



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

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

**SENTENCIA DEFINITIVA**

**EXPEDIENTE NÚMERO:** FA/036/2022

**TIPO DE JUICIO:** JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**DEMANDANTE:** (\*\*\*\*\*)

**AUTORIDADES DEMANDADAS:** INSTITUTO DE SERVICIOS DE SALUD, REHABILITACIÓN Y EDUCACIÓN ESPECIAL E INTEGRAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**MAGISTRADO:** ALFONSO GARCÍA SALINAS.

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:** ENRIQUE GONZÁLEZ REYES.

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a dieciséis de marzo de dos mil veintitrés.**

Visto el estado del expediente **FA/036/2019**, 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.** Por escrito presentado el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, (\*\*\*\*\*), en representación del ente moral (\*\*\*\*\*), promovió juicio contencioso administrativo en contra del **Instituto de Servicios de Salud,**

**Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila de Zaragoza**, en el que se señala como acto impugnado lo siguiente:

"[...]

**III. ACTOS QUE SE IMPUGNAN. -**

*La resolución de negativa ficta recaída a la petición realizada por mi representada al Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila [a la postre ISSREEI] a través del escrito de 18 de octubre de 2021 por el que se requirió el pago de los adeudos relacionados a los siguientes contratos, órdenes de compra y pedidos siguientes:*

*[TABLA INSERTA]*

*Negativa Ficta que se deriva de la omisión del ISSREEI en dar respuesta a la solicitud de pago formulada por CENTRUM por un total de **(\*\*\*\*\*)** incluido el impuesto al valor agregado, correspondiente al suministro de materiales, accesorios e insumos de laboratorio y banco de sangre (a la postre [Los Bienes])*

*Solicitud de pago que formalmente se realizó al mencionado organismo público descentralizado mediante escrito presentado el 18 de octubre de 2021, así como la solicitud de expedición de constancia de respuesta negativa presentada el 03 de febrero de 2022, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, requerimiento que a la fecha no ha sido atendida por el ISSREEI y que confirma el sentido de la negativa.(Fojas 02-12)*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

**Segundo.** Por acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil veintidós, la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, tuvo recibida la demanda, se radicó el expediente con el estadístico **FA/036/2022**, auto en el que se realizaron diversas prevenciones al actor. (Fojas 635-637).

Una vez cumplimentadas dichas prevenciones se admitieron a trámite la demanda mediante acuerdo de fecha veinticuatro de marzo de la anualidad, mismo en el que se ordenó emplazar a la autoridad demandada. (Fojas 678 y 679 vuelta)

**Tercero.** Mediante oficio sin número, recibido en la Oficialía de Partes del Tribunal el día veintiocho de abril de la anualidad el Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral, dio contestación a la demanda. (Fojas 02-ciento 135 del TOMO II del expediente).

En secuela, previo desahogo de prevención con acuerdo de fecha dieciocho de mayo de dos mil veintidós, se tuvo a la autoridad demandada dando contestación a la demanda en tiempo y forma, en dicho auto además se admitieron los medios de convicción y se ordenó dar vista a la parte accionante a efecto de ser de su interés ejerciera el derecho contemplado en el artículo 50 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza -ampliación de la demanda-,

entre otras determinaciones. (Fojas 186-190 del TOMO II del expediente).

**Cuarto. Recurso de reclamación.** El ente moral accionante por conducto de su apoderado legal, mediante escrito recibido en oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza con fecha veintidós de junio de dos mil veintidós, instó recurso de reclamación en contra del auto de fecha dieciocho de mayo de dos mil veintidós -proveído recaído al oficio de contestación-. (fojas 199 a 208 del TOMO II del expediente).

**Quinto. Deserción de prueba pericial contable.** Con acuerdo de fecha cuatro de julio de dos mil veintidós, se declaró precluido el derecho para presentar a aceptación de cargo al perito contable designado por la parte accionante en el juicio contencioso administrativo y consecuentemente se declaró desierta la probanza de trato, haciéndose efectivo el apercibimiento efectuado en proveído datado al dieciocho de mayo de dos mil veintidós.

**Sexto. Resolución recaída al Recurso de reclamación.** En consecución al recurso de reclamación recayó la resolución de fecha tres de agosto de dos mil veintidós, mediante la que se declaró infundado el recurso de reclamación (fojas 214 a 231 del TOMO II del expediente).



**Séptimo. Firmeza de sentencia interlocutoria y Preclusión del derecho para ampliar la demanda.**

Mediante acuerdo de fecha doce de septiembre de dos mil veintidós, se declaró la firmeza de la sentencia interlocutoria a que se contrae el antecedente anterior; de igual forma se declaró precluido el derecho del ente moral accionante para manifestar lo que a sus intereses convinieran o ampliar su demanda respecto de la contestación presentada por la autoridad demandada; entre otras determinaciones en el contenidas. (fojas 249 a 250 del TOMO II del expediente).

**Octavo. Prueba de cotejo de documentos.** En fecha tres de octubre de dos mil veintidós se verificó la prueba de cotejo de documentos ofrecida por la autoridad demandada, en la que se hizo constar la inasistencia de la parte accionante. (fojas 256 a 257 y vuelta del TOMO II del expediente).

En este contexto mediante auto de fecha uno de noviembre de dos mil veintidós, entre otras determinaciones, se hizo efectivo apercibimiento de fecha dieciocho de mayo de dos mil veintidós y en sentido de tener por probadas las afirmaciones de la autoridad demandada sobre el contenido de las documentales identificadas en el ofrecimiento de pruebas con los numerales 4, 5 y 6 del escrito de demanda, lo que se surtió en contra de la accionante. (fojas 266 a 268 y vuelta del TOMO II del expediente.)

**Noveno. Audiencia de desahogo de pruebas.** El día uno de diciembre de dos mil veintidós tuvo lugar la celebración de audiencia de desahogo de pruebas, en la que se tuvo a la parte accionante confeso de las posiciones presentadas por la autoridad demandada, además, se otorgó un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente al de la conclusión de la audiencia para que las partes produjeran sus alegatos. (fojas 274 a 277 del TOMO II del expediente).

**Decimo. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de fecha trece de diciembre de dos mil veintidós se certificó el fenecimiento del plazo para presentar alegatos, sin que alguna de las partes los hubiera presentado; acuerdo que tuvo efectos de citación para sentencia, - misma que aquí se pronuncia-. (foja 367 del TOMO II del expediente).

## **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:

**“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, se tienen como preponderantemente actos impugnados:

- La resolución de negativa ficta recaída a la petición realizada por la accionante **(\*\*\*\*\*)** al **Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado** de a través del escrito de dieciocho de octubre de dos mil veintiuno.





TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

Negativa Ficta que -aduce por la accionante- deriva de la omisión del **Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado**, en dar respuesta a la solicitud de pago por un total de **(\*\*\*\*\*)** incluido el impuesto al valor agregado, correspondiente al suministro de materiales, accesorios e insumos de laboratorio y banco de sangre.

- Así como la solicitud de expedición de constancia de respuesta negativa presentada el tres de febrero de dos mil veintidós, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Precisado el acto impugnado, la autoridad demandada como parte de sus excepciones y defensas arguye la inexistencia de la solicitud contenida en el escrito de dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, dado que la misma fue signada por persona que no figura como apoderado jurídico de la accionante.

La causa de improcedencia aludida es **fundada**, por lo siguiente:

De manera preponderante, es necesario verificar, la existencia de uno de los actos impugnados en esta acción, el cual se hizo consistir en una ficción, toda vez que por técnica jurídica el resolutor debe cerciorarse de analizar un acto existente.

Así, la ficción impugnada en el juicio contencioso en que se actúa es:

- La **negativa ficta**, atribuida a las autoridad demandada **Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado**, toda vez que mediante escrito recibido el dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, la persona jurídica accionante, requirió el pago del monto total amparado por las facturas derivadas de contratos y adjudicación directa, respecto a lo cual -hasta la presentación de la demanda- no recibió respuesta por parte de la potestad instada.

De manera inicial, -dada la naturaleza del caso- se realizarán algunas precisiones en torno al tema de la **negativa ficta**, para lo cual se recurre a la doctrina como elemento de análisis y apoyo.

Sobre el tema, cobra vigencia la tesis 2a. LXIII/2001, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, del mes de mayo de 2001, Materia Común, página 448, identificable con el título y contenidos siguientes:

**<<DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## **RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS>><sup>1</sup>**

El Doctor Ángel Luis Parra Ortiz, en su obra intitulada, <<Compendio de Derecho Procesal Administrativo>> <<Incluye el Sistema Nacional Anticorrupción y la Justicia Administrativa>><sup>2</sup>, expone que, en el contexto de la función administrativa del

---

*<sup>1</sup> <<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 esta 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 solo 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 su 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 la 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 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 correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.>>*

*<sup>2</sup> Editorial Porrúa. Tercera Edición, 2018; páginas 189 a la 200.*

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 respuesta en sentido negativo a 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

impugnar esa determinación, el estudio de su validez sólo puede versar sobre el fondo de lo pretendido.

Ahora, en el **derecho administrativo** existe otra figura jurídica conocida como **afirmativa ficta**, en la cual el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, **debe tenerse como resuelta favorablemente**.

En ese tenor, es evidente que cada ordenamiento respectivo establecerá los casos en los cuales el silencio de la autoridad se entenderá como afirmativa ficta y el procedimiento para su configuración.

Establecido lo anterior, surge la siguiente interrogante **¿en el Estado de Coahuila de Zaragoza, - en materia administrativa-** ante una petición del gobernado y la subsiguiente existencia del silencio de la autoridad, **cual es el tipo de ficción jurídica que se genera, en sentido negativo o positivo?**

Con el propósito de responder dicha pregunta, es menester acudir al sistema normativo vigente en materia administrativa en esta entidad federativa, específicamente a los estipulado en los preceptos 1, 2, 20 y 23, de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, con el propósito de verificar si establece o no la figura jurídica llamado negativa ficta.

<<**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 pueden 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 2.** Esta ley no será aplicable en las siguientes materias:

- I. Fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas;
- II. Responsabilidades de los servidores públicos;
- III. Laboral;
- IV. Electoral y participación ciudadana y,
- V. El ejercicio de los notarios como coadyuvantes de la función electoral.>>

<<**Artículo 20.** La Administración Pública Estatal o Municipal no podrá exigir más formalidades que las que 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 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 circunstanciada** dentro de dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver. Igual constancia 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 la sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y esta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma." (El realce es propio).*

De la intelección de los preceptos supra transcritos, se advierte que la Ley del Procedimiento Administrativo para esta entidad federativa, se aplicara a los actos procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como 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 solo puedan celebrar con el mismo y sus municipios.

El numeral 2, establece las materias en las cuales **no** es aplicable dicha legislación, y las cuales son:

- I. Fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas;
- II. Responsabilidades de los servidores públicos;
- III. Laboral;
- IV. Electoral y participación ciudadana y,
- V. El ejercicio de los notarios como coadyuvantes de la función electoral.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

(Materias, en las cuales no encuadra el acto impugnado en este asunto).

Luego, el precepto 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.

Ahora, cobra preponderancia el numeral 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para esta entidad federativa, del cual se advierte que salvo 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.

Luego, **transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, estará se entenderá en sentido positivo** al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario.

Además, a **petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia da dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva.**

En otras palabras, del contenido del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el

Estado de Coahuila de Zaragoza, vigente, 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 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 le notifique al interesado la resolución expresa correspondiente, **ese silencio se considera 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.

Del contexto expuesto, queda claro que en el Estado de Coahuila de Zaragoza – en materia administrativa- una vez transcurrido el plazo aplicable para la autoridad instada con el propósito de que emita su determinación la misma no lo haga, esta se entenderá en **sentido positivo** al promovente; por tanto, **la ficción legal contemplada en la legislación administrativa estatal es la llamada afirmativa ficta o positiva ficta y no la negativa ficta.**

En ese tenor, si la parte accionante en este juicio contencioso -de carácter administrativo- impugno como acto la supuesta negativa ficta atribuida a la autoridad demandada, respecto al ocurso presentado el del dieciocho de octubre de dos mil



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

veintiuno, ante el **Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila**, dicha potestad- en el cual se le requirió el pago de los montos especificados en dicho curso respecto a las facturas detalladas, ello derivado de contratos y adjudicación directa, dicha ficción en sentido negativo es inexistente *per se*.

En efecto, en el contexto referido, por lo que respecta a dicho requerimiento de pago respecto al cual -según expuso la parte accionante- no se había pronunciado la potestad respectiva, es evidente que **la negativa ficta como tal no existe.**

Ahora no obstante las precisiones efectuadas con antelación, en la especie el ente moral accionante por conducto de su apoderado legal aduce haber seguido el procedimiento marcado con el numeral 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que sería analizable por esta autoridad jurisdiccional bajo la figura de positiva ficta como se ha advertido.

Sin embargo, la fracción VII del numeral 20 -previamente transcrito- de la referida Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece de forma precisa como requisito que el escrito de petición debe contener la 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, lo que en la especie no aconteció.

De las instrumentales que obran en autos se desprende a foja 150, que derivado del escrito de fecha dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, suscrito por (\*\*\*\*\*), no se desprende que el mismo sea la persona que tenga reconocida personalidad jurídica como apoderado de la moral aquí accionante y quien insto ante la autoridad administrativa, por lo que recayó en respuesta a la solicitud el acuerdo de fecha veintidós de octubre de dos mil veintiuno, signado por la Directora General del **Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila.**

Ahora bien, de la lectura a dicho acuerdo se verifica que se apercibió al solicitante y signante del dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, para que acreditara la correspondiente personalidad y en caso contrario o de ser omiso dentro del término de tres días, se tendría por no interpuesta la solicitud, sin que de autos se desprenda el cumplimiento y menos aún que la aquí accionante hubiese impugnado el acuerdo o su notificación.

Bajo esta premisa, resulta claro que el accionante al no haber confrontado de forma directa dicho acuerdo y no estar demostrado en autos el cumplimiento de la prevención efectuada mediante acuerdo de fecha veintidós de octubre de dos mil





TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

veintiuno, signado por la Directora General del **Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila**, resultó en la consecuencia inmediata de tener por no interpuesta la solicitud base de la acción contenciosa administrativa instada por lo correspondiente a la figura ficta aludida por la accionante.

Lo anterior resulta reforzado de la confesión a las posiciones 1, 2, 3, 4 a que se hizo acreedor el ente moral demandante ante la inasistencia de apoderado legal alguno con facultades para absolver posiciones en la audiencia de desahogo de pruebas celebrada en juicio visible a fojas 274 a 277 del tomo II del expediente, posiciones que resultan visibles a foja 281 el segundo tomo del expediente a que se contrae la presente sentencia, en cuanto a dichas posiciones se precisó lo siguiente:

1. Que su representada **(\*\*\*\*\*)**, nunca ha realizado requerimiento de pago en el recinto oficial del Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila.

2. Que su representada **(\*\*\*\*\*)**, nunca ha presentado escrito de requerimiento de pago por la cantidad de **(\*\*\*\*\*)**.

3. Que su representada **(\*\*\*\*\*)** nunca ha solicitado al Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del

Estado de Coahuila expidiera la constancia respectiva del sentido negativo de la supuesta petición y/o requerimiento de pago.

4. Que la persona física el C. (\*\*\*\*\*) no tiene el carácter de apoderado jurídico de su representada (\*\*\*\*\*) según la escritura pública número 58128, pasada ante la fe del notario público número 34 del distrito judicial de la Ciudad de México de fecha dieciocho de octubre de dos mil veintiuno

Por tanto, si en la especie, se verifica confesa la entidad moral actora en sentido de instado nunca ha realizado requerimiento de pago en el recinto oficial del Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila, si de autos se desprende que no existe cumplimiento acuerdo de fecha veintidós de octubre de dos mil veintiuno, signado por la Directora General del **Instituto de Servicios de Salud, Rehabilitación y Educación Especial e Integral del Estado de Coahuila**, a más de que, el mismo nunca fue combatido de forma frontal por el actor y no se demuestra la personalidad del signante de dicha solicitud como apoderado jurídico del demandante, resulta inconcuso que la solicitud de pago de fecha dieciocho de octubre de dos mil veintiuno como sustento de la figura ficta a que se contrae la aducida en el escrito de demanda es **inexistente**.



En esta tesitura es inconcuso la actualización de la causa de improcedencia, relativa a la inexistencia del acto impugnado, **toda vez que no existe negativa ficta impugnada de manera primigenia, pues no se demostró la solicitud valida en términos del ordinal 20 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ante la falta de acreditamiento de la personalidad del signante.**

Consecuentemente a ello de conformidad con el precepto 79, fracción VII, concatenado al artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los cuales disponen:

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

[...]

**VI. Cuando las constancias de autos aparecieren fehacientemente que no existen resoluciones o actos que se pretenden impugnar;**

[...].>> (El realce es propio)

<<**Artículo 80.** *Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo:*

[...]

**II.** *Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere algunas de las causas de improcedencia señaladas en el artículo anterior;*

[...]>>

Del numeral y fracción referidos en primer lugar, se evidencia el supuesto de improcedencia del juicio por no encontrarse acreditada la existencia del acto que

se pretende impugnar, esto es, la negativa ficta referida, ni la positiva o afirmativa ficta, ante la falta de solicitud alguna que pueda actualizarla como ha quedado expresado en párrafos precedentes.

Desde luego, como quedó evidenciado en la exposición efectuada con anterioridad, no se advierte la existencia de la negativa ficta impugnada, por no encontrarse bajo la premisa jurídica que dé nacimiento a la figura ficta prevista -en el supuesto específico- por la legislación administrativa que erige el acto, de ahí que se configure la inexistencia del acto.

Por tanto, al actualizarse la causa de improcedencia prevista por el numeral 79, fracción VII, concatenado al diverso precepto 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para esta entidad federativa, procede **sobreseer** en el juicio respecto a la negativa ficta impugnada a la autoridad demandada y expedición de la certificación de procedencia correspondiente.

Por identidad jurídica, es dable invocar la tesis identificable con el registro 230607, consultable en la página cibernética de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también visible en la Octava Época Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Segunda Parte-2, julio-diciembre de 1988, de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, página 549, identificable con el rubro y contenido siguientes:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**<<SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.** Si de las constancias de autos se advierte que no existe el acto reclamado en la forma planteada, ya que el inconforme pretende atribuir la emisión del laudo impugnado al actuario adscrito a la responsable, siendo que no emana de éste sino de un cuerpo colegiado, consecuentemente se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 74, fracción IV de la Ley de Amparo, y es procedente, por tanto decretar el sobreseimiento en el juicio. >>

**TERCERO. Causa e improcedencia advertida de oficio.**

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 similitud jurídica, 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. >>*

Respecto a los actos impugnados consistentes en la falta de pago de facturas no pagadas por

**incumplimiento a contratos y adjudicación directa,** quien resuelve, advierte la causa de improcedencia contemplada en el numeral 79, fracción X. de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila, concatenada al precepto 2, de la misma ley, relacionada con el artículo 3, entendida a *contrario sensu*, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia administrativa, **toda vez que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo no es un acto definitivo, ya que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad.**

**Se explica.**

En primer lugar, los preceptos 79, fracción X, 2, y 80, los tres de la Ley del Procedimiento Contencioso administrativo de esta entidad federativa, y el diverso numeral 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, disponen en el orden preindicado 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. >>**

(el realce es propio)

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





*Las autoridades de la Administración Pública, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley. >>*

*[El resaltado es de quien resuelve].*

*<<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:*

***VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, e adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por la 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;***

*[...] >>[El realce es de quien resuelve]*

*<<Artículo 80. Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.*

*[...]*

*III.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia señaladas en el artículo anterior.*

*[...]. >>*

El primer artículo inserto, contempla como causa de improcedencia del juicio contencioso administrativo, el supuesto de los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la legislación contenciosa administrativa.

El numeral 2 del mismo ordenamiento legal establece que, procede el juicio contencioso

administrativo previsto por dicha ley contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por su parte, el artículo 80, preceptúa la actualización del sobreseimiento del juicio contencioso, cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia previstas en el numeral 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de este Estado; y el precepto 3, de la Ley Orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa, establece el conocimiento de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos ahí especificados.

Ahora, específicamente la fracción VII, del numeral 3, de la legislación orgánica, establece la procedencia del juicio contra los actos o resoluciones definitivas 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, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales.

En efecto, del análisis de los preceptos legales referidos permite establecer que el juicio contencioso administrativo **procede contra resoluciones definitivas,**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

las cuales, como lo ha definido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son el producto final de la manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa, que se expresa de dos formas:

- a.) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento.
- b.) Como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad oficial.

La anterior determinación encuentra apoyo en la tesis 2ª. X/2003, sustentada 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 XVI, del mes de febrero de dos mil tres, página 336, identificable 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.>>

En el contexto legal expuesto, se advierte que la falta de pago que deriva de contratos y adjudicación directa no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

Última por parte de la autoridad, por tanto, no es impugnabile mediante juicio de nulidad.

En efecto para acudir al juicio contencioso administrativo ante este Tribunal de Justicia Administrativa **debe existir una resolución** expresa o ficta –en la especie inexistente en términos del segundo considerando- por parte de la dependencia o autoridad encargada de efectuar el pago del bien o servicio contratado, que resuelva sobre la pretensión –en este caso- de la persona moral proveedora consistente en recibir el pago de lo que estima que adeuda – generalmente documentado mediante facturas-, toda vez que el legislador local, en uso de sus atribuciones de configuración legislativa, al redactar el artículo 3o. de la ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, estimó que la procedencia del juicio contencioso administrativo quedó limitada a determinadas hipótesis, a saber, la existencia de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que causen perjuicio.

Por analogía, es aplicable la jurisprudencia 2ª/J. 84/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de agosto de dos mil dieciocho, Libro 57, Tomo I, página mil cinco uno,

identificable con el título y contenido que enseguida se insertan:

**<<JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO.** De los artículos 14, fracción VI, de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá del juicio contencioso administrativo promovido contra las resoluciones definitivas dictadas en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De dichas normas se deduce que tratándose de la impugnación de la actualización y cálculo de incrementos a una pensión se requiere de una resolución dictada por el Instituto referido, lo que presupone que el actor, antes de acudir al juicio contencioso administrativo federal, debió gestionar ante la autoridad administrativa que se le otorgaran dichos incrementos, a fin de que se pronunciara de manera expresa o ficta su negativa a acordar de manera favorable la instancia ante aquélla planteada, máxime que en las tesis aislada 2a. X/2003 y de jurisprudencia 2a./J. 80/2017 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que para la procedencia del juicio contencioso administrativo se requiere que se haya emitido un acto administrativo de autoridad, una resolución definitiva o la última resolución dictada para poner fin a un





*procedimiento, para que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado."*

No es obstáculo para concluir lo anterior, la existencia de la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10ª.) publicada en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Tomo II, correspondiente a marzo de dos mil dieciocho, página mil doscientos ochenta y cuatro, visible con el rubro y contenidos siguientes:

**<<CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.** *Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.>>*

En efecto, de la intelección de la jurisprudencia inserta, se advierte que resolvió u problema competencial, al dilucidar que la falta de pago estipulada en contratos administrativos debe

resolverse en los juicios administrativos federales o locales, según corresponda al régimen de los sujetos contratantes.

Sin embargo, del referido criterio jurisprudencial no se obtienen elementos relevantes para dilucidar un criterio atinente a cuestiones de procedencia del juicio contencioso administrativo, sino solo a cuestiones competenciales.

En esa tesitura, quien resuelve advierte que el juicio contencioso administrativo es improcedente contra la falta de pago derivada de contratos y adjudicación directa, mientras no exista una resolución definitiva expresa o ficta que cause agravio al gobernado lo que significa que este órgano jurisdiccional no puede entrar a resolver el fondo del asunto, sin antes verificar los requisitos de procedencia previstos en las leyes respectivas para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que la formalidades procesales son en vía que hace posible arribar a una adecuada resolución de un asunto.

Así, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos pueda demandarse ante este Tribunal de Justicia Administrativa, se requiere que en este caso la parte proveedora -previamente- realice la gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, lo cual resulta



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/036/2022

acorde con lo establecido en el artículo 3, fracción VII, de la Ley orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva para que sea susceptible de impugnarse ante este tribunal.

Por identidad fundamental, cobra vigencia la jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a) emitida por la suprema Corte de Justicia de la Nación, -la cual resolvió la contradicción de tesis 105/2020-; visible con los datos de localización, rubro y contenido que enseguida se transcriben:

<<Época: Décima Época Registro: 2022835  
Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis:  
Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario  
Judicial de la Federación; Libro 84, Marzo de  
2021, Tomo II, página 1777. Materia(s):  
(Administrativa) Tesis: 2ª./J. 63/2020 (10a)

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL  
PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS  
CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA,  
Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL  
CARÁCTER DE DEFINITIVO.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia

del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o

bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2ª./J. 56/214 (10a).

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal.

**Justificación:** Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia

del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. 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 los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos 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 del recurso intentado.>>*

En el contexto expuesto, al cobrar vigencia la causa de improcedencia contemplada en el numeral 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso administrativo para el Estado de Coahuila, concatenada al precepto 2, de la misma ley, relacionada con el artículo 3, entendida a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, **toda vez que la falta de pago derivada de contratos y adjudicación directa no es un acto definitivo, al no reflejar una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad**, en términos del numeral 80, de la legislación referida en primer lugar procede sobreseer en el juicio, de ahí que no sea factible efectuar el análisis de los conceptos de anulación aducidos por la parte accionante.

Sobre el tópico, cobra ineludible aplicación la jurisprudencia por reiteración emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, identificada con el número VI. 2o.A. J/4, visible



en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, Materia Administrativa, página, 1601, consultable con el epígrafe y contexto que enseguida se transcriben:

**<<CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA FALTA DE SU ANÁLISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESEYÓ EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

*Cuando en la sentencia reclamada se sobresee en el juicio de origen, la Sala Fiscal se libera de la obligación de abordar el examen de los conceptos de nulidad, toda vez que aunque es verdad, acorde al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben "examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada", ello sólo acontece en el caso 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.>>*

En lo que interesa, también cobra vigencia por analogía, 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

3.>>

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

---

<sup>3</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 rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, 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 indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.>>

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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>4</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 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>5</sup>.>>**

<sup>4</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.

<sup>5</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

En esta tesitura, al estar demostrada la causa de improcedencia analizada, 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

---

*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 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.>>*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3, página 2066, consultable con el título y contenido que enseguida se transcriben:

**<<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 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.>>*

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 83, 85, 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 **(\*\*\*\*\*)**, por conducto de su apoderado jurídico el ciudadano **(\*\*\*\*\*)**, en términos de lo expuesto en los razonamientos segundo y tercero 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 Coahuila de Zaragoza, ante **Alondra Cárdenas Oxe**, secretario de acuerdo y trámite que autoriza y da fe de sus actos. **Doy fe.**

**E.G.R.**