

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

SENTENCIA DEFINITIVA

EXPEDIENTE NÚMERO FA/(*****)

TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

DEMANDANTE: (*****)

AUTORIDAD DEMANDADA JUEZ MUNICIPAL DE SALTILLO,
COAHUILA DE ZARAGOZA

MAGISTRADO: ALFONSO GARCÍA SALINAS

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: ENRIQUE GONZÁLEZ REYES

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a seis de enero de
dos mil veintitrés.

Visto el estado del expediente (*****), radicado en esta Segunda Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, para dictar sentencia definitiva; lo cual se efectúa a continuación.

RESULTANDO

Primero. Por escrito presentado el uno de diciembre de dos mil veintiuno, en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, (*****) promovió juicio contencioso administrativo en contra del **Juez Municipal De Saltillo, Coahuila De Zaragoza** en la cual expresa impugnar:

III. SEÑALAMIENTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE IMPUGNAN: Es la resolución del recurso de inconformidad radicado dentro del expediente (*****) del índice del Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, promovido por la (*****) contra los actos administrativos (dictamen, licencia de funcionamiento y constancias de uso de suelo) emitidos por la Dirección de Desarrollo Urbano y Protección Civil y Bomberos del Municipio de Saltillo. (fojas 002 a 020)

Segundo. Por acuerdo de seis de diciembre de dos mil veintiuno, se radicó el expediente con el estadístico (*****), y se admitió a trámite la demanda; se admitieron medios de convicción; y se ordenó emplazar a las autoridades y tercero interesado; de igual forma se hicieron los apercibimientos de ley correspondientes. (fojas 021 a 023 y vuelta)

Tercero. Mediante oficio número (*****) el Juez municipal de Saltillo Coahuila de Zaragoza, presento contestación a la demanda, y ofreció medios de convicción. (fojas 042 a 043)

Consecuentemente con acuerdo de fecha ocho de febrero de dos mil veintidós, previo desahogo de prevención se tiene por admitida la contestación, se admiten pruebas y se da vista a la parte accionante a fin de que manifestara lo que a su interés fuera oportuno sin perjuicio de ejercer el derecho a que se contrae el numeral 50 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza. (fojas 401 a 402)

Cuarto. En fecha **diecisiete de enero de dos mil veintidós** se recibió en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, oficio sin número, mediante el cual se expresa contestación a la demanda por parte del Director de Protección Civil y Bomberos de Saltillo, Coahuila en su carácter de tercero interesado. (fojas 291 a 296)

Mediante acuerdo de fecha **uno de febrero de dos mil veintidós**, previo desahogo de prevención se tiene admitido el desahogo de vista ordenado respecto del escrito de demanda, se admiten pruebas y se da vista a la parte accionante a fin de que manifestara lo que a su interés. (fojas 394 a 395)

Quinto. En fecha **veinte de enero de dos mil veintidós** se recibió en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, escrito de manifestaciones por parte de **(*****)** en su carácter de tercero interesado. (fojas 348 a 349)

Con auto de fecha **veinticuatro de enero de dos mil veintidós**, se admite el desahogo de vista ordenado respecto del escrito de demanda y se da vista a la parte accionante a fin de que manifestara lo que a su interés. (fojas 380 y vuelta)

Sexto: En fecha **cuatro de marzo de dos mil veintidós** mediante buzón jurisdiccional se recibió en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, escrito de ampliación a la demanda por parte de la accionante **(*****)**. (fojas 431 a 435)

Con acuerdo de fecha **veinticinco de marzo de dos mil veintidós**, se admitió a tramite la ampliación de la demanda y se ordeno el emplazamiento a las autoridades demandadas. (fojas 441 y vuelta)

Séptimo: Con acuerdo de fecha **once de mayo de dos mil veintidós**, fue admitida la contestación a la ampliación a la demanda por parte del Juez Municipal (fojas 539 y vuelta).

Octavo: En fecha de **diez de agosto de dos mil veintidós** se celebró la audiencia de desahogo de pruebas y se otorgó a las partes un plazo de cinco días para que pronunciaran sus alegatos. (fojas 551 a 553).

Noveno: con proveído de fecha **diecinueve de agosto del dos mil veintidós**, sin que las partes hubieren formulado alegatos, se tuvo por precluido el derecho para hacerlo y dicho auto tuvo efectos de citación para sentencia.

CONSIDERANDO

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; y los diversos 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 del acto 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 por reiteración XVII.2o. J/10, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, consultable en la Octava Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 76, del mes de abril de 1994, Materia Común, página 68, visible con el rubro y contenido siguientes:

**<<ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O
INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE
AMPARO.>>¹**

¹ <<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,

Los actos impugnados expresados en la demanda se hacen consistir medularmente en:

- La resolución del recurso de inconformidad radicado dentro del expediente (*****) del índice del **Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.**

En este mismo sentido mediante ampliación de la demanda se expreso como acto impugnado

TERCERO. Causa de improcedencia.

Por cuestión de orden y método procesal, es una obligación del suscrito analizar la causa de improcedencia invocada por las partes, o en su caso, la que se advierta de oficio en el juicio.

En el presente caso sometido a estudio y resolución las partes no hicieron valer causas de improcedencia relativas al juicio contencioso

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>>>.

administrativo y por otra parte, quien juzga no observa la actualización de alguna, en este sentido resulta irrisorio la pronunciación al respecto y por consiguiente se prosigue en el análisis sobre la decisión en el juicio de trato.

CUARTO. Conceptos de anulación.

Los motivos de anulación hechos valer por la parte accionante se tienen reproducidos, ya que por un lado no existe disposición expresa en la ley de la materia que determine deban constar en la presente resolución y, por otro, ello se realiza en obvio de repeticiones estériles.

Por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, sostenida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, consultable en la página 830, Tomo XXXI, del mes de mayo de 2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, identificable con el rubro y contenido siguientes:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN >>²

² << **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN** De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los

De igual forma, es necesario precisar que su estudio se efectuará bajo el principio de estricto derecho al no actualizarse algún supuesto en que deba suplirse la deficiencia de los conceptos de anulación; lo anterior, tiene apoyo -por analogía- en la tesis 1a. CVIII/2007, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Constitucional, Tomo XXV, del mes de mayo de 2007, página 793, visible con el rubro y contexto que enseguida se transcriben:

<<GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.>>³

planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer. >>

³ <<El derecho fundamental contenido en el referido precepto constitucional implica, entre otras cosas, el deber de los tribunales de administrar justicia de manera completa, en atención a los cuestionamientos planteados en los asuntos sometidos a su consideración, analizando y pronunciándose respecto de cada punto litigioso, sin que ello signifique que tengan que seguir el orden expuesto por las partes o que deban contestar argumentos repetitivos, pues los órganos encargados de dirimir las controversias están en aptitud de precisar las cuestiones a resolver, lo que puede o no coincidir con la forma o numeración adoptada en los respectivos planteamientos, y aunque no pueden alterar los hechos ni los puntos debatidos, sí

Quinto. Solución del caso. Los argumentos esgrimidos por el ente moral accionante para combatir los actos impugnados consisten medularmente en:

1. La resolución impugnada al analizar la causa de improcedencia consistente en la falta de interés de la actora en sede administrativa revirtió la carga de la prueba al considerar que la aquí demandante debió aportar medios probatorios para acreditarlo.

2. El Juzgado municipal al emitir la resolución impugnada no valoró diversas pruebas documentales omitiendo pronunciarse sobre la causal de extemporaneidad del procedimiento administrativo de inconformidad.

pueden e incluso deben definirlos, como cuando la redacción de los escritos de las partes es oscura, deficiente, equívoca o repetitiva. Esto es, los principios de exhaustividad y congruencia de los fallos judiciales no pueden llegar al extremo de obligar al juzgador a responder todas las proposiciones, una por una, aun cuando fueran repetitivas, ya que ello iría en demérito de otras subgarantías tuteladas por el referido precepto constitucional como las de prontitud y expedites- y del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos exigen la máxima atención y acuciosidad judicial, pues la garantía a la impartición de justicia completa se refiere únicamente a que los aspectos debatidos se resuelvan en su integridad, de manera que sólo deben examinarse y solucionarse las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión correspondiente.>>

3. El juez municipal al emitir el acto impugnado en esta acción contenciosa:

- a. No especifica la normatividad municipal que se dejó de observar.
- b. No indica con claridad en que consiste la ilegalidad de los actos impugnados en sede administrativa.

En principio debe indicarse que, por razón de método de estudio, los conceptos de anulación serán estudiados en conjunto y orden diverso al planteado por el accionante, sin que la ley procesal de la materia prevea deban ser estudiados en el orden expuesto por accionante.

A lo anterior tiene aplicación por paralelismo jurídico el criterio jurisprudencial cuyo contenido se encuentra inserto a pie de página y del cual el número de registro, rubro y dato de identificación son consultables como expresa:

Número de Registro: 2011406

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 29, Abril de 2016; Tomo III; Pág. 2018. (IV Región) 2o. J/5 (10a.)⁴.

⁴ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así

Verificados los motivos de disenso expuestos con antelación resultan **fundado parcialmente** los indicados bajo los incisos 1 y 2 e **inoperante el tercero** restante, atento a las consideraciones siguientes:

Se explica:

En primer término, es necesario precisar que las cuestiones planteadas por los gobernados, no necesariamente deben ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno el principio *pro persona* consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes, tal como acontece en la especie.

Sobre el tópico, cobra ineludible aplicación la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.

Nación, consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Común página 906, visible con la voz y contenido siguientes:

“PRINCIPIO PRO-PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: "PRINCIPIO PRO-PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el Decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en

modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes."

Luego entonces, cobra relevancia, que al expedirse las disposiciones legales atinentes a las funciones jurisdiccionales de este Tribunal de Justicia Administrativa, se fijaron las normas que regulan las actividades de las partes y de los operadores jurisdiccionales por lo que desde este punto de vista, que en lo atinente al juicio contencioso administrativo rige el principio de litis cerrada, lo cual resulta acorde a la disposición 17 de la Constitución Federal, de ahí que la aseveración expuesta en agravio en ese sentido es infundada.

Al respecto, cobra vigencia la tesis de la extinta Tercera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLVIII, página 1014, identificable con la voz y contenido siguientes:

"ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, EXPEDICIÓN DE LA. El artículo 17 de la Constitución Federal, al elevar a la categoría de garantía individual la expedita administración de justicia, limitó esa garantía a los términos y plazos que fijen las leyes correspondientes; lo que quiere decir que al expedirse las disposiciones reglamentarias de las funciones jurisdiccionales de los tribunales de la República, han de fijarse las normas que regulan las actividades de las partes y de los Jueces, para obtener la intervención de éstos, para que decidan sobre las cuestiones surgidas entre particulares; por lo que desde este punto de vista la mayor o menor amplitud de acción en el tiempo, concedida a los litigantes, no debe

considerarse sino como una forma procesal más o menos técnica o jurídica, pero nunca contraria a la disposición constitucional citada."

Es oportuno señalar que lo anterior, no se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia toda vez que el establecimiento de requisitos de procedencia y admisibilidad, constituyen límites razonables y proporcionales al ejercicio de este derecho.

Resulta aplicable al caso, por guardar identidad jurídica sustancial con lo que aquí se decide, el contenido en la jurisprudencia XI.1o.A.T. J/1 (10a.), de la siguiente literalidad:

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.

De igual forma resulta vigente y orientador la tesis aislada cuyo criterio se comparte y se asume como

propio, visible con Registro digital 2004217, emanado de Tribunales Colegiados de Circuito, a Décima Época, en materias Constitucional y Común, con el número de Tesis: III.4o.(III Región) 14 K (10a.) en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3, página 1641, bajo el rubro y contenido siguientes:

DERECHOS HUMANOS. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESA MATERIA NO PERMITE CONSIDERAR QUE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SEAN INAPLICABLES Y, POR ELLO, SE LESIONE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fue reformado, además de otros, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de precisar, entre otras cuestiones, que en este País todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Ahora bien, los artículos 17 constitucional y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo y rápido, o efectivo, de ninguna manera pueden ser interpretados en el sentido de que las causales de improcedencia del juicio de amparo sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos. Por el contrario, como el derecho de

acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida. Por tanto, las causales de improcedencia establecidas en la Ley de Amparo tienen una existencia justificada, en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, a la oportunidad en que puede promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia, ni el de contar con un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo.

Bajo esta tesitura, no toda pretensión puede ser satisfecha o susceptible de análisis, como en el caso acontece cuando existen condicionantes para abordar su estudio, entre ellas lo es que los conceptos de anulación vertidos en los escritos de demanda contengan planteamientos de contradicción a los argumentos vertidos en las consideraciones de la resolución combativa, mediante los cuales se combatan de forma frontal las consideraciones aducidas por la autoridad administrativa señalada como demandada.

Pues no basta, que el demandante se limite a exponer en su concepto de anulación tercero que a su consideración son escasas las justificaciones de la autoridad demandada al expedir el acto impugnado, ello sin controvertir las vertidas en la resolución administrativa de trato, lo que, por sí mismo, vuelve **inoperante el concepto de anulación tercero**, pues no se contiene en ello un argumento que sea tendiente a

contraponerse a la resolución administrativa impugnada, si no que, se expresan meramente circunstancias subjetivas.

Sirve de apoyo a la presente determinación la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable a Décima Época con el número de tesis 1a./J. 19/2012 (9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 731, bajo el rubro y contenido siguiente:

<<<AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.

Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.>>>

De igual forma resulta vigente la jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consultable con el número de tesis IV.3o.A. J/4, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, página 1138, bajo el rubro y contenido siguiente:

<<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA.

Resultan inoperantes los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo directo que no controvierten todas las consideraciones y fundamentos torales del fallo reclamado, cuando, por sí solos, pueden sustentar el sentido de aquél, por lo que al no haberse controvertido y, por ende, no demostrarse su ilegalidad, éstos continúan rigiendo el sentido de la resolución combatida en el juicio constitucional. De ahí que los conceptos de violación resulten inoperantes por insuficientes, pues aún de resultar fundados no podrían conducir a conceder la protección constitucional solicitada.>>>

Por otra parte, resultan **fundados** conceptos de anulación vertidos en forma total en los incisos **1 y 2** de esta resolución, en cuanto a que el Juez Municipal al emitir la resolución administrativa impugnada no se pronuncio efectivamente sobre las causales de improcedencia aducidas por la parte aquí accionante y solo se limitó a establecer consideraciones pragmáticas respecto de la falta de interés jurídico y omitiendo el análisis de la extemporaneidad, lo que es motivo suficiente para decretar la nulidad de la resolución impugnada.

Sin embargo, a fin de estimar el tipo de nulidad a decretar se debe tener en consideración que en la legislación estatal que rige la materia del juicio contencioso administrativo, específicamente en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo se instituye bajo el principio de litis cerrada, lo que se hace patente al realizar una exegesis del artículo 84 de Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, con la exposición de motivos de la invocada ley contenciosa, en cuanto se dispone en la referida exposición de motivos en lo medular lo siguiente:

*“Se prevé, asimismo, la posibilidad de que el Tribunal supla las deficiencias que encontrare en la demanda, y **asimismo,***

establece el principio de Litis cerrada; lo que

implica que sólo podrá pronunciarse respecto de lo solicitado por la demandante en su escrito inicial, sin introducir cuestiones novedosas a la controversia.”

[el realce es propio]

Lo que implica que esta autoridad jurisdiccional no puede supra ponerse a la autoridad municipal señalada como demandada cuando la misma no ha emitido un pronunciamiento concreto al respecto (ello sin contravenir al principio de debido proceso).

Pues de lo contrario, conllevaría que se desvirtúen los principios de preclusión y definitividad propios de la litis cerrada, ya que el órgano jurisdiccional estaría

obligado a estudiar lo que el actor adujera en su demanda, aun cuando no lo hubiera planteado en el recurso ordinario, con afectación también del principio de paridad procesal, ya que tendría que atender, sin limitaciones, la extensa defensa del demandante.

A lo que resulta orientador y se asume como propio por identidad jurídica la tesis jurisprudencial consultable bajo el registro digital número 2021748, emanada de Tribunales Colegiados de Circuito, publicada a décima época en materia administrativa, en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 76, Marzo de 2020, Tomo II, página 935, con el número de tesis XVI.1o.A.198 A (10a.), bajo el rubro y contenido siguiente:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LE SON INAPLICABLES LOS SUPUESTOS Y EFECTOS DE LA LITIS ABIERTA PROPIOS DEL JUICIO DE NULIDAD EN EL ÁMBITO FEDERAL, AL REGIRSE POR EL SISTEMA DE LITIS CERRADA.

El artículo 265, fracciones II y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato prevé un sistema de litis cerrada, ya que no permite al actor introducir argumentos no esgrimidos en contra de la resolución recurrida en sede administrativa, sino únicamente los planteados en contra del acto impugnado en el juicio de nulidad. Por su parte, el juicio contencioso administrativo federal se rige por el sistema de litis abierta, por disposición expresa del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que permite que los demandantes introduzcan conceptos de anulación novedosos, no expuestos ante la autoridad demandada, mediante los cuales se puede cuestionar la resolución dictada por ésta, la recaída al recurso por medio del cual se impugnó aquélla

e, incluso, los actos del procedimiento administrativo del que derivó la resolución controvertida a través del recurso ordinario. Por consiguiente, conforme a los razonamientos contenidos en la contradicción de tesis 171/2002-SS, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 32/2003, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", esas diferencias legales tornan incompatibles los sistemas mencionados, pues la aplicación de los supuestos y efectos de la litis abierta a un procedimiento de litis cerrada, conllevaría que se desvirtúen los principios de preclusión y definitividad propios de este último, ya que el órgano jurisdiccional estaría obligado a estudiar lo que el actor adujera en su demanda, aun cuando no lo hubiera planteado en el recurso ordinario, con afectación también del principio de paridad procesal, ya que tendría que atender, sin limitaciones, la extensa defensa del demandante.

De lo que se sigue que esta autoridad jurisdiccional contenciosa ante la litis cerrada que dispone la legislación contenciosa administrativa para el estado y derivado de la falta de pronunciamiento de la autoridad respecto de las causales de improcedencia vertidas en el procedimiento administrativo de origen, no puede analizar lo que en primicia debe hacer la autoridad demandada.

A lo anterior resulta aplicable por identidad jurídica substancial la jurisprudencia con registro digital número 203349, emanada de Tribunales Colegiados de Circuito, consultable a Novena Época, en materia

Administrativa, con registro de tesis número IV.2o. J/12, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, Febrero de 1996, página 368, bajo el rubro y contenido siguiente:

“REVOCACIÓN, RECURSO DE, CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL. CUANDO SOLO SE ANALIZA UNO DE LOS AGRAVIOS PROPUESTOS Y SE DECLARA FUNDADO, LA PROPIA AUTORIDAD DEL CONOCIMIENTO DEBE DETERMINAR LA NUEVA SITUACIÓN JURÍDICA.

El artículo 132, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, que regula la fundamentación y motivación de la resolución de los recursos administrativos contra los actos dictados en materia fiscal federal a que se refiere el artículo 116 de la propia Ley, a la letra dice: "La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto..". Por su parte, el artículo 133 del mismo ordenamiento legal es del tenor siguiente: "La resolución que ponga fin al recurso podrá: I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, en su caso. II.- Confirmar el acto impugnado. III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo. IV.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente." De acuerdo a los anteriores preceptos legales, cuando al declararse procedente el recurso de revocación que el artículo 116, fracción I del Código Fiscal de la Federación prevé contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, no cabe la posibilidad de que la nulidad del acto impugnado se decrete para el efecto de que una distinta autoridad dicte una nueva resolución que lo sustituya, pues de acuerdo a los citados dispositivos, la autoridad que conoce de la revocación, sólo tiene dos

*alternativas al declararlo procedente: la primera, dejar sin efectos el acto reclamado, cuando sólo analice uno de los agravios propuestos, declarándolo fundado; y la segunda, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando sea total o parcialmente fundado el recurso. **Es decir, a la propia autoridad que conoce de la revocación corresponde determinar la nueva situación jurídica resultante de la procedencia del recurso, y la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación que así lo determine al resolver un juicio de nulidad, ningún agravio le ocasiona a la autoridad administrativa que emitió el acto impugnado en ese juicio.***

Esto es así, pues como ya se expuso, esta autoridad jurisdiccional no puede sustituirse a la autoridad administrativa en la apreciación de los elementos que le atañen en primicia a la autoridad demandada, dado que el juicio de contencioso administrativo se circunscribe a analizar la legalidad de las resoluciones impugnadas, respecto a los pronunciamientos hechos valer en estas y en proporción de los conceptos de agravios plasmados en el recurso de revocación, lo que es atento a la litis cerrada que impera en el juicio contencioso administrativo previsto en la de la materia en el estado de Coahuila de Zaragoza.

En conclusión, en el presente caso, le asiste la razón a la parte actora, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 Constitucional, y, 86, fracción IV y 87, fracción III, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **se declara la nulidad del acto impugnado consistente en la Resolución del Recurso de Inconformidad relativa al expediente**

número (*****) de los índices del Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza de (*****).

Nulidad, que se hace para efectos de que se emita una nueva resolución en la que el Juez Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza actuando dentro del expediente número (***) de los índices del Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, en la que con libertad de jurisdicción analice y provea en ella respecto de las causas de improcedencia aducidas por la parte accionante en este juicio contencioso administrativo debiendo fundar y motivar en derecho lo que corresponda.**

Al respecto, cobra vigencia la tesis P. XXXIV/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, Materia Administrativa, página 26, identificable con el epígrafe y contexto siguientes:

"NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN. La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. **Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad:** la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y **la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo**

impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.”. (El realce es del suscrito).

Asimismo, por contenido, cobra aplicación la jurisprudencia por reiteración I.7o.A. J/31, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXII, octubre de 2005, Materia Administrativa, página 2212, visible con la voz y contexto siguientes:

“NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de "nulidad lisa y llana" o "nulidad para efectos", limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida

fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.”.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 83, 84, 85, 87 fracción II y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. La parte accionante (*****), **probó su pretensión** en este juicio.

SEGUNDO. Se declara **la nulidad** de la Resolución del Recurso de Inconformidad relativa al expediente número (*****) de los índices del Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza de fecha (*****).

Nulidad, que se hace para efectos de que se emita una nueva resolución en la que el Juez Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza actuando dentro del expediente número (*****) de los índices del Juzgado Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, en la que con **libertad de jurisdicción** analice y provea en ella respecto de las causas de improcedencia aducidas por la parte accionante en este juicio contencioso administrativo debiendo fundar y motivar en derecho lo que corresponda.

Notifíquese; personalmente a la parte accionante

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Versión Pública TJA Coahuila de Zaragoza