

**SEGUNDA SALA EN MATERIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA  
DEL  
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

**EXPEDIENTE NÚMERO** **FA/073/2021**  
**TIPO DE JUICIO** JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
**DEMANDANTE:** **(\*\*\*\*\*)**  
**AUTORIDADES DEMANDADAS** DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA  
**MAGISTRADO:** ALFONSO GARCÍA SALINAS  
**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:** ENRIQUE GONZÁLEZ REYES

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a treinta de agosto de dos mil veintidós.**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA  
Visto el estado del expediente **FA/073/2021**, radicado en esta Segunda Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, para dictar resolución definitiva; lo cual se efectúa a continuación.

**ANTECEDENTES**

**Primero. Demanda y escrito de desahogo de prevención y aclaratorio a la demanda.** Por escrito presentado la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, **(\*\*\*\*\*)**, demandó a la **Dirección de Desarrollo Urbano** y al

Republicano Ayuntamiento del Municipio de Saltillo,  
Coahuila De Zaragoza, (Fojas 02 a 12).

Por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, se radicó el expediente con el estadístico **FA/073/2021**, y se previno al demandante a fin de que cumpliera con diversos requisitos ahí especificados (fojas 104 a 105 y vuelta).

Luego mediante escrito de desahogo de prevención y aclaración a la demanda de fecha ocho de junio de dos mil veintiuno, señala como actos impugnados los siguientes:

“<<[...]

**B.** Los actos administrativos que se impugnan;

- Cédula de notificación de fecha diez (10) de mayo de dos mil veintiuno, emitida por el inspector **(\*\*\*\*\*)**, adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, en la cual dicho inspector determinó lo siguiente: Instalación de un portón doble sobre vía pública, calle **(\*\*\*\*\*)** sin contar con el permiso vigente correspondiente de la Dirección de Desarrollo Urbano. Se requiere su retiro inmediato en las siguientes 24 horas. Debe permanecer abierto hasta su retiro total.

Señalando dicho inspector que cuenta con un plazo de veinticuatro horas, es decir, un día (1) hábil a partir de la notificación practicada para que se acudiera con el **(\*\*\*\*\*)** (sic) para que sea escuchado en su defensa y expusiera las pruebas que estimara convenientes aportar.

- La omisión de dar respuesta del R. AYUNTAMIENTO DE SALTILLO a la solicitud presentada en fecha 08 de marzo de 2021, mediante la que se requirió actualización de la vigencia del Acuerdo emitido el 28 de abril de 1993, solicitando además y se autorizara añadir control de acceso por la calle **(\*\*\*\*\*)**.

- *La omisión de dar respuesta de la Dirección de Desarrollo Urbano de este Municipio de Saltillo, a la solicitud presentada en fecha 02 de octubre de 2020, mediante la cual la suscrita pedí a dicha dirección la actualización de la vigencia del Acuerdo emitido el 28 de abril de 1993, sobre el cierre de las calles (\*\*\*\*), dejando únicamente como entrada y salida la (\*\*\*\*). Ante la problemática que ocasiona la negociación denominada "(\*\*\*\*)" y sus proveedores por las agresiones verbales, daños y los movimientos de funcionamiento de carga y descarga de proveedores.*

(Fojas 110 a 112)

[...]

**Segundo. Admisión de la demanda.** con acuerdo de fecha **ocho de junio de dos mil veintiuno**, se admitió a trámite la demanda, se dio el carácter de tercero a la persona moral denominada **(\*\*\*\*)**; se ordenó emplazamiento y correr traslado a la demanda con copia de la demanda y anexos exhibidos para que formular su contestación las autoridades demandadas y desahogara vista la parte tercero interesada; además se hicieron los apercibimientos de ley correspondientes. (Fojas 113-116)

**Tercero. Contestaciones y desahogo de vista.** El **seis de julio de dos mil veintiuno** el Director de Desarrollo Urbano del Republicano Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, y **(\*\*\*\*)**, respectivamente la autoridad demandada contesto la demanda en la que refuto los conceptos de impugnación, ofreció pruebas y demás consideraciones, por su parte la parte tercero interesada desahogo la vista ordenada (fojas 129-167 del expediente).

En consecuencia, mediante acuerdo de **nueve de julio de la anualidad inmediata anterior** se tuvo desahogando la vista a la parte tercero interesada **(\*\*\*\*)** y en el mismo acuerdo se previno a la autoridad demandada **Director de Desarrollo Urbano del Republicano Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza**. (Fojas 169-170 vuelta).

El **ocho de julio de dos mil veintiuno**, el Director de Asuntos Jurídicos del Republicano Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, contesto la demanda en la que refuto los conceptos de impugnación, y demás consideraciones (fojas 172 a 174).

Con acuerdo de fecha **doce de junio de dos mil veintiuno** se realizó prevención a la autoridad ocursoante **Director de Asuntos Jurídicos del Republicano Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza**. (foja 175 y vuelta).

En secuela mediante acuerdos de fechas **once de agosto de dos mil veintiuno** (fojas 185 a 186) y **diecisiete de agosto de dos mil veintiuno** (fojas 190 a 191), respectivamente y previo desahogo se tuvo a las autoridades demandadas dando contestación a la demanda.

**Cuarto. Pruebas supervinientes.** Con escrito de fecha **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno**, la parte actora por conducto de su abogado autorizado exhibe prueba superviniente consistente en copia simple de sentencia derivada del expediente administrativo **34/2021** relativa al Procedimiento de

Imposición de Sanciones tramitado ante el Juez Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza. (fojas 206 a 212 y vuelta)

Con auto de fecha [cinco de octubre de dos mil veintiuno](#), se admite la prueba superviniente de trato, se ordena vista a las demás partes y se requiere para mejor proveer a la autoridad emisora del medio de convicción a fin de que remita copia certificada de ella a esta Segunda Sala Unitaria. (foja 213 y vuelta)

Mediante oficio número [JM/690/2021](#), el Juez Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, remite copia certificada de la resolución administrativa de fecha [diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno](#) relativa a la pronunciada dentro del expediente de Procedimiento de Imposición de Sanciones, número [34/2021](#) de los índices de aquel Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza. (fojas 220 a 225 y vuelta).

En consecución, mediante auto de fecha [veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno](#), previa autorización de plazo a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniera, se declaró precluido este y se citó para audiencia de desahogo de pruebas. (foja 236)

**Quinto. Llamamiento a tercero interesado.** En proveído de fecha [once de febrero de dos mil veintidós](#), se mandó llamar a la tercera interesada denunciante. (fojas 269 a 270).

Mediante auto de fecha **veintiocho de marzo de dos mil veintidós**, se declaró precluido el derecho de la Tercero Interesada denunciante para desahogar la vista ordenada en proveído con data del **once de febrero de dos mil veintidós** y se fijo fecha y hora para audiencia de desahogo de pruebas. (foja 275 y vuelta).

**Sexto. Audiencia de Desahogo de pruebas.** El día **veintinueve de abril de dos mil veintidós**, tuvo verificativo la audiencia de desahogo de pruebas, en la que se concedió a las partes el plazo de cinco días para formular alegatos. (fojas 247-249).

**Sexto.** En acuerdo de **diez de febrero de la anualidad**, se constató el fenecimiento del plazo para la presentación de alegatos, en consecuencia, se tuvo concluido dicho término sin que las partes formularan alegatos, <<sin que resulte óbice que mediante auto de fecha **once de febrero de dos mil veintidós** se tuvo al ente moral denominado **(\*\*\*\*\*)**, ofertado alegatos los que se acordó serían tomados en cuenta en el momento legal oportuno, ya que estos se tienen por reproducidos en los efectos de esta sentencia>>, auto que tuvo efectos de citación para sentencia (Foja 250).

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 83, de la Ley del Procedimiento

Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 1, 3, 11, 12 y 13, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

### **SEGUNDO. Existencia del acto.**

Por razón de método y técnica, en toda sentencia primero debe analizarse y resolverse respecto de la certeza o inexistencia de los actos y, sólo en el primer caso, estudiar las causales de improcedencia aducidas o que se adviertan en forma oficiosa por el juzgador y, por último, de ser procedente el juicio, entrar a analizar el fondo del asunto.

Por identidad jurídica, es aplicable la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, de rubro y texto:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**“ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.**

*El artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, establece que procede revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento cuando, entre otros casos, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio en primera instancia haya incurrido en alguna omisión que pudiere influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva. Por otra parte, de acuerdo con la técnica que rige al juicio de garantías, en toda sentencia de amparo, sea directo o indirecto, la autoridad que conozca del mismo, en primer lugar debe analizar y resolver respecto de la certeza o inexistencia de los actos reclamados y sólo en el primer caso, lo aleguen o no las partes, debe estudiar las causas de improcedencia aducidas o que en su criterio se actualicen, para, por último, de ser*

procedente el juicio, dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda. Lo anterior es así, entre otras razones, ya que de no ser ciertos los actos combatidos, resultaría ocioso, por razones lógicas, ocuparse del estudio de cualquier causa de improcedencia y en el evento de ser fundada alguna de éstas, legalmente resulta imposible analizar las cuestiones de fondo; en otras palabras, el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto, implica, en el primer caso, que los actos reclamados sean ciertos y, en el segundo, que además de ser ciertos los actos reclamados, el juicio de garantías sea procedente. A mayor abundamiento, el no estudio de la certeza o inexistencia de los actos reclamados por parte del Juez de Distrito, independientemente de que es contrario a la técnica del juicio de amparo en los términos antes apuntados, entre otras cuestiones, trastoca la litis del recurso de revisión que hagan valer las partes y limita las defensas de éstas, porque la sentencia que se dicte en dicho recurso, podría carecer de sustento legal, al no poder precisarse con exactitud, en primer lugar, la materia del recurso y en segundo lugar, sobre qué actos de los reclamados es procedente, en su caso, conceder el amparo, sin que el tribunal del conocimiento pueda suplir la omisión apuntada por carecer de facultades para ello, pues es obligación del Juez de Distrito ocuparse de la cuestión de que se trata, siguiéndose con ello el cumplimiento de la obligación constitucional de otorgar a las partes plenitud de defensa en contra de un acto de autoridad que afecte su esfera jurídica, como puede ser la resolución definitiva por él dictada. Así pues, si el Juez de Distrito omitió, previamente al estudio de la causa de improcedencia que estimó fundada, el análisis de la certeza o inexistencia de los actos reclamados, se actualiza la hipótesis jurídica que contempla el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, procediendo, en consecuencia, revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento".

En el caso, mediante escrito de desahogo de prevención y aclaración a la demanda de fecha [ocho](#)



de junio de dos mil veintiuno, señala como actos impugnados los siguientes:

1. Cédula de notificación de fecha diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021), emitida por el inspector (\*\*\*\*\*), adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo.
2. La omisión de dar respuesta del Republicano Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a la solicitud presentada en fecha ocho (08) de marzo de dos mil veintiuno (2021).
3. La omisión de dar respuesta de la Dirección de Desarrollo Urbano de este Municipio de Saltillo, a la solicitud presentada en fecha dos (02) de octubre de dos mil veinte (2020).

---

Respecto de los anteriores se tiene acreditado el enunciado en el incisos 1 de la relación anterior, consistente en la Cédula de notificación de fecha diez de mayo de dos mil veintiuno, emitida por el inspector adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, dado que el mismo fue exhibido en original a foja 013 del expediente.

De lo anterior, la documental exhibida por la parte actora, goza de valor demostrativo pleno, en términos de lo dispuesto por los preceptos 427, 456 y 514, todos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila, aplicado de manera supletoria a la ley de la materia en términos de su dispositivo 1, toda vez que

fue expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, respecto de los restantes actos impugnados consistentes en las omisiones de respuesta del Republicano Ayuntamiento de Saltillo Coahuila de Zaragoza, a la solicitud presentada en fecha ocho de marzo de dos mil veintiuno y de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a la solicitud presentada en fecha dos de octubre de dos mil veinte, los mismos resultan **inexistentes**.

**Se explica.**

En el Estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios, ante una petición del gobernado se debe emitir una respuesta, y dado el caso de la omisión en la respuesta se genera como subsiguiente existencia de un silencio de la autoridad administrativa, lo que da lugar a una ficción jurídica debidamente regulada en la entidad y para sus municipios.

En primer lugar, -dada la naturaleza del caso-se realizarán algunas precisiones en torno al tema de la ficción jurídica conocida como negativa ficta y con posterioridad, a la confirmativa ficta y finalmente respecto de la Afirmativa ficta, para lo cual se recurre a la doctrina como elemento de análisis y apoyo.

Sobre el tópico, cobra vigencia la tesis 2a. LXIII/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la

Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, del mes de mayo de 2001, Materia Común, página 448, identificable con el título y contenido siguientes:

**“DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS<sup>1</sup>.”**

<sup>1</sup> **DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.** En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."; mientras que en su párrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.

Ángel Luis Parra Ortiz, en su obra intitulada “Compendio de Derecho Procesal Administrativo”, expone que, en el contexto de la función administrativa del Estado, un elemento esencial lo es el acto administrativo, ya sea afirmativo o negativo.

La resolución negativa ficta la define como: una ficción legal, que considera respondida en sentido negativo una petición o instancia, por el transcurso del tiempo, para efectos de su impugnación, provocando el análisis de la petición o instancia correspondientes.

Dicho autor, sostiene que existe una clara diferencia entre el derecho de petición y la negativa ficta, en cuanto a la pretensión del interesado al ser violado su derecho de petición el solicitante se limita a pedir la contestación o respuesta de parte de la autoridad, mientras que en la negativa ficta, la intención del demandante es de que una vez estudiado el fondo de la petición, el órgano jurisdiccional esté en condiciones de decidir sobre la procedencia de la misma y a favor del solicitante.

En otras palabras, la negativa ficta consiste en estimar que el silencio de la autoridad administrativa ante una petición formulada, -extendido por cierto plazo-, genera la presunción legal de que se resolvió en sentido negativo, por lo que es razonable sostener que ello ocurre en cuanto al fondo de tal pretensión, por ser precisamente lo que se presume negó la autoridad omisa, de tal manera que, al acudir ante los tribunales a impugnar esa determinación, el estudio de

su validez sólo puede versar sobre el fondo de lo pretendido.

Ahora, en la materia fiscal existe otra figura jurídica conocida como confirmativa ficta, en la cual el silencio de la autoridad fiscalizadora y resolutora de algún recurso de revocación interpuesto por el contribuyente y dada su inactividad, inercia o pasividad de la resolución de este, debe tenerse como resuelta en sentido de confirmar el acto impugnado.

En este contexto, se puede establecer que, en nuestro régimen fiscal, la “doctrina jurídica del silencio de la administración” ha encontrado su principal aplicación en la figura de la “Negativa Ficta” y la “Confirmativa ficta”, aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo que para tal efecto establece la ley.

Por otra parte, el “Silencio Administrativo” es un instrumento jurídico existente en los ordenamientos legales, que la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza ha incorporado en su normativa y forma parte tanto del administrativo, con el fin de facilitar una actividad administrativa pronta y proteger el derecho de los gobernados ante la pasividad o el silencio de la autoridad local.

Ahora bien, el silencio de la autoridad administrativa en el Estado de Coahuila de Zaragoza da lugar a la “Afirmativa ficta”, de conformidad con lo

dispuesto por los artículos 1º, 20 y 23, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>2</sup>, con el propósito de verificar si

---

<sup>2</sup> **Artículo 1.** Esta ley es de orden público e interés social. Se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo y sus municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución del Estado y demás leyes de carácter federal.

**Artículo 20.** La Administración Pública Estatal o Municipal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará:

- I. El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal;
- II. Domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas;
- III. La petición que se formula;
- IV. Los hechos o razones que dan motivo a la petición;
- V. El órgano administrativo a que se dirigen;
- VI. Lugar y fecha de la ejecución del acto, y
- VII. Firma del interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.”.

**Artículo 23.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles. **Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver.** Igual constancia

establece o no, las figuras jurídicas llamadas negativa ficta y afirmativa ficta.

Los dispositivos legales enumerados en el párrafo anterior, señalan que la Ley de Procedimiento Administrativo de esta entidad, se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado **así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad**, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo y sus municipios.

Luego, el artículo 20, prevé las formalidades que deben satisfacer las promociones dirigidas a la Administración Pública Estatal o Municipal, la cual no podrá exigir mayores a las establecidas en dicha legislación.

Del contenido del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza en vigor, es evidente que las peticiones realizadas por los gobernados a las autoridades del Poder Ejecutivo de la entidad, **de los Municipios** o de los organismos descentralizados de

---

*deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido negativo.*

*En el caso de que se recurra al sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma. (El realce es propio).*

carácter estatal o municipal, deben ser contestadas en forma escrita, dentro del **plazo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción**, por lo que transcurrido este sin que se notifique al interesado la resolución expresa correspondiente, **ese silencio se considerará como resolución afirmativa ficta**, la cual implica una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, **aunado a que, a petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva.**

De conformidad con lo expuesto, y en la especie no se está ante un simple ejercicio de derecho de petición, pues la accionante pretendía de la autoridad administrativa un pronunciamiento de fondo, por lo que se entiende que quien deba resolver una resolución considerada como afirmativa de manera ficticia, resulta obligado a analizar los siguientes elementos:

1. La existencia de una petición o instancia;
2. Que la misma sea por escrito;
3. Que esta se dirija a la autoridad (administrativa);
4. Que cuente con el sello de recibido;
5. El transcurso del término;
6. Que en el lapso temporal no se haya producido una respuesta o que no haya sido dada a conocer a su destinatario;
7. **A petición del interesado**, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los



dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva;

8. Si la constancia no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante la instancia jurisdiccional atinente, en este caso, sería este propio Tribunal de Justicia Administrativa, con el propósito de que ese emita la resolución correspondiente.<sup>3</sup>;

9. Hay un distintivo, **la afirmativa ficta no opera ipso facto, sino que requiere de una declaratoria del Tribunal de lo Administrativo local mediante el juicio atinente**, cuando la autoridad niega entregar la certificación solicitada dentro de los dos días como lo establece el artículo 3º fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ya que el mencionado órgano jurisdiccional es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales

---

<sup>3</sup>**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: **XII.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, **así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta**, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

aplicables al caso concreto y, en su caso, analizar si operó o no la afirmativa ficta solicitada.

Los anteriores elementos no son arbitrarios o caprichosos, ya que, dada la peculiaridad de la ficción legal en sentido afirmativo, requiere ser declarada como configurada para que opere como tal. Así lo han considerado diversos órganos del Poder Judicial de la Federación –al interpretar legislaciones similares- a través de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiado de Circuito, tal y como se patentiza con las tesis identificables con los epígrafes, contenidos y datos de identificación siguientes:

**AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL).**

Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen los documentos, cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia de funcionamiento; transcurrido dicho plazo, si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por

el silencio de la autoridad el interesado presume que ha operado en su favor la positiva ficta, **deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto**, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento.

**AFIRMATIVA FICTA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 29 A 33 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. PARA QUE OPERE REQUIERE DE UNA DECLARATORIA DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO LOCAL.**

La teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo, conocida como afirmativa ficta, derivan de la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión positiva, la cual, tratándose de la establecida en los artículos 29 a 33 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, no opera ipso facto, sino que requiere de una declaratoria del Tribunal de lo Administrativo local mediante el procedimiento especial previsto en los artículos 108 a 111 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, ya que el mencionado órgano jurisdiccional es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al caso concreto y, en su caso, de declarar si operó o no la afirmativa ficta solicitada.

La resolución positiva ficta, en consecuencia,

sí produce los efectos jurídicos de una auténtica resolución, por lo que no puede, por ejemplo, ser revocada mediante una resolución expresa denegatoria de fecha posterior a la de su configuración, ni señalar de manera posterior que no se anexaron los documentos anexos a dicha solicitud; **es decir, una vez que se ha configurado el silencio administrativo, el particular entiende que se le ha resuelto en sentido positivo**, por lo que a partir de tal configuración la autoridad no puede emitir una resolución expresa denegatoria, ya que esto implicaría privar unilateralmente al administrado de derechos adquiridos.

Precisado lo anterior, **no existe la omisión de respuesta** por la autoridad administrativa, pues en su caso, **la falta de respuesta administrativa** por más de treinta días **da lugar por consecuencia a configurar la ficción jurídica** derivada del silencio administrativo del que se desprende **se le ha resuelto en sentido positivo**.

Por tanto, el interesado aquí parte accionante debió acudir ante la autoridad administrativa a solicitar la expedición de la constancia de tal circunstancia y si la constancia no fuese emitida dentro del plazo de dos días, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante la instancia administrativa atinente y en este caso, sería este propio Tribunal de Justicia Administrativa, quien determinaría la procedencia de afirmativa ficta, con el propósito de que ese emita la resolución correspondiente.

En consecuencia, ante la inexistencia de la omisión de dar respuesta del Republicano Ayuntamiento y la Dirección de Desarrollo Urbano ambos del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, respecto de las solicitudes de fecha **ocho (08) de marzo de dos mil veintiuno (2021)** y **dos (02) de octubre de dos mil veinte (2020)** respectivamente, cobra vigencia la causa de improcedencia prevista en el precepto 79, fracción VII de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **procede sobreseer en el juicio**, por lo que respecta a los actos aquí analizados en términos de lo dispuesto por el artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ahora bien, precisada la existencia del acto impugnado consistente en la Cédula de notificación de fecha **diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, emitida por el inspector **(\*\*\*\*\*)**, adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, corresponde efectuar el análisis de causas de improcedencia.

**TERCERO. Causas de improcedencia.** Por tratarse de una cuestión de orden y método procesal, la procedencia del juicio contencioso administrativo es una cuestión de orden público y de estudio preferente; por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 814,

publicada en la página quinientos setenta y tres, tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, cuya voz y contenido son:

**“IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.** *Las causales de improcedencia en el juicio de amparo por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.*”

En el presente caso, se verifica la actualización de las causas de improcedencia previstas en las fracciones VIII y X, del precepto 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a *contrario sensu*, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, toda vez que los actos impugnados no constituyen actos administrativos definitivos impugnables en esta acción contenciosa, y aunado a hecho de haber cesado los efectos del acto impugnado.

**Se explica.**

Los artículos 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y el 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establecen en primer y segundo lugar, lo siguiente:

<< **Artículo 79.** El juicio contencioso administrativo es improcedente:

[...]

X. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.>>

<< **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:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y organismos fiscales autónomos estatales y municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;

V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o a la

- Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación;
- VII.** Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;
- VIII.** Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;
- IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o de sus municipios, así como de sus entidades paraestatales o paramunicipales;
- X.** Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables;
- XI.** Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XII.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva



ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

**XIII.** Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos estatales, municipales y de los organismos públicos autónomos, en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos;

**XIV.** Las resoluciones de la Contraloría Interna del Instituto Electoral de Coahuila que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de las disposiciones aplicables;

**XV.** Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza;

**XVI.** Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

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.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.>>

De las inserciones anteriores se advierte, que el numeral 79, establece los casos de improcedencia del

juicio contenciosos administrativo, específicamente su fracción X, prevé el caso de que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la ley.

Ahora, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece los actos administrativos, **resoluciones definitivas** y procedimientos contra los cuales procede el juicio contencioso administrativo.

Así, las resoluciones definitivas contra las cuales es procedente el juicio contencioso administrativo deben ser entendidas atendiendo a su naturaleza, ya sea una resolución expresa o ficta, de modo que refleje el producto final o voluntad definitiva de la administración pública como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o bien como manifestación aislada que no requiera un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

El criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar si es o no procedente el juicio de nulidad en su contra, debe analizarse la naturaleza de la actuación administrativa de que se trata, a fin de dilucidar si constituye realmente el producto final o voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas:

**A. Como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento;**

**B. Como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial, en tanto contenga una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.**

Este criterio se encuentra inmerso en la tesis 2a. X/2003, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, del mes de febrero de 2003, Materia Administrativa, página 336, visible con la voz y contexto 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.>>

El primer tipo de actos a los que alude la tesis inserta son propiamente las resoluciones administrativas, pues tienen su antecedente en un procedimiento previo, y constituyen un <<acto administrativo decisorio -con presunción de legalidad- que decide sobre el fondo planteado o pone fin a un procedimiento, de efectos vinculantes -dotado de ejecutividad, en tanto no requiere intervención judicial

y tiene ejecución coactiva-, que rige una situación jurídica concreta.>>

En cambio, el segundo tipo de actos constituyen actuaciones aisladas y su impugnabilidad se encuentra supeditada a que contengan una determinación o decisión de la autoridad que se ha producido final o voluntad definitiva de la administración pública que, además, genere un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado; en otras palabras, y como se anticipaba, el acto debe reunir las características de unilateralidad, obligatoriedad y definitividad.

Para determinar si se reúnen estas características, debe dilucidarse la naturaleza jurídica del acto administrativo; así, la teoría general de los actos administrativos reconoce los actos de naturaleza positiva y los de naturaleza negativa. Un acto jurídico será de carácter positivo cuando consista en una conducta comisiva, es decir, en una acción de hacer.

Por otra parte, los actos de naturaleza negativa consisten en una conducta omisiva o en una abstención de dejar hacer lo que la ley ordena o en dejar de reconocer u otorgar lo que la norma impone; estos actos negativos se subclasifican en: a) abstenciones; b) negativas simples; y, c) actos prohibitivos.

Bien, especificado el marco normativo indispensable en este asunto, es necesario precisar cuál es el acto impugnado en esta acción:

- La Cédula de notificación de fecha **diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, emitida por el inspector (**\*\*\*\*\***), adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

Del acto impugnado destaca la aplicación de los artículos 363, 364, 365, 366, 367, 371, 372 y 373 del Reglamento de Desarrollo Urbano y Construcciones para el Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, de los que en su contenido se advierte:

**Artículo 363.** *La Dirección, a través del personal que para tal efecto se designe, ejercerá las funciones de vigilancia e inspección que correspondan y en las condiciones que juzgue pertinentes, de conformidad con lo previsto en este reglamento.*

*En cumplimiento con el artículo 96 bis de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección podrá designar inspectores multidisciplinarios para desempeñar funciones de supervisión, inspección y vigilancia.*

*En orden de llevar a cabo las facultades y atribuciones de inspección la Dirección podrá auxiliarse de despachos externos de supervisión e inspección, dichos inspectores tendrán las mismas facultades y atribuciones que un inspector municipal.*

**Artículo 364.** Las inspecciones tendrán por objeto verificar que las edificaciones que se

encuentren en proceso o terminadas, así como los usos del suelo, cumplan con las disposiciones de la Ley, este reglamento y demás ordenamientos legales aplicables.

**Artículo 365.** El inspector deberá identificarse ante el propietario, el Director Responsable de Obra o los ocupantes del lugar donde se vaya a practicar la inspección, con la credencial que para tal efecto expida a su favor la Dirección. Es obligatorio permitir al inspector el acceso al lugar de que se trate.

**Artículo 366.** El propietario, el Director Responsable de Obra o los ocupantes del lugar donde se vaya a practicar la inspección, deberán dar todo tipo de facilidades para el desarrollo de la diligencia de inspección, proporcionando los informes necesarios y permitiendo el acceso a las instalaciones del predio objeto de la visita de inspección.

**Artículo 367.** Cuando como resultado de la visita de inspección se compruebe la existencia de cualquier infracción a las disposiciones contenidas en este Reglamento, la Dirección notificará y sancionará a los infractores por las irregularidades o violaciones en que hubieren incurrido, **otorgándoles un término de 24 a 72 horas, a fin de que sean solventadas.**

**Artículo 368.** **Las autoridades competentes a que se refiere este reglamento tendrán a su cargo la vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones;** para tal efecto, podrán **adoptar y ejecutar las medidas de seguridad,** determinar las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan.

Se considerarán, entre otras, como autoridades competentes para adoptar y ejecutar las medidas de seguridad, los inspectores y supervisores de la Dirección, que

lleven a cabo las diligencias a que se refiere el Capítulo LX De la Inspección y Control de Obras.

**Artículo 371.** Se entenderá por infracción, la violación a cualquiera de las disposiciones establecidas en este reglamento y los programas de desarrollo urbano, la cual será sancionada de acuerdo a lo establecido en este ordenamiento.

**Artículo 372.** Son infracciones a las disposiciones previstas en este reglamento:

- I. Ocupar sin previa autorización la vía pública;
- II. Negarse, el propietario o Director Responsable de Obra, a retirar instalaciones, obras o materiales que se hayan depositado sobre la vía pública, previa notificación de la Dirección;
- III. Obstaculizar la vía pública con anuncios publicitarios o cualquier elemento que dificulte la circulación;
- IV. Aumentar el área de un predio o construcción sobre la vía pública;
- V. Negarse a reparar los daños ocasionados en la vía pública por la introducción de servicios, instalaciones y cualquier proceso que se haya realizado para la ejecución de una obra;
- VI. Negarse a reparar, frente a su predio, la banqueta correspondiente, cuando la Dirección lo requiera;
- VII. Realizar construcciones o instalaciones sobre volados y marquesinas que estén sobre la vía pública, salvo lo dispuesto por el Artículo 197;
- VIII. Realizar o haber realizado, sin contar con la licencia correspondiente, obras, instalaciones, demoliciones o modificaciones en edificaciones o predios de propiedad pública o privada;
- IX. Obtener la licencia utilizando documentos falsos o falseando información;
- X. Obstaculizar las visitas de inspección, conforme a lo previsto en el presente ordenamiento;



- XI.** Realizar una edificación sin contar con las medidas de seguridad previstas en este reglamento;
- XII.** Modificar el proyecto arquitectónico autorizado, sin la autorización de la Dirección;
- XIII.** Realizar excavaciones u obras que afecten la estabilidad del inmueble, la vía pública o las construcciones o predios vecinos;
- XIV.** No prever la instalación de ventilación artificial requerida, en los locales cerrados que sirvan para trabajo, reunión o servicio;
- XV.** No manifestar por escrito la terminación de las obras efectuadas;
- XVI.** No respetar en el predio o en la ejecución de una obra las afectaciones o restricciones previstas en el Plan Director;
- XVII.** No contar con la licencia de funcionamiento, cuando el inmueble es utilizado para un giro distinto al habitacional;
- XVIII.** Modificar el uso de la edificación sin previa autorización;
- XIX.** No establecer medidas de seguridad en un predio cuando el proceso de construcción haya sido interrumpido por más de 60 días;
- XX.** Proseguir la edificación cuando la misma haya sido clausurada, por algún incumplimiento al reglamento, y se encuentre con los sellos de la Dirección;
- XXI.** No presentar las fianzas de garantía y cumplimiento de los trabajos de urbanización, dentro del plazo señalado en el presente reglamento; y
- XXII.** Realizar trabajos de urbanización sin contar con la licencia correspondiente.

**Artículo 373.** Las sanciones administrativas podrán consistir en:

- I.** Clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones, las obras y servicios;
- II.** Multa equivalente de uno hasta diez mil veces el salario mínimo general diario

- vigente en el Estado, o tratándose de inmuebles hasta el 10% de su valor comercial;
- III. La revocación de las concesiones, autorizaciones, permisos, licencias o constancias otorgadas;
  - IV. La demolición total o parcial de las obras efectuadas en contravención a las disposiciones de este reglamento;
  - V. La cancelación del registro de Director Responsable de Obra o Perito Corresponsable de Obra, según sea el caso, en los padrones correspondientes;
  - VI. La prohibición de realizar determinados actos u obras; y
  - VII. Arresto hasta por 36 horas.

(el realce realizado es propio en todos los casos)

De lo anterior, se advierte que el acto impugnado se constituye en acto positivo cuya impugnabilidad se encuentra supeditada a que contengan una determinación o decisión de la autoridad que se ha producido final o voluntad, esto es, se encuentra supeditado a que en principio puedan ser solventadas las observaciones.

Es decir, antes de que la Cédula de notificación de fecha diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021), emitida por el inspector (\*\*\*\*\*), adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, pueda considerarse como un acto definitivo que cause perjuicios de forma irreparable en la esfera de los gobernados e impugnabile en vía contencioso administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa, se encuentra sometida al desahogo de un procedimiento previo en sede administrativa, en el que incluye la fase de solventación, esto en los

términos de los numerales 367 y 368 del propio Reglamento de Desarrollo Urbano y Construcciones para el Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

Es decir, el acto impugnado en este juicio contencioso administrativo a la fecha de presentación de la demanda, no contaba con la decisión final de la autoridad administrativa, pues aun en el caso de no solventar la infracción o infracciones detectadas en términos del numeral 367 del Reglamento de Desarrollo Urbano y Construcciones para el Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza y a que se contrae la Cédula de notificación de fecha **diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, para que esta se considerara definitiva debe seguirse el propio procedimiento administrativo correspondiente de imposición de sanciones.

Luego entonces, si de las constancias de autos incluso allegadas por la propia accionante por conducto de su abogado autorizado, mediante escrito de fecha **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno**, recibido en esa misma data en la oficialía de partes del tribunal según se desprende de sello de recepción y lo que se advierte en de fojas 296 a 212, que en continuidad a la Cédula de notificación de fecha **diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)** (misma que constituye el acto impugnado en esta vía contenciosa administrativa), se siguió el procedimiento administrativo de imposición de sanciones bajo el numero de expediente 34/2021 de los estadísticos del Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, del que derivó la resolución administrativa de fecha

diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno emitida por el referido juzgado municipal, resulta inconcuso por tanto, que el citado acto impugnado **no es una resolución definitiva**.

Lo que se hace palmario, en cuanto de la sana lectura de la propia resolución administrativa de fecha **diecisiete de septiembre del año dos mil veintiuno**, emitida por el Juez Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente 34/2021 del procedimiento administrativo de imposición de sanciones, se determinó lo siguiente:

“[...]

**PRIMERO:** Este Juzgado resulta competente para resolver el presente procedimiento.

**SEGUNDO:** Resulta infundada la violación presuntamente cometida por **(\*\*\*\*\*)** en su carácter de Representante de colonos del **(\*\*\*\*\*)**, a las fracciones I, II, III y VIII II (sic) del artículo 372 del reglamento de la materia, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente fallo.

[...]”

Lo anterior, en cuanto resuelve sobre la Cédula de notificación de fecha **diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, emitida por el inspector **(\*\*\*\*\*)**, adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, proveyendo sobre la misma al declarar infundadas las violaciones presuntamente cometidas en esta.

Resultando en lo conducente que durante la tramitación del juicio contencioso administrativo **FA/073/2021**, instado por la accionante en contra del

acto impugnado paralelamente se estaba tramitando un procedimiento en el Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, pendiente de resolución, con el mismo acto administrativo impugnado del que deriva una resolución, cuyo pronunciamiento hace cesar los efectos del acto impugnado en esta vía jurisdiccional.

Sin que resulte óbice a lo anterior el que la referida resolución administrativa de fecha **diecisiete de septiembre del año dos mil veintiuno**, emitida por el Juez Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, se exprese el nombre de **(\*\*\*\*\*)** y en el presente juicio contencioso lo sea promovido por **(\*\*\*\*\*)**, dado que el acto impugnado en esta vía fue expedido con dicha salvedad a nombre de **(\*\*\*\*\*)** y es referenciado este último de forma correcta en el escrito de demanda en esta acción contenciosa y en la referida resolución administrativa.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Todo lo cual se comprueba de la documental exhibida por la accionante resolución administrativa de fecha **diecisiete de septiembre del año dos mil veintiuno**, emitida por el Juez Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente 34/2021 del procedimiento administrativo de imposición de sanciones y remitida en copia certificada por la propia emisora visible a fojas 220 a 225 y vuelta, documentales que gozan de valor demostrativo pleno, en términos de lo dispuesto por los preceptos 427, 456 y 514, todos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila, aplicado de manera supletoria a la ley de la materia en términos de su dispositivo 1, toda vez que fue

expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, cobran vigencia las causas de improcedencia previstas en las fracciones VIII y X, del precepto 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados, al no ser la Cédula de notificación de fecha diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021), emitida por el inspector (\*\*\*\*), adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, un acto definitivo y haber cesado sus efectos en los términos expuestos, resultando procedente como se adelantó **sobreseer el juicio contencioso administrativo FA/073/2021.**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

De lo anterior resulta innecesario entrar en el análisis de las causas de improcedencia anunciadas por las autoridades demandadas.

A todo lo anterior cobra vigencia la tesis III.2o.P.255 P, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXII, octubre de 2010, Materia Penal, página 3028, visible con la voz y contenido siguientes:

**“IMPROCEDENCIA. CUANDO ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE DETERMINADAS CAUSALES.** De conformidad con el artículo 73 de la Ley de

Amparo, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si el Juez de Distrito advierte que el acto que se reclama fue consentido tácitamente, porque la presentación de la demanda resultó extemporánea, aun cuando pudiera existir alguna otra causal, como es la inobservancia del principio de definitividad; debe considerarse actualizada la primera de esas causales, esto es, la prevista en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, **porque al ser extemporánea la demanda, a ningún fin práctico conduce analizar cualquier otro motivo de improcedencia, porque es preferente analizar la oportunidad en que se presentó la demanda de garantías.**" (El énfasis es propio).

En lo que interesa, también cobra vigencia por identidad jurídica sustancial, la jurisprudencia VII.2o.C.J/23, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIV, julio de 2006, Materia Común, página 921, visible con el epígrafe y contexto que enseguida se insertan:

**<<DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA.>><sup>4</sup>**

---

<sup>4</sup> <<Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades

Sobre el t3pico, cobra ineludible aplicaci3n la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, identificada con el n3mero VI.2o.A. J/4, visible en la Novena 3poca del Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, Materia Administrativa, p3gina 1601, consultable con el ep3grafe y contexto que enseguida se transcriben:

**<< CONCEPTOS DE ANULACI3N. LA FALTA DE SU AN3LISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESUY3 EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

Quando en la sentencia reclamada se sobresee en el juicio de origen, la Sala Fiscal se libera de la obligaci3n de abordar el examen de los conceptos de nulidad, toda vez que aunque es verdad, acorde al art3culo [237 del C3digo Fiscal de la Federaci3n](#), las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben "examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, as3 como los dem3s razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuesti3n efectivamente planteada", ello s3lo acontece en el caso

---

rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previ3 las causales de improcedencia y sobreseimiento. As3, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensi3n al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petici3n de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resoluci3n, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acci3n, diciendo as3 el derecho y permitiendo que impere el orden jur3dico.>>



*de que la sentencia se ocupe del fondo del asunto, mas no si se decreta el sobreseimiento, pues en este último supuesto se excluye la posibilidad de que la autoridad responsable emprenda algún estudio sustancial sobre el particular.>>*

No es obstáculo a lo expuesto, que el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

Sin embargo, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que -como quedó precisado- el artículo 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

Por tanto, el derecho a la jurisdicción se cumple en la medida que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado, la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, ello siempre que satisfaga los requisitos fijados por la propia Constitución y las leyes secundarias.

En consecuencia, se está ante un caso en el que no se han actualizado todos los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, porque para ello, es necesario cumplir con los requisitos y términos fijados por la ley.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de las acciones intentadas y recursos; de manera que, si bien es cierto que dichos juicios y recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia de los mismos

Al respecto, cobra vigencia la jurisprudencia 1a./J.22/2014<sup>5</sup>, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible con el epígrafe y contenido siguientes:

**<<DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO  
JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL**

---

<sup>5</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décimo Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, página 325, con número de registro 2005917*

**ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.>><sup>6</sup>**

<sup>6</sup> <<El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico

En esta tesitura, al estar demostradas las causas de improcedencia analizadas, procede sobreseer en el juicio, de ahí que el suscrito no se encuentra en posibilidad de analizar el fondo del asunto, lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando a la parte accionante su derecho fundamental de acceso a la justicia, puesto que el análisis de las causas de improcedencia, lo que se traduce en un sobreseimiento, constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.

Por los mismos motivos, -por identidad jurídica sustancial- es aplicable la tesis III.2o.C.3 K (10a.) sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, visible en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3, página 2066, consultable con la voz y contenido siguientes:

**<<IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO.  
EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO  
CONFIGURA**

**UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS  
DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA  
CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS  
HUMANOS Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

El artículo [8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) (Pacto de San José de Costa Rica), consagra como

---

*interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.>>*

un derecho humano de toda persona el de la protección judicial, al establecer el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes, que ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención; en tanto que el artículo [17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), garantiza la tutela judicial efectiva, que se traduce en el derecho subjetivo público a favor de todo gobernado para acudir ante tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales, así como de manera expedita, mediante la previa instauración de un proceso en el que se respeten diversas formalidades esenciales, pueda resolverse aquélla mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución, razón por la cual, los órganos jurisdiccionales deben abstenerse de caer en formas o rigorismos jurídicos que obstaculicen un real y efectivo acceso a la justicia. Sobre esa base, se tiene que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe cumplir con los requisitos de su procedencia; lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando al promovente su derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que si se permite acudir al juicio de amparo en todo momento, podría generar una saturación de los tribunales federales, en perjuicio del propio gobernado, así como un retardo generalizado en la administración de justicia con motivo de la interposición de interminables juicios de amparo; por ende, el análisis de las causales de improcedencia constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y

que, no configura una denegación de justicia.>>

En consecuencia, al cobrar vigencia la causa de improcedencia prevista en el precepto 79, fracción X de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a *contrario sensu*, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, **procede sobreseer en el juicio**, por lo que respecta a los actos aquí analizados en términos de lo dispuesto por el artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 85, 87 fracción V, y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se:

#### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **sobresee** en todas sus partes, en el juicio contencioso administrativo promovido por **(\*\*\*\*\*)**, en términos de lo expuesto en el último razonamiento de esta sentencia.

**Notifíquese; personalmente a la parte accionante y mediante oficio a las autoridades demandadas.**

Así lo resolvió y firma **Alfonso García Salinas**, magistrado de la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Coahuila de Zaragoza, ante **Alondra Cárdenas Oxe**,  
secretaria de acuerdo y trámite que autoriza y da fe  
de sus actos. **Doy fe.**

E.G.R.



---

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Versión Pública TJA Coahuila de Zaragoza