

**PRIMERA SALA UNITARIA EN MATERIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

EXPEDIENTE NÚMERO SENTENCIA NÚMERO TIPO DE JUICIO	FA/116/2020 037/2021 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEMANDANTE AUTORIDAD DEMANDADA	**** PROCURADOR DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y OTRO.
MAGISTRADA	SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA	LUIS ALFONSO PUENTES MONTES
SECRETARIO DE ACUERDOS	MARTÍN ALEJANDRO ROJAS VILLARREAL

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza; a trece de
septiembre de dos mil veintiuno.**

VISTO. El estado que guardan los autos del expediente en que se actúa esta Primera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los términos previstos por los artículos 83, 84, 85, 86 y 87 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza procede a resolver los autos que integran el expediente señalado al epígrafe, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza el día diecinueve de junio de dos mil veinte, **** interpuso demanda de Juicio Contencioso Administrativo en contra del **Procurador de Protección al**

Ambiente en el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como del **Titular de la Administración Fiscal General**, solicitando la nulidad de la resolución administrativa **** de fecha veinte de marzo de dos mil veinte, contenida en el oficio **** emitida por la Procuraduría del medio Ambiente del Estado de Coahuila, formulando conceptos de anulación y ofreciendo pruebas de su intención, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen, aplicando el principio de economía procesal.

Siendo aplicable la no reproducción de los conceptos de anulación, así como las pruebas, pues la falta de su transcripción no deja en estado de indefensión al demandante, en razón que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos. Sustentando lo expuesto, las siguientes jurisprudencias:

<<Época: Novena Época, Registro: 1007636, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011, Tomo IV. Administrativa Segunda Parte - TCC Primera Sección - Administrativa, Materia(s): Administrativa, Tesis: 716, Página: 834. **AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL.** La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias que emitan al resolver los recursos de revisión fiscal los agravios hechos valer por el recurrente, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, pues en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, los mencionados recursos están sujetos a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fija para la revisión en amparo indirecto; de modo que si el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación, la falta de transcripción de los aludidos motivos de inconformidad no deja en estado de indefensión a quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.>>

<<Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789 **AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.** La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.>>

SEGUNDO. Recibido el escrito inicial de referencia, la Oficialía de Partes de este Tribunal remitió la demanda y anexos descritos en el acuse con número de folio OP-125-2020 en fecha veintitrés de junio de dos mil veinte a la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal, designándole el número de expediente FA/116/2020.

TERCERO. En auto de fecha veinticuatro de junio de dos mil veinte se emitió auto de prevención a la demanda, por lo que una vez satisfecho, se dictó auto admisorio de fecha siete de julio del mismo año, ello de conformidad con los artículos 13 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 51 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En el mismo proveído, después que este Órgano Jurisdiccional se pronunció sobre la admisión y

desechamiento de las pruebas ofrecidas de la intención de la parte actora, ordenó correr traslado al **Procurador de Protección al Ambiente en el Estado de Coahuila de Zaragoza**, para que contestara la demanda, lo anterior en términos de los artículos 52, 54, 56 y 58 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Además, por los motivos asentados en la actuación de referencia, se determinó desechar la demanda parcialmente, esto es, respecto del **Titular de la Administración Fiscal General**.

CUARTO. En fecha trece de julio de dos mil veinte se notificó a la parte actora mediante comparecencia de persona autorizada para oír y recibir notificaciones.

En fecha once de agosto de dos mil veinte se notificó mediante oficio al **Procurador de Protección al Ambiente en el Estado de Coahuila de Zaragoza**.

QUINTO. Notificada la parte actora y emplazada la autoridad demandada según las diligencias actuariales antes señaladas, el ciudadano ****, en su calidad de **Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila**, depositó escrito en fecha dos de septiembre de dos mil veinte, mediante el cual opuso la contestación a la demanda instaurada en su contra; misma que fue remitida a esta Sala mediante el acuse de Oficialía de Partes con el folio BJ-093-2020, en fecha cuatro de septiembre de la misma anualidad.

SEXTO. Mediante acuerdo de fecha veintiuno de octubre de dos mil veinte se admitió la contestación a la demanda de la intención del **Procurador de Protección al**

Ambiente del Estado de Coahuila, previa satisfacción de la prevención formulada en el auto del día diez de septiembre del mismo año, dicho escrito sostiene la legalidad de la actuación de la autoridad en los términos relatados, y ofrece las pruebas a que se refiere el mismo, lo cual se tiene por inserto en el presente, sin que la falta de su transcripción deje en estado de indefensión a la demandada, en razón que es precisamente de quien proviene y, por lo mismo, obra en autos, remitiéndose en obvio de repeticiones a los criterios plasmados en el resultando primero.

En la especie se concedió a la actora el término de quince días a efecto de que ampliara su demanda.

SEXTO. En fecha cuatro de diciembre de dos mil veinte la accionante presentó, mediante buzón jurisdiccional, su escrito de ampliación a la demanda, el cual fue remitido el día ocho del mismo mes y año a esta Sala Unitaria, admitiéndose mediante proveído de fecha tres de febrero de dos mil veintiuno, habiéndose realizado prevenciones anteriores de fecha once de diciembre de dos mil veinte y veinte de enero de dos mil veintiuno.

SÉPTIMO. En fecha diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, la autoridad demandada presentó la contestación a la ampliación mediante el Buzón Jurisdiccional de la Oficialía de Partes de este Tribunal, siendo remitida el día veintitrés del mismo mes y año, misma que fue admitida mediante proveído del día veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

OCTAVO. La audiencia de desahogo de pruebas tuvo verificativo el día ocho de julio de dos mil veintiuno,

contándose con la asistencia de personas autorizadas por ambas partes, por lo que abierta la audiencia se tuvieron por desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes dada su naturaleza jurídica, lo cual quedó asentado en el acta que se levantó con motivo de dicha diligencia.

En dicha acta se concedió a las partes el plazo de cinco días para efecto de que formularan sus alegatos contados a partir del siguiente al en que concluyó la audiencia de mérito.

NOVENO. En fecha tres de agosto de dos mil veintiuno tuvieron por recibidos los alegatos de la intención de las partes.

Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 82 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se tuvo la referida certificación con efectos de citación para Sentencia.

En ese sentido, una vez culminadas todas las etapas procesales y no habiendo actuación alguna pendiente por desahogar, de conformidad con el artículo 83 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por ser este el momento procesal oportuno para dictar la sentencia, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, las sentencias que se dicten por este Órgano

Jurisdiccional deberán suplir las deficiencias de la demanda, sin analizar cuestiones que no se hayan hecho valer, limitándose a los puntos de la litis planteada. Asimismo, no obstante, de que no necesitan formulismo alguno, las mismas contendrán:

<<I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hubieren admitido según el prudente arbitrio del Tribunal;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III. Los puntos resolutiveos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconocieron o cuya nulidad se declarase, y

IV. Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.>>

SEGUNDO. La competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como de esta Primera Sala Ordinaria para conocer el asunto que nos ocupa y dictar el presente fallo, deviene de lo dispuesto en los artículos 3, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 1, 2, 83, 84, 85, 86 y 87 de la Ley del Procedimiento contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

TERCERO. La personalidad de las partes quedó debidamente acreditada.

Por lo que hace a la parte actora ****, por conducto de su representante legal ****, mediante auto de fecha veinticuatro de junio de dos mil veinte.

En cuanto a la autoridad demandada se tuvo por reconocida la personalidad del ciudadano ****, en su calidad de **Procurador de Protección al Ambiente del**

Estado de Coahuila, en términos del auto de fecha diez de septiembre de dos mil veinte.

CUARTO. Previo al estudio de los agravios expresados por la enjuiciante, atendiendo a las técnicas jurídicas procesales, es necesario analizar de forma preferente las causas de improcedencia de la acción y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo que hagan valer las partes, así como las diversas que de oficio advierta este Tribunal al ser de orden público¹.

En la especie, la autoridad demandada adujo como causal de improcedencia la consistente en que el acto impugnado no tiene el carácter de definitivo toda vez que la impetrante no agotó el Recurso de Revisión a que se refiere el artículo 189 de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹ Época: Novena Época, Registro: 194697, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 3/99, Página: 13. **IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.

Por su parte, la demandante sostuvo en su escrito de demanda que es procedente el juicio contencioso administrativo toda vez que *<<se trata de una resolución dictada por una autoridad administrativa que puso(sic) fin a un procedimiento administrativo sancionador.>>*²

Asimismo, en vía de ampliación a la demanda, manifestó que:

<<La causal de improcedencia manifestada por la PROPAEC(sic) es infundada por la simple razón de que para la interposición de recursos de defensa en materia administrativa rige el principio de optatividad.

Es decir, cuando las leyes o reglamentos en materia administrativa establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el afectado agotarlo o intentar el juicio contencioso administrativo; es decir la optatividad debe entenderse como la posibilidad, y no como la obligación de agotar los recursos o medios de defensa.

En este caso en particular, la voluntad del legislador de conceder al particular la posibilidad de elegir la vía administrativa o la jurisdiccional para impugnar el acto la encontramos en el penúltimo párrafo del artículo 3º de la LOTJAC:

"Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa."

(...)

De lo anterior se desprende que contrario a lo señalado por la PROPAEC, el hecho de la LEEPAEC establezca algún medio de defensa en contra de la Resolución Impugnada, este medio de defensa debe entenderse como una posibilidad más no como una obligación para el particular de agotarlo, lo anterior, en virtud de la optatividad a que alude el precepto transcrito en el párrafo anterior y el vocablo PODRÁN utilizado en el artículo 189 de la LEEPAEC.

(...)

Finalmente, de seguirse el criterio propuesto por la demandada, se traduciría en la posibilidad de que los afectados con actos administrativos como la actora, caigan inmersos en un círculo vicioso entre autoridad y su superior jerárquico que mediante cumplimientos defectuosos, en caso de ganar dichos recursos, se traduciría en reposiciones del procedimiento administrativo y recursos de revisión interminables, sin poder acceder a un tribunal jurisdiccional; ello desde luego es un criterio inaceptable.>>

² Foja 43

Ahora bien, a fin de estar en posibilidad de resolver sobre la causal de improcedencia planteada, es menester citar el artículo 2, primer párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como el numeral 3, penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que son del siguiente tenor:

<<Artículo 2.- Procede el juicio contencioso administrativo previsto por la presente Ley contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.>>

<<Artículo 3.- El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

(...)

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.>>

De la interpretación armónica y sistemática de los preceptos en comento se obtiene que el procedimiento contencioso administrativo no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública estatal o municipal, sino que se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos sean "resoluciones definitivas".

En ese contexto, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define por resolución 1) la acción y efecto de resolverse, 2) decreto, providencia, auto o fallo de autoridad gubernativa o judicial; a su vez se entiende por resolver decidir algo o formar la idea o el propósito firme de hacerlo³; mientras que la Ley Orgánica

³ Diccionario de la Lengua Española, vigesimotercera edición, publicada en octubre de 2014 como colofón de las conmemoraciones del tricentenario de la Academia.

del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 3 penúltimo párrafo, señala que el carácter definitivo de la resolución se produce cuando no admite recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Así las cosas, se advierte que, para la procedencia del juicio contencioso administrativo, es preciso que se combata un fallo de autoridad gubernativa mediante el cual se decida en definitiva alguna cuestión, y que éste sea irrecurrible en sede administrativa, o bien, que la interposición del recurso previsto sea optativa.

En la especie, se estima que el acto impugnado **no constituye un acto definitivo**, por lo que la vía contenciosa administrativa no resulta ser procedente a guisa de primera instancia, pues la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, prevé el Recurso de Revisión como medio de impugnación, como se verifica de su artículo 189 que dispone:

*<<Artículo 189.- **Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas** que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, **podrán interponer el recurso de revisión** dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, ante las instancias competentes.*

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión y el otorgamiento o negación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

El escrito del recurso de revisión deberá expresar:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificación;

III.- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV.- Los agravios que se le causan;

V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Si se trata de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

VI.- Las pruebas que se ofrezcan, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales con que se cuente, incluidas las que acrediten la personalidad de quien presenta el recurso, cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.

La resolución deberá dictarse en un plazo que no excederá de treinta días hábiles.>>

En efecto, la parte actora debió haber agotado el Recurso de Revisión previo a incoar demanda en la vía contenciosa administrativa, esto es, debió presentar el escrito de interposición del recurso de trato ante la autoridad que emitió el acto, es decir, el **Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila**; pues solo bajo dicha tesitura, el acto administrativo podrá alcanzar el calificativo de resolución definitiva.

Lo que se dice así pues la resolución **** de fecha veinte de marzo de dos mil veinte, contenida en el oficio ***, que impone una multa a la demandante, y que ordena el retiro del agua y lodos de la laguna de tormenta, no constituye la última voluntad de la administración pública, sino que ésta se configura con la resolución que dirima el referido medio de defensa en sede administrativa.

Es oportuno traer a colación que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la

ejecutoria derivada de la Contradicción de Tesis 79/2002-SS⁴, sostuvo:

<<No se generará agravio o conflicto alguno para el gobernado en tanto la administración pública no diga su última palabra por medio de la autoridad a quien compete decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución de que se trata adquiere esa fijeza que impide reformas o mudanzas, se dice que "causa estado".

La generación de esta situación últimamente mencionada en combinación con la causación de un agravio objetivo son las características de la resolución definitiva para efectos del juicio contencioso-administrativo, además de lo que prevé el artículo 11 de la ley orgánica antes mencionada, lo que dará lugar al nacimiento del interés requerido para acudir a la vía en comentario.>>

De ahí que, si el Recurso de Revisión tiene como finalidad confirmar, declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad, del acto impugnado, revocarlo total o parcialmente, así como modificarlo, ordenar su modificación, dictar u ordenar expedir uno nuevo, de conformidad con el artículo 195 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza⁵, es evidente que la resolución del referido medio de defensa es el acto administrativo que constituye "la última palabra" de la autoridad, lo que se traduce en la voluntad final de la **Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila**, y no la determinación que impone una multa y ordena el retiro del agua y lodos de la laguna de tormenta a la demandante, pues ésta última es susceptible de ser

⁴ ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO Y NOVENO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Registro digital: 17453, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 282, Novena Época.

⁵ **ARTICULO 195.-** La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II.- Confirmar el acto impugnado;
- III.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- IV.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado, o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea parcialmente resuelto a favor del recurrente.

revocada o modificada a través del medio de defensa previsto en la norma que regula el acto impugnado.

Corolario de la Contradicción de Tesis antes referida lo constituye la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número 2a. X/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.>>

Lo anterior habida cuenta que el uso del vocablo "podrá" contenido en el artículo 189, primer párrafo, de

Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, no debe entenderse en el sentido de considerar potestativa la interposición del recurso ordinario, pues el mismo se refiere a la posibilidad de elegir entre recurrir o no el acto administrativo respectivo.

A mayor abundamiento, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 89/2007-PS⁶, sostuvo:

<<II. Por otro lado, **el verbo poder**, cuya conjugación se utiliza en el Código Federal de Procedimientos Penales -artículo 133-, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla -artículo 73-, Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Tlaxcala -artículo 171- y Ley Federal de Protección al Consumidor -artículo 135-, entre muchos otros ordenamientos,⁽¹⁰⁾ **conforme al Diccionario de la Lengua Española** editado por la Real Academia Española, significa lo siguiente:

"Poder. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo."

De ahí que **el término "poder" o su conjugación "podrá"** - como se prevé en las leyes antes mencionadas-, **hace referencia a una expresión de permisión a quien no esté de acuerdo con una determinada resolución, para la oportunidad de presentar -o no-, un determinado medio de defensa.** Por lo que si no se presenta tal inconformidad expresa en el plazo señalado en la misma ley, se entenderá como "aceptado" o consentido por el gobernado de manera tácita. Con ello, el legislador acató el imperativo constitucional de la garantía de audiencia al establecer para el afectado de una determinación de diversa autoridad, la posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable, la revisión de dicha resolución. Será pues optativo para el gobernado, recurrir la resolución o no (lo que traería consigo en este último supuesto, el consentimiento tácito de dicha determinación).

Por lo que **el hecho de que en cualquier legislación -federal o local- se empleó el vocablo "podrán" para hacer referencia a la interposición de un diverso recurso ordinario de impugnación, no implica que sea optativo, alternativo u opcional para el gobernado agotar o no el recurso**

⁶ ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, ACTUALMENTE SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO. Registro Número 20668; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Enero de 2008, página 356.

establecido, previamente a acudir al juicio de garantías. Pues si bien se establece en la misma Ley de Amparo la obligación de agotar todos los recursos ordinarios que las mismas leyes señalan, ello no es por una simple delegación alternativa de funciones jurisdiccionales o medios opcionales de justicia a modo de una potestad individual, sino que ello atañe a la importancia, espíritu y función del juicio de garantías ya señalado anteriormente.

Por último y con base en lo anterior, para la procedencia del juicio de garantías, **deberá agotarse de manera previa todo aquel recurso, juicio o medio de defensa legal en virtud del cual, puedan ser modificados, revocados o nulificados aquellos actos** de autoridad ante el superior jerárquico, sin que pueda entenderse lo anterior de manera contraria o diferente por la interpretación de un diverso término gramatical en sentido equívoco al verdadero espíritu de origen y ejercicio de la Ley de Amparo, ello en términos del artículo 73 de la ley en mención y con excepción de los supuestos antes mencionados por tratarse de auténticos casos en donde es necesario el juicio de garantías.>> (Énfasis añadido)

Cobrado aplicación la jurisprudencia derivada de la contradicción antes transcrita, consultable con el numero 1a./J. 148/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Enero de 2008, página 355, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO "PODRÁ" EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.

Si la ley que regula el acto reclamado permite recurrirlo a través de un determinado medio de impugnación utilizando en su redacción el vocablo "podrá", ello no implica que sea potestativo para los gobernados agotarlo antes de acudir al juicio de amparo, pues dicho término no se refiere a la opción de escoger entre un medio de defensa u otro, sino la posibilidad de elegir entre recurrir o no la resolución respectiva, supuesto este último que traería consigo el consentimiento tácito.>>

Así, se advierte con meridiana claridad que, la resolución susceptible de ser impugnada en vía contenciosa administrativa lo es la determinación, expresa o ficta⁷, que recaiga al Recurso de Revisión

⁷ **ARTICULO 198.-** El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

incoado en sede administrativa por el particular interesado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En ese contexto, el acto combatido que nos ocupa no constituye una resolución definitiva ni un acto que refleje la postrera voluntad del ente gubernativo, y por lo tanto no se actualiza la hipótesis de procedencia del juicio contencioso administrativo prevista en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con el numeral 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

No debe soslayarse que, en la resolución combatida la autoridad emisora señaló el recurso procedente, en los siguientes términos:

*<<CUARTO.-Se hace de su conocimiento, que **la presente Resolución no es definitiva en la vía administrativa y en su contra se puede interponer el Recurso de Revisión** que establece la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, en un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se notifique la presente Resolución.>> (Énfasis añadido)*

En otro orden de ideas, debe decirse que no es útil para sustentar la postura de la parte actora la cita del criterio del Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza al resolver la resolución de toca SFA/005/2018, en la que se determinó:

*<<Entonces, en criterio del Pleno de esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, y en comunión con lo señalado por el apelante, la expresión "podrá" **que utiliza la legislación fiscal local**, debe entenderse en el sentido de que*

el afectado, ante el acto administrativo desfavorable, tiene la opción de intentar el recurso administrativo (revocación) O BIEN ACUDIR DIRECTAMENTE A LA VÍA JURISDICCIONAL CORRESPONDIENTE (JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).>> (Énfasis añadido)

Pues, por una parte, dicho criterio no es obligatorio para las Salas Ordinarias toda vez que no constituye jurisprudencia en términos del artículo 100 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁸.

Y, por otra parte, toda vez que no se surte identidad en el caso resuelto en aquella instancia y el que se ventila en el presente juicio.

Es oportuno señalar que, misma situación acontece respecto de la jurisprudencia invocada por la impetrante de rubro <<ACTOS EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO A LO RESUELTO EN UN RECURSO ADMINISTRATIVO. ES OPTATIVO PARA EL INTERESADO INTERPONER EN SU CONTRA, POR UNA SOLA VEZ, EL RECURSO DE REVOCACIÓN ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.>>, pues **tanto en la toca SFA/005/2018, como en el criterio jurisprudencial señalado se dirimieron asuntos en materia fiscal**, siendo que **el presente juicio deriva de una legislación de naturaleza administrativa**, es decir, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, misma naturaleza que reviste el acto impugnado.

A mayor abundamiento, respecto del criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe decirse que en la

⁸ Artículo 100.- Para fijar jurisprudencia, el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Contradicción de Tesis 122/2016⁹, génesis del criterio jurídico en que se apoya la accionante, se sostuvo lo siguiente:

<<Así pues, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema es determinar si, en términos del artículo 125, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, es obligatorio interponer recurso de revocación antes de acudir al juicio administrativo, por una sola vez, cuando la resolución que se pretende impugnar fue dictada en cumplimiento a un recurso administrativo anterior.**

(...)

Empero, debe insistirse que esa obligación de los órganos jurisdiccionales de aplicar la normatividad que regula a los procedimientos de impugnación otorgando efectivo acceso a éstos, **de ninguna manera implica desconocer la normatividad interna que regula los presupuestos y requisitos procedimentales de la procedencia de la vía, ni el alcance de las determinaciones correspondientes**, puesto que esos presupuestos y alcances, a su vez, están encaminados a proteger y preservar otros derechos o intereses constitucionalmente previstos, guardando la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida por el sistema normativo, es decir, **el reconocimiento al derecho a una tutela judicial efectiva -existencia y accesibilidad a un recurso sencillo y eficaz- no puede derivar en eliminar los presupuestos y requisitos de procedibilidad establecidos dentro de nuestro sistema.**

Similares consideraciones a las hasta aquí expuestas sostuvo esta Segunda Sala, al fallar el amparo directo en revisión 1869/2003, el catorce de mayo de dos mil cuatro.

(...)

Pues bien, el **recurso de revocación se instituyó por primera vez en el Código Fiscal de la Federación** que estuvo vigente a partir del uno de abril de mil novecientos setenta y siete hasta el último día de septiembre de mil novecientos ochenta y dos; y **en la exposición de motivos, se razonó lo siguiente:**

"... 27. En cuanto a recursos, aunque se mantiene la norma de que sólo proceden los que establezcan el código y los demás ordenamientos fiscales, se dejan precisadas las defensas que pueden hacerse valer y se regula la tramitación de los recursos administrativos, para cuando no la tengan señalada las leyes especiales o se trate de las defensas que el código establece (artículo 159).-Especial mención merece el establecimiento del recurso de revocación de aplicación general a la materia fiscal. **Este recurso se caracteriza porque no es obligatorio para el particular interponerlo, sino que puede, a su elección, promover contra la resolución fiscal**

⁹ ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Registro Número 26616; Décima Época; Segunda Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 702.

directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal o bien hacer uso del recurso administrativo. Estas características permitirán la pronta rectificación de las resoluciones en las que se hubiere cometido un error notorio tanto en la apreciación de los hechos o de las pruebas, como en la aplicación del derecho, evitarán gastos inútiles y fomentarán las buenas relaciones entre los contribuyentes y las autoridades. Si estas finalidades por sí solas justificaran el establecimiento del recurso, el mismo resulta tanto más necesario cuanto que un interés nacional exige se realicen toda clase de esfuerzos en beneficio de la expedita administración de justicia, mediante la sustancial disminución de los asuntos que se llevan al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia y que, en su mayor parte, deben ser resueltas en última instancia por los tribunales ordinarios; pero poco se lograría si éstos a su vez, se vieran recargados de asuntos. En materia fiscal, la posibilidad de evitar tales consecuencias estriban principalmente en implantar y administrar cuidadosamente procedimientos a través de los cuales las dependencias del Ejecutivo controlan la legalidad de sus propios actos."

Por su parte, el **Código Fiscal de la Federación** publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, en el **texto original del artículo 125**, disponía:

(Se transcribe artículo)

Mientras que, **por virtud del decreto de reforma** publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, **su texto quedó como sigue:**

(Se transcribe artículo)

Asimismo, **por virtud del decreto de reforma** publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil, **el texto quedó en los términos siguientes:**

(Se transcribe artículo)

Sobre el tema, se **considera oportuno acudir a los artículos 116, 117 y 120 del Código Fiscal de la Federación** que, **en su texto actual**, disponen:

(Se transcriben artículos)

Finalmente, debe atenderse al **artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, en su texto actual**, derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de dos mil cuatro (cuya interpretación fue abordada en los asuntos materia de esta contradicción), que dice:

"Artículo 125. El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover, directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en

recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía.

"Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

"Los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es Parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Siendo conveniente atender al **dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de trece de diciembre de dos mil dos**, que dio lugar al texto actual de la norma en comento que, en lo conducente, dispone:

"... Improcedencia de los recursos. El recurso administrativo cumple con dos objetivos fundamentales, el de ser una instancia de administración de justicia expedita a la cual tienen acceso los contribuyentes, y la de ser un medio de autocontrol de legalidad de los actos emitidos por las autoridades. Sin embargo, se ha observado(sic) que estos objetivos no siempre se cumplen dado que las disposiciones legales vigentes no permiten la utilización de este medio de defensa en contra de actos que se emiten en cumplimiento de resoluciones dictadas en el propio recurso, eliminando de manera injustificada una instancia que tiene el contribuyente en el ejercicio de sus derechos procesales."

La norma en análisis establece lo siguiente:

1. Reitera la regla general, en cuanto a que es optativo, para combatir los actos de autoridad, la interposición del recurso de revocación (sede administrativa) o la promoción del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (sede jurisdiccional).

2. Dicha regla general tiene una excepción, a saber, cuando se combate un acto que constituye un antecedente o consecuente de otro previamente combatido por alguna de esas dos vías (sede administrativa o jurisdiccional), deberá acudir a la misma. Esto es, si se optó por la sede administrativa, el acto antecedente o consecuente deberá combatirse por el mismo medio, mientras que si se optó por la sede jurisdiccional, el acto antecedente o consecuente deberá combatirse por igual vía.

3. Esta última regla de excepción, a su vez, excluye a los actos dictados en cumplimiento de lo resuelto en un recurso administrativo previo, supuesto en el cual, el afectado podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, por el mismo medio.

Sobre estos parámetros, destaca que, al reiterarse la regla general, **se aprecia la intención del legislador** de que se anteponga la posibilidad de elección en favor del particular, es decir, que, hasta donde sea jurídicamente posible, permita a éste decidir la vía que conforme a sus intereses convenga, atendiendo a las formalidades, exigencias y consecuencias que generan una y otra.

(...)

Ciertamente, **en esta hipótesis de excepción**, el legislador usó el vocablo "deberá", lo que implica una obligación y, por ende, vincula a que el interesado no goce de la posibilidad de elección entre la sede administrativa y la jurisdiccional, sino que quedará necesariamente constreñido a acudir a la misma vía que instó para combatir el acto que constituye el antecedente o consecuente, pues debe atenderse a la relación existente entre los actos materia de la inconformidad del gobernado, traducida en un enlace lógico causal configurado entre uno y otro.

(...)

Ciertamente, **conforme a la exposición de motivos** transcrita con antelación, por medio de la cual, se justificó el establecimiento del recurso de revocación, **se advierte** que **el espíritu del legislador ordinario** es conceder al gobernado la elección libre de interponerlo o no, es decir, su interposición es optativa, lo que aún subsiste en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación vigente; por lo que, como se ha apuntado, debe velarse porque este lineamiento impere en todos los casos posibles.

En tal virtud, **es de atenderse a la evolución legislativa de la porción normativa en análisis**, sobre todo, los textos derivados de los dos últimos decretos de reforma, que dicen:

(...)

Y, en este tenor, adquiere relevancia que, para el supuesto de actos emitidos en cumplimiento de recursos administrativos, **el legislador usó expresamente la frase "podrá impugnar** dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía", **en contraste con el supuesto de actos antecedentes o consecuentes que, como se ha visto, citó el término "deberá"**, por lo que, en un sentido congruente y lógico, aquella expresión debe leerse como una posibilidad de acceder al recurso de revocación por una sola vez, mas no como una obligación de hacerlo.>> (Énfasis añadido)

De la anterior transcripción se verifica no solo que se partió de la interpretación de un cuerpo y sistema normativo diverso a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, sino que, **la conclusión a la que arribó la Sala del Alto Tribunal deriva de la evolución e interpretación**

histórica del artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, de la cual obtuvo que la voluntad del legislador fue la de otorgar el carácter de optativo al Recurso de Revocación previsto en ésta; además, lo anterior tuvo lugar al contenerse en el mismo enunciado normativo los vocablos “podrá” y “deberá”, supuestos anteriores que no se surten respecto de la legislación en materia de ecología local.

En efecto, de la exposición de motivos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, en lo que interesa se estableció:

*<<En el Título Sexto se plasma, de acuerdo con la experiencia obtenida por la aplicación del ordenamiento legal actual, las medidas de control y seguridad, y las sanciones. **Incluye las disposiciones con carácter general que se aplicarán al referirse a la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones y sus sanciones, así como procedimientos y recursos administrativos.***

(...)

*Considero un deber de justicia que corresponde a la vocación de nuestro estado, prevenir los medios de defensa a que el particular afectado por una resolución de la autoridad puede acudir, por lo que **se otorga el derecho a interponer el recurso de revisión y se establecen las reglas para que sea sustanciado y resuelto.**>> (Énfasis añadido)*

Resultando patente que, respecto de la legislación ambiental para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el legislador no tuvo la intención de dotar al medio de defensa de la característica de optatividad, sin que tampoco se desprenda así del artículo 189 del cuerpo legal en comento, en consecuencia, al no surtirse identidad entre el criterio jurisprudencial argüido por la demandante y la legislación aplicable al caso que se dirime, es que no resulta atendible la jurisprudencia en referencia.

De igual forma, resulta inaplicable la jurisprudencia de rubro <<RECURSO DE REVISIÓN CONTRA ACTOS EMITIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.>>, pues de la ejecutoria de la que deriva, se advierte que la Segunda Sala del Alto Tribunal, **igualmente acude a una interpretación histórica** del artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales, haciéndolo en los siguientes términos:

<<Si bien **antes de la reforma a esta norma, el precepto legal en comento señalaba expresamente** que: "Contra los actos o resoluciones definitivas de 'la comisión' que causen agravio a particulares, éstos podrán interponer recursos de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. **La interposición del recurso será optativa para el interesado ...**", **la interpretación que debe hacerse a la norma vigente** no puede en ningún modo ser en el sentido de que constituye una obligación para el afectado con la imposición de una sanción, interponer recurso de revisión antes de intentar cualquier otra vía judicial, ya que **a pesar de que se suprimió la última parte del párrafo primero que señalaba: la interposición del recurso será optativa para el interesado, prevalece la opción de interponer el recurso de mérito**, por la sola mención del término: "se podrá interponer el recurso de revisión".>> (Énfasis añadido)

Por último, la demandante manifiesta que el criterio propuesto por la autoridad demandada se traduce en la posibilidad de que los afectados por los actos administrativos caigan inmersos en un círculo vicioso entre autoridad y su superior jerárquico; sin embargo, se estima que no asiste razón a la impetrante.

Lo anterior se afirma así toda vez que la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, al disponer que será procedente el juicio de nulidad en contra de las determinaciones con carácter definitivo <<que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones

de este artículo;>>¹⁰, no señala que dichas determinaciones deban negar totalmente lo pedido por la recurrente en sede administrativa, de ahí que, aún cuando se resuelva parcialmente a favor de la interesada, ésta se encuentra en posibilidad de interponer el juicio de nulidad a efecto de controvertir la resolución en lo que le continúa afectando, o bien, en caso de que estime que la resolutora de la vía recursal no estudió debidamente los agravios vertidos, no fue congruente o fue omisa en resolver de manera fundada y motivada, y, en general, en cualquier caso en que pretenda la nulidad, revocación o modificación de la resolución que recayó al medio de defensa ordinario en sede administrativa.

Resalta la relevancia de impugnar los actos administrativos en lo que sigue perjudicando a la interesada si se tiene en cuenta que, la omisión de hacerlo provoca la figura de cosa juzgada – directa o refleja según corresponda – respecto de lo no controvertido, con motivo del principio de inmutabilidad del acto administrativo, así como de preclusión, contenidos en el artículo 197, primer párrafo, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, que a la letra dispone:

*<< **ARTICULO 197.-** No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.>>*

Así las cosas, al no haberse agotado el Recurso de Revisión previsto en sede administrativa, es que resulta improcedente el juicio contencioso administrativo, actualizando la causal de sobreseimiento contenida en el artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento

¹⁰ Artículo 3, fracción XI.

Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los diversos artículos 2 y 79, fracción X, de la misma Ley, así como el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila de Zaragoza, sin que esto se traduzca en una violación al derecho de acceso a la justicia.

Sirve de apoyo la jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, consultable con el número de tesis XI.1o.A.T. J/1 (10a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 699, Décima Época, de título y texto siguientes:

<<ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.

Todos los Jueces mexicanos deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de oficio. En función de ello, y conforme al principio pro personae (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, inter alia, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o tribunal competente; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica. De igual forma, no debe entenderse en el sentido de que puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales estarían imposibilitados para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con

la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a sus intereses pudiera ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de la resolución que fuera favorable, por ello la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas. De ahí que si el gobernado no cumple con uno de los requisitos formales de admisibilidad establecidos en la propia Ley de Amparo, y la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, ello no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues éste debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la temporalidad, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones y a fin de que los propios órganos de gobierno puedan desarrollarse plenamente en el ámbito de sus respectivas competencias, sin estar sujetos interminablemente a la promoción de juicios de amparo.>>

Así como la tesis I.7o.A.14 K (10a.), sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II, Materia Constitucional, página 1948, con Número de Registro Electrónico 2006084, de rubro y texto siguientes:

<<SOBRESEIMIENTO EN LOS JUICIOS. NO ENTRAÑA, PER SE, UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, PORQUE LOS MOTIVOS DE IMPROCEDENCIA QUE LO ORIGINAN CONSTITUYEN, POR REGLA GENERAL, UN LÍMITE RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA SU EJERCICIO.

El principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no entraña un derecho ilimitado, sino que su ejercicio está constreñido al cumplimiento de determinados requisitos, como la instauración de un juicio o procedimiento por el interesado, que colme las exigencias legales para su procedencia, pues de lo contrario, si no existe el ejercicio del derecho de acción para plantear una específica pretensión, se obligaría a las autoridades jurisdiccionales a resolver conflictos de manera oficiosa o se les facultaría para analizar asuntos cuyas exigencias sean jurídicamente inviables. Así, dentro de los límites de ese principio, está la procedencia del medio de defensa que inste el particular, para lo cual, verbigracia, tratándose del juicio de amparo, debe verificarse que resulte procedente contra los actos reclamados, para

poder estudiar los conceptos de violación aducidos por el quejoso o, de lo contrario, deberá sobreseerse, al existir una justificación jurídica que impide analizar los planteamientos de fondo. Del mismo modo, la necesidad del establecimiento de causas de improcedencia, como límite al ejercicio del derecho constitucional de acceso a la impartición de justicia, se justifica en virtud de la existencia de condiciones imprescindibles para el nacimiento, desarrollo y conclusión válida de un litigio, que doten de certeza, seguridad jurídica y legalidad al fallo que se emita, entre las cuales se encuentra la relativa a que el reclamo se formule en tiempo, esto es, en el plazo que el particular tiene para impugnar un acto determinado; límite temporal que se fija normativamente para dotar de certeza a las situaciones jurídicas existentes, porque de este modo, si no se cuestionan, la presunción de legalidad de que gozan los actos de autoridad se consolida y los dota de firmeza, por la extinción del derecho a combatirlo, que supone, a su vez, la aceptación de su validez por parte del sujeto en contra de quien se dictó. Bajo esas premisas, el sobreseimiento en los juicios no entraña, per se, violación al principio inicialmente señalado, porque los motivos de improcedencia que lo originan constituyen, por regla general, un límite razonable y proporcional para su ejercicio.>>

Así las cosas, ante la improcedencia manifiesta del juicio contencioso administrativo que nos ocupa y su consecuente sobreseimiento, esta Sala Unitaria se encuentra impedida para el estudio de los conceptos de anulación expuestos por la enjuiciante, toda vez que la principal consecuencia del sobreseimiento es poner fin al juicio sin resolver la controversia de fondo, al existir un obstáculo jurídico que impide su conocimiento.

Sirve de sustento la jurisprudencia emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, consultable con el número de tesis III.5o.C. J/7, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 2386, Novena Época, del siguiente tenor:

<<DEMANDA DE AMPARO. SU DESECHAMIENTO IMPIDE EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, POR LO QUE SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE IMPUGNAN ESA OMISIÓN.

Como el desechamiento de la demanda de garantías obedece a la existencia de una causa notoria de improcedencia, ello significa que existe un obstáculo jurídico que impide la decisión de fondo de la controversia constitucional, motivo por el que son inoperantes los agravios

que se hacen consistir en la falta de estudio de los conceptos de violación.>>

La jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 52/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Agosto de 1998, Página: 244, de rubro y texto siguientes:

<<AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. LO SON AQUELLOS QUE SE HACEN CONSISTIR EN LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SI EL JUEZ DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO.

Si el Juez de Distrito resuelve sobreseer en un juicio, donde se reclama la inconstitucionalidad de una ley, son inoperantes los agravios que se hacen consistir en la omisión de análisis de los conceptos de violación, pues el sentido del fallo no sólo liberaba al a quo de abordar tal estudio, sino que lo imposibilitaba para realizarlo; de lo contrario su proceder sería incongruente, en virtud de que la principal consecuencia del sobreseimiento es, precisamente, poner fin al juicio sin resolver la controversia de fondo.>>

El criterio jurisprudencial sustentado por la propia Sala antes señalada, consultable con el número de registro electrónico 239006, visible en página 49, del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 24, Tercera Parte, Séptima Época, cuyo rubro y texto son:

<<SOBRESEIMIENTO. NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.

No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los razonamientos tendientes a demostrar la violación de garantías individuales por los actos reclamados de las autoridades responsables, que constituyen el problema de fondo, si se decreta el sobreseimiento del juicio.>>

La jurisprudencia sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 10/96, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, página 109, Novena Época, de título y cuerpo que se transcriben:

<<AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISION. LO SON LOS QUE SE HACEN CONSISTIR EN LA OMISION DEL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION SI EL JUEZ ESTIMO PROCEDENTE EL SOBRESEIMIENTO.

Si el Juez de Distrito consideró que se habían actualizado dos causales de sobreseimiento y con base en ellas resuelve sobreseer en el juicio, en el que se reclama la inconstitucionalidad de una ley, son inoperantes los agravios que se hacen consistir en la omisión de análisis de su parte, de diversos conceptos de violación, pues el sentido del fallo no sólo no lo obligaba a abordar tal estudio sino que lo imposibilitaba para realizarlo, pues de lo contrario su proceder sería incongruente, en virtud de que la principal consecuencia del sobreseimiento es poner fin al juicio sin resolver la controversia del fondo.>>

Así como la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable con el número de tesis VI.2°. J/280, visible en página 77, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, del mes de mayo de 1994, Octava Época, cuyo rubro y texto rezan:

<<SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.

No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de nulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.>>

Por lo que hace al material probatorio aportador por las partes cabe señalar que, el mismo fue debidamente analizado por esta autoridad resolutora, pues solo a la luz del estudio previo es que se estuvo en aptitud de determinar la improcedencia y consecuente sobreseimiento del juicio que nos ocupa.

Abonando a lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que resulta ocioso plasmar de forma expresa el análisis de los medios de convicción distintos al acto impugnado, toda vez que, como se señaló en líneas que anteceden, al decretarse el sobreseimiento del juicio, éste órgano jurisdiccional se encuentra legalmente impedido

para pronunciarse sobre el fondo del asunto, y por tanto, de la valoración expresa de las pruebas en que se sustentan los conceptos de anulación, pues aun cuando se hiciera la misma, en nada cambiaría el sentido de la presente resolución; sin que se pueda considerar que dicho proceder cause afectación a las partes al no trascender al sentido de la sentencia.

Cobran aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de registro electrónico 237264, visible en página 177 del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 205-2016, Tercera Parte, Séptima Época, cuyo rubro y texto son:

<<PRUEBAS. CASOS DE INOPERANCIA DE LOS AGRAVIOS EN QUE SE RECLAMA SU FALTA DE ESTUDIO.

Para que puedan considerarse operantes los agravios en que se reclama la falta de estudio de alguna o algunas de las pruebas rendidas, es necesario, no sólo que la omisión exista, sino que la misma trascienda al sentido de la sentencia.>>

Así como el criterio jurisprudencial sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable con el número de tesis VI.2º. J/22, visible en página 409, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, del mes de Agosto de 1995, Novena Época, cuyo rubro y texto disponen:

<<SOBRESEIMIENTO. PRUEBAS RELACIONADAS CON EL FONDO DEL NEGOCIO. NO PROCEDE SU ESTUDIO.

El juez federal no tiene por qué tomar en consideración las pruebas ofrecidas por la quejosa en el juicio de garantías, relacionadas con los conceptos de violación, si decide sobreseer, pues no existe razón jurídica para examinar y valorar las relativas al fondo del asunto.>>

Conclusión

Al resultar improcedente la demanda de nulidad, con fundamento en el artículo 87 fracción V de la Ley del

Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los diversos artículos 79, fracción X, y 80, fracción II, de la misma Ley, se **sobresee el juicio contencioso administrativo** incoado por **** en contra de la autoridad demandada.

Por lo expuesto y fundado y con sustento en los artículos 3, 13 fracciones XII y XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; así como 2, 79, fracción X, 80 fracción II, y 87 fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **sobresee el juicio contencioso administrativo** incoado por ****, en contra del **Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila**, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando **CUARTO** de esta sentencia.

SEGUNDO. Con fundamento en el artículo 26 fracción III de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza **notifíquese personalmente** esta sentencia a ****, y **por oficio** al **Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila** en los domicilios respectivamente señalados para recibir notificaciones.

Notifíquese. Por los motivos y fundamentos jurídicos plasmados en el cuerpo de la presente sentencia, resolvió la Licenciada Sandra Luz Miranda Chuey, Magistrada de la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, residente en esta ciudad, quien firma junto con el Licenciado Martín Alejandro Rojas Villarreal, Secretario

de Acuerdo y Trámite adscrito a la mencionada Sala Unitaria, quien autoriza con su firma y da fe. -----

**Magistrada de la Primera Sala
Unitaria en Materia Fiscal y
Administrativa**

**Secretario de Acuerdo y
Trámite**

Licenciada Sandra Luz

Miranda Chuey

Licenciado Martín

Alejandro Rojas Villarreal

Se lista la sentencia. Conste. -----

