



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/022/2024

**SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE
COAHUILA DE ZARAGOZA**

SENTENCIA
No. FA/003/2024

Expediente número FA/022/2024
Tipo de juicio Juicio Contencioso
Administrativo

Parte accionante: *****

Autoridades demandadas: Autoridad Resolutora del
Órgano Interno de Control
de la Contraloría Municipal
de Matamoros, Coahuila

Magistrada: Sandra Luz Rodríguez
Wong

Secretaria Projectista: Roxana Trinidad Arrambide
Mendoza

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, nueve de septiembre de
dos mil veinticuatro.

ASUNTO: Resolución del Juicio Contencioso
Administrativo interpuesto por *****
*****, en contra del Autoridad Resolutora del Órgano Interno de
Control de la Contraloría Municipal de Matamoros, Coahuila,
mismo que se radicó bajo el número de expediente **FA/022/2024**,
en esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades
Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila
de Zaragoza; lo cual se efectúa a continuación.

ANTECEDENTES:

Primero. Con fecha diecinueve de febrero de dos mil
veinticuatro, se recibió en la Oficialía común de Partes del Tribunal

de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, por parte de *********, escrito donde promueve juicio de nulidad en contra de la resolución recaída al recurso de revocación de fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro, misma que confirma la resolución emitida con fecha siete de noviembre de dos mil veintitrés, dentro del expediente *********.

Segundo. El día veintidós de febrero del dos mil veinticuatro, se admitió a trámite la demanda la cual se registró con el estadístico **FA/022/2024**, donde se admitieron las pruebas ofrecidas por el accionante, se ordenó emplazar a la autoridad demandada, para que rindiera su contestación dentro del término de quince días contados a partir de la notificación del acuerdo respectivo.

Tercero. Con fecha dos de abril de dos mil veinticuatro, se acordó: sobre la recepción de la contestación a la demanda por parte de la autoridad responsable; la presentación de los expedientes ********* y el expediente del recurso de revocación *********; los nombramientos de las autoridades; de la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes; y se ordenó dar vista a la parte actora de los mencionados escritos y a la tercera únicamente de la contestación de la autoridad demandada, para que desahogaran las vistas correspondientes, por el término de tres días.

Cuarto. Mediante auto de fecha diez de abril de dos mil veinticuatro, se tuvo al actor desahogando la vista otorgada.

Quinto. El día treinta y uno de mayo de dos mil veinticuatro, tuvo verificativo la audiencia de desahogo de pruebas, ante la inasistencia de la autoridad demanda y la tercera, donde además se constató la inasistencia del actor o de persona que



legalmente lo represente, en dicha audiencia se desahogaron las pruebas documentales según su naturaleza, de igual manera al no existir cuestiones pendiente ni pruebas por desahogar, se abrió el periodo de alegatos por un término de cinco días comunes para las partes.

Sexto. Por acuerdo de fecha once de junio de dos mil veinticuatro, se acordó la recepción de los alegatos de la autoridad demandada, la autoridad tercera interesada y la preclusión del término del actor para presentarlos, por lo que se declaró cerrada la instrucción y se citó para sentencia, la cual se dicta al tenor de lo siguiente:

RAZONAMIENTOS:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto por los artículos 3, 4 y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; los artículos 1° y 2° de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; así como lo dispuesto en el acuerdo de fecha uno de febrero de dos mil dieciocho, emitido por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal y publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha seis de febrero de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Existencia del acto y valoración de las pruebas. La existencia del acto impugnado, esto es; la resolución emitida dentro del recurso de revocación, dictada dentro del expediente *****, respecto a la resolución pronunciada en expediente de responsabilidad administrativa número *****,

emitida por el Autoridad Resolutora del Órgano Interno de Control de la Contraloría Municipal de Matamoros, Coahuila, se encuentra acreditada en autos con el reconocimiento expreso efectuado por la autoridad demandada, al contestar la demanda, al referir, que son ciertos los hechos narrados por el demandante en los términos expuestos en su escrito, esto es en cuanto al inicio del procedimiento y del dictado de las resoluciones únicamente.

Por lo que respecta a las pruebas admitidas y desahogadas según prudente arbitrio de este órgano jurisdiccional; y respecto a la valoración de las documentales ofrecidas por ambas partes en su demanda y contestación respectivamente, mismas que quedaron desahogadas dada su naturaleza y perfeccionadas, y toda vez que las mismas no fueron objetadas por la parte contraria, además que están relacionadas con los hechos que se pretendan probar, adquieren eficacia demostrativa plena en cuanto a su contenido intrínseco, por su reconocimiento tácito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 55 y 78 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y en lo conducente los artículos 243, 385, 386, 396, 417, 421, 423, 425, 427 fracción IV, VIII y IX, 428, 454, 455, 456, 457, 459, 461, 462, 463, 490, 496, 497, 498, 499, 500, 513, 514 y demás relativos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza de aplicación supletoria en materia contencioso administrativa, según el artículo 1º de la Ley de la contenciosa aplicable.

VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCIÓN CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCIÓN TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRÁ EL ALCANCE DE ACREDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVÉS SUYO PRETENDA DEMOSTRAR EL INTERESADO.¹

¹ Época: Octava Registro: 210315 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XIV, Octubre de 1994 Materia(s): Común Tesis: I. 3o. A. 145 K Página: 385



En cuanto a la documental pública, consistente en los expedientes ***** y ***** , los cuales obran en dos expedientes denominados anexos con caratula de color beige, cuyo contenido consta de 91 y 25 fojas respectivamente, incluyendo su certificación, se tienen por válidas todas las constancias que lo integran, además por guardar relación con la materia de la controversia, a las cuales se les da valor probatorio pleno de conformidad con el artículo 78 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 450, 455, 456, 460 y demás aplicables del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza de aplicación supletoria, según el artículo 1° de la Ley contenciosa anteriormente mencionada.

TERCERO. Causas de improcedencia. Por cuestión de orden y método procesal, es una obligación de quien suscribe analizar las causas de improcedencia que se actualicen en el juicio.

En el presente asunto se advierte causales de improcedencia propuestas por parte de la autoridad demandada y tercera interesa, las cuales una vez analizadas, se advierte que en ellas se hacen valer cuestiones de fondo, por lo que deben desestimarse ya que serán analizadas al momento de resolver el presente asunto dentro del apartado correspondiente.

Resulta aplicable a lo anterior lo expuesto en el siguiente criterio:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación

íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse².

CUARTO. Pretensiones. *****

*****, en su escrito inicial de demanda, señala las siguientes pretensiones:

1. Dejar sin efectos las responsabilidades administrativas no graves por las que fue condenado, al considerar que derivan de observaciones de hechos que no son propios de sus funciones.

2. Dejar sin efectos la resolución definitiva de fecha siete de noviembre de dos mil veintitrés dictada dentro de los autos del expediente de origen *****; así como la confirmación realizada mediante resolución del recurso de revocación de fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro.

QUINTO. Conceptos de anulación. Los motivos de disenso hechos valer por la parte accionante se tienen reproducidos, pues 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 bajo número de registro 164618, y rubro siguiente:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. ³

² Suprema Corte de Justicia de la Nación Registro digital: 187973 Instancia: Pleno Novena Época Materias(s): Común Tesis: P./J. 135/2001 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, página 5 Tipo: Jurisprudencia

³ 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



SEXTO. Análisis de la litis planteada. A continuación, en relación con las pretensiones planteadas por el accionante, de los conceptos de anulación y de la contestación de la autoridad responsable, se procede al examen de aquel o aquellos que pudieran conducir a la nulidad del acto administrativo impugnado consistente en la resolución emitida dentro del recurso de revocación *********, de fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro, y a fijar la litis en los siguientes términos:

Del escrito de demanda y de la contestación hecha valer por la autoridad demandada, sin que sea necesaria la transcripción de los conceptos de anulación⁴, se procede a fijar la litis en los siguientes términos:

En el caso que nos ocupa, la problemática jurídica para resolver el presente asunto es determinar de manera preponderante, si la resolución contenida en el recurso de revocación ********* de fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro, pronunciada dentro del expediente del Procedimiento

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 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.

⁴ Época: Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 58/2010, Página: 830. **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 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.

de Responsabilidad Administrativa *********, fue emitida o no conforme a derecho.

Cabe precisar que la *Litis* dentro del juicio contencioso administrativo se integra con las razones debidamente fundadas y motivadas que se hayan plasmado en el acto impugnado: esto es, el recurso de revocación; los conceptos de violación señalados dentro del escrito de demanda y con las excepciones o defensas que señalan la autoridad demandada.

En este sentido, es de resaltar que la *litis* se conforma con los argumentos que cada una de las partes expresen, ya sea en el escrito inicial de demanda como el caso de la parte actora, y en el de contestación de la demandada, además, de las razones expresadas en el acto impugnado, por lo que si el acto impugnado se encuentre apegado a derecho, en nada afectaría que la contestación a la demanda hubiera sido defectuosa o ambigua, ya que lo que **se analizará es la legalidad del acto administrativo impugnado**, en este contexto, los juicios sometidos a la competencia del Tribunal se estudia si dicho acto administrativo está apegado a derecho o carece de los elementos que puedan provocar su nulidad, es por esto, que además de la demanda y contestación, de manera destacada se tienen que tomar en cuenta las razones expuestas en el acto impugnado recurso de revocación *********, formando parte de la *Litis* del juicio contencioso administrativo.

Para robustecer lo anterior, se cita el siguiente criterio:

LITIS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL HECHO DE QUE EL ACTOR NO AMPLÍE SU DEMANDA PARA CONTROVERTIR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS HECHOS VALER POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN, EN LOS CASOS EN QUE IMPUGNE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

FICTA, NO IMPLICA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I, y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte que **en el juicio de nulidad la litis se integra con los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda, los argumentos defensivos que proponga la autoridad en su contestación y las explicaciones dadas en la resolución administrativa impugnada**, con independencia de si se trata de una resolución expresa o ficta. Por tanto, en los casos en que se impugne una resolución negativa ficta y la parte actora no amplíe su demanda para controvertir los fundamentos y motivos que, en su caso, hiciera valer la autoridad en la contestación, no es posible concluir que exista ausencia de litis, simplemente porque ésta se integra con los argumentos que eventualmente se hubieran planteado en la demanda y los expuestos en la contestación en relación con la resolución administrativa impugnada. En todo caso, la omisión de ampliar la demanda puede tener como consecuencia que los conceptos de nulidad se consideren no aptos para demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada, pero no que se le considere conforme con su contenido, pues aceptar esa consecuencia, implicaría una violación al derecho a la tutela judicial efectiva.>> Época: Décima Época Registro: 2012345 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 33, Agosto de 2016, Tomo IV Materia(s): Administrativa Tesis: I.1o.A.130 A (10a.) Página: 2649

Por otro lado, resulta importante hacer las siguientes precisiones respecto al recurso administrativo, el cual es el medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.

El medio de impugnación administrativo da origen a una controversia entre la administración y el administrado.

Como en el recurso administrativo y en el juicio ante los tribunales hay un litigio, se distingue entre uno y otro, diciéndose

que en el primero el particular agota un recurso y en el segundo ejerce una acción; en el recurso administrativo los órganos de la administración pública actúan como autoridad, ejerciendo imperio; en el juicio contencioso administrativo los mismos órganos actúan como una parte en plena igualdad con las demás partes en juicio.

Un aspecto muy importante es el concerniente a lo que es la **litis del recurso**, que se forma con los argumentos que constituyen la defensa del particular, sus pruebas y, según el caso, con el contenido de la resolución impugnada (cuando se alega incompetencia del funcionario que la emitió o violación de las formalidades o violación del procedimiento de notificación, el contenido de la resolución no está en juego).

Hechas las precisiones pertinentes respecto al recurso, en lo que aquí interesa, se efectuarán las correspondientes a la acción contenciosa.

Ángel Luis Parra Ortiz, en su obra intitulada "Compendio de Derecho Procesal Administrativo"⁵, define los tipos de litis en el juicio contencioso administrativo; así, respecto a la **litis abierta** -expone- se hace consistir en la posibilidad de que, en un juicio contencioso administrativo, el particular pueda formular agravios nuevos que no hizo valer dentro del recurso ordinario cuya resolución impugna.

Por su parte, la **litis cerrada impide** formular conceptos de impugnación novedosos en contra del acto anteriormente recurrido, impugnado en juicio de nulidad.

⁵ Editorial Porrúa, Tercera edición, 2018, páginas 111 y 112.



En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Segunda Sala, definió los aspectos torales de la litis cerrada, en los que determinó el impedimento para analizar aspectos no propuestos en el recurso, además de que no pueden tenerse como tales agravios los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo en contra del cual se enderezó el recurso, pues ese acto no es el impugnado en el juicio de nulidad.

Expuso que si la actora en el juicio se limita a reproducir los argumentos que hizo valer en el recurso administrativo que dio origen al acto impugnado, sin introducir algún razonamiento tendiente a demostrar que al resolver el recurso se cometieron ciertas violaciones, el Tribunal no está obligado a estudiar los conceptos de anulación que simplemente reiteran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario o cuestiones ya hechas valer y que igualmente ya fueron analizadas dentro del expediente de origen, como puede ser al realizar una contestación o hacer las manifestaciones dentro de la audiencia inicial dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad y que no aportan algún elemento nuevo tendiente a demostrar que al resolver el recurso se cometieron determinadas violaciones, puesto que propiamente no constituyen agravio alguno.

Dichas consideraciones se encuentran inmersas en las jurisprudencias identificables con los números 2a./J. 20/93 y 2a./J. 11/93, consultables en la Octava Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 72, Diciembre de 1993, Materia Administrativa, páginas 20 y 13, identificables -respectivamente- con los rubros y textos que enseguida se transcriben:

**TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN
OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE**

REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS.

Aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en **el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esa disposición con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al obligar o permitir que la sala fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras, no tendrían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen.** (El realce es propio).

CONCEPTOS DE ANULACIÓN. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIARLOS CUANDO SÓLO REITERAN ARGUMENTOS YA ANALIZADOS EN EL RECURSO ORDINARIO.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 208, fracción VI y 237 del Código Fiscal de la Federación, entre los requisitos que debe contener el escrito de demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra el de la expresión de los agravios que ocasione al promovente el acto impugnado, que debe consistir en los argumentos encaminados a demostrar razonadamente las infracciones cometidas por la autoridad administrativa al resolver el recurso ordinario ante ella interpuesto. Por tanto, **no pueden tenerse como tales agravios los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo en contra**



del cual se enderezó el recurso, pues ese acto no es el impugnado en el juicio de nulidad. En tal virtud, si la actora en el juicio fiscal se limita a reproducir los argumentos que hizo valer en el recurso administrativo que dio origen al acto impugnado, sin introducir algún razonamiento tendiente a demostrar que al resolver el recurso se cometieron ciertas violaciones, el Tribunal Fiscal de la Federación no está obligado a estudiar los conceptos de anulación que simplemente reiteran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario y que no aportan algún elemento nuevo tendiente a demostrar que al resolver el recurso se cometieron determinadas violaciones, puesto que propiamente no constituyen agravio alguno.

Ahora, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, en la iniciativa de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, respecto a la cual se emitió el dictamen correspondiente el once de agosto de dos mil diecisiete, en lo atinente al tipo de litis imperante en esta entidad, determinó lo siguiente:

[...]

Decreto No. 912

Publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado:
P.O. 64 / 11 de Agosto de 2017

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

El que suscribe, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 59 fracción II y 82 fracción I, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 2, 6, 9 apartado A fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y 152 fracción II y 153 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, me permito someter a la consideración de este Honorable Congreso la presente iniciativa de decreto al rubro indicada, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...] La Ley que se propone en la presente iniciativa establece las reglas para sustanciar el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de

Zaragoza, consagrándolo como un proceso jurisdiccional sencillo, compuesto por tres etapas principales, que podrían identificarse de la siguiente manera:

La etapa expositiva, que comprende, en general todos los actos necesarios para la formación de la Litis que el Tribunal deberá decidir y la determinación de los elementos probatorios que habrá de valorar para tal efecto. Esto es, implica la presentación de la demanda, su inadmisión, su rechazo, su admisión, el traslado de la misma, la ampliación; la contestación, la presentación de excepciones, en su caso y las medidas cautelares, en especial la suspensión del acto o resolución impugnada. Esta fase es predominantemente escrita.

[...] **El Capítulo Décimo contiene las disposiciones relativas a las Sentencias**, acto que pone fin al juicio contencioso administrativo y decide sobre las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por las partes. Regula el plazo para dictarla, así como el contenido mínimo de éstas.

Se prevé asimismo, la posibilidad de que el Tribunal supla las deficiencias que encontrare en la demanda, **y asimismo, establece el principio de Litis (sic) 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).

De lo anterior se evidencia, que en el Estado de Coahuila de Zaragoza **rige la litis cerrada**, como principio rector en el pronunciamiento de las sentencias que resuelvan los juicios administrativos en esta entidad; en consecuencia, conforme a la doctrina y jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Segunda Sala, en las acciones contenciosas en las cuales rige la litis cerrada, como la de esta entidad federativa -entre otros aspectos- se impide formular conceptos de impugnación novedosos en contra del acto anteriormente recurrido, impugnado en juicio de nulidad, además de que tampoco se está en posibilidad de analizar



pronunciamientos efectuados en el medio de defensa que no tenga elementos diversos para su análisis.

En efecto, del marco doctrinal, legal y jurisprudencial expuesto se advierte que el principio de **litis cerrada** vigente en el juicio contencioso administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, impide que se examinen los argumentos novedosos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso, además de los que hayan sido motivo de análisis en el medio de impugnación.

Además, si la propia exposición de motivos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece que el procedimiento será bajo el principio de litis cerrada, entonces no es posible aplicarle los supuestos y efectos de la litis abierta a un procedimiento de litis cerrada, lo que 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.

Resulta aplicable por identidad la siguiente tesis:

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. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO⁶.

Expuesto lo anterior, se señala que **la problemática jurídica que resolver**: es precisamente la *Litis* en el presente juicio que se circunscribe a establecer si la resolución combatida se encuentra apegada o no a derecho, respecto a lo expresado en el escrito inicial de demanda y lo expuesto en la resolución del recurso de revocación, conforme a lo ya fue señalado.

⁶ Época: Décima Época Registro: 2021748 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 76, Marzo de 2020, Tomo II Materia(s): Administrativa Tesis: XVI.1o.A.198 A (10a.) Página: 935



A continuación, se sintetizan los argumentos concernientes a las cuestiones principales planteadas por las partes en la controversia traída a juicio.

a. En ese contexto, la parte accionante medularmente expresó:

PRIMERO. Que la autoridad demandada viola en su perjuicio lo establecido en el artículo 1º Constitucional, el cual establece la garantía y protección de los derechos humanos que todas las autoridades están obligadas a respetar, al ser sentenciado sin que se le haya admitido alguna de las pruebas que presento en su escrito de contestación dentro del expediente de origen, mismas que presentó para desvirtuar la responsabilidad administrativa calificada como no grave y al ser sentenciado por hechos que no son propios de sus funciones

SEGUNDO. Que se viola en su perjuicio el artículo 14 y 16 Constitucional, respecto a la exacta aplicación de la ley, ya que se debió de abstener de continuar con el procedimiento, pues considera que el juicio de origen se encontraba en los supuesto contenidos en las fracciones I y III del artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, porque los hechos no le eran atribuibles como Secretario del Ayuntamiento.

b. Por su parte las autoridades demandadas en su escrito contestación de fecha diez de abril de dos mil veintitrés, realizaron sus manifestaciones, en las que señalan que lo determinado en la auditoría practicada no solo le es atribuible al demandante si no a varios munícipes que también se les está siguiendo procedimiento de responsabilidad; por otro lado señala que en las observaciones se detalla que las actas de cabildo no se encuentran debidamente

firmadas por sus integrantes que no se menciona el desarrollo de las mismas y que no se presentaron las actas de sesión que contenga el punto de acuerdo y de aprobación de la misma, omisión que tuvo como Secretario de Ayuntamiento, véase fojas 41a 43 del expediente FA/022/2024.

c. Expuesto lo anterior, resulta necesario verificar lo expresado en los agravios expuestos por el accionante en su recurso de revocación.

1. Que la autoridad no obstante que reconoce en la resolución que el hecho no le es atribuible como servidor público, manifestó que al hacerse la entrega de recepción debió de haberlo requerido.

2. Que la resolución de fecha siete de noviembre de dos mil veintitrés, viola en su perjuicio lo establecido en el artículo 90 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que debió resolverse únicamente con lo planteado en la demanda y la contestación y fundar el sentido de la determinación, al haber tomado en cuenta un hecho no denunciado, como lo es que el acto administrativo no era propio como servidor público y explicar el hecho de por qué no se le requirió en el proceso de entrega recepción cuando asumió el cargo.

3. Que se le condenó por hechos ajenos, en lugar de llamar e iniciar el procedimiento en contra de los responsables.

Ahora bien, una vez analizados lo expresado por la autoridad responsable tanto en su contestación, como en la resolución que recayó al recurso de revocación materia de esta apelación, así como, los conceptos de impugnación expuestos por



en el escrito inicial de demanda, se puede advertir que estos últimos resultan inoperantes e infundados, lo que nos permite declara la validez de resolución emitida con fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro, por las siguientes consideraciones:

Debe destacarse, que de la revisión del escrito de demanda en comparación con la resolución del recurso de revisión ***** -acto impugnado-, evidencia que los hechos expuestos en la demanda constituyen una repetición de lo expresado en el escrito presentado en la audiencia inicial de fecha veinticinco de agosto de dos mil veintitrés, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa *****, como se advierte de las fojas 78 a 81, por lo que si se tratara de tomar en cuenta la causa de pedir de lo expresado en los mismos, estos resultan inatendibles, porque no está realizando consideraciones lógico jurídicas para tratar de desvirtuar lo señalado por la autoridad dentro de la resolución que recayó a la misma.

Además, debe considerarse que los conceptos de impugnación hechos valer por el accionante y las pretensiones de los conceptos de impugnación hechos valer en el presente juicio de nulidad, son cuestiones novedosas que no se hicieron valer dentro del recurso de revocación *****, lo que nos lleva a concluir conforme a las argumentos expuestos en el inicio del presente considerando como inatendibles, por ser cuestiones novedosas y por operar en nuestro sistema la litis cerrada como se refirió en párrafos anteriores, en tal sentido lo referente a dichas cuestiones no será materia de estudio.

De igual manera se aprecia, que los argumentos expuestos en el escrito de demanda no están controvirtiendo las consideraciones expuestas por la autoridad responsable, en la

resolución del recurso de revisión de fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro, como se puede evidenciar de su lectura y de lo plasmado en el apartado **C** de la presente resolución, siendo estas las cuales la llevaron a confirmar la resolución pronunciada dentro del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa *********, instruido al ahora actor en su calidad de presunto responsable, ni mucho advierte que se están realizando argumentos lógico jurídicos en contra de las consideraciones expresada en el recurso de revocación, lo que hacen inoperantes los agravios del accionante.

Es decir, la resolución emitida dentro del recurso de revocación, contiene dentro de sus consideraciones argumentos que no fueron combatidos por el accionante, mismos que por sí solos dan fuerza al sentido de la resolución, lo que hace inoperante a su vez los conceptos de nulidad expuestos por el actor, al no controvertir las cuestiones del fallo.

También se puede advertir que muchas de las cuestiones hechas valer por el accionante, en su escrito de demanda inicial dentro del presente juicio contencioso administrativo, solo tratan de profundizar lo expuesto en su escrito de contestación en la demanda inicial y revocación, y con ello no se está atacando el fallo emitido por la autoridad responsable en el recurso, ni realiza argumentos lógicos jurídicos en contra lo expuesto en la resolución del recurso de revocación, lo que de igual manera hace que dicha resolución por si sola sustente el sentido en el que se emitió.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo expuesto por los Tribunales Colegiados de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia con numero de Registro digital 188892, con rubro y texto siguiente:



AGRAVIOS EN LA RECLAMACIÓN. SON INOPERANTES CUANDO NO CONTROVIERTEN LAS CONSIDERACIONES QUE RIGEN EL AUTO COMBATIDO.

Si en la resolución recurrida el presidente de un Tribunal Colegiado sostiene diversas consideraciones para desechar el recurso de revisión de que se trata y el recurrente de la reclamación que se resuelve, lejos de combatirlas, se concreta a señalar una serie de razonamientos sin impugnar debidamente los argumentos expuestos por el presidente del órgano jurisdiccional en apoyo de su resolución, es evidente que los agravios resultan inoperantes.

Así como, el contenido en el siguiente criterio:

CONCEPTOS DE ANULACIÓN. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTA OBLIGADO A ESTUDIARLOS CUANDO SOLO REITERAN ARGUMENTOS YA ANALIZADOS EN EL RECURSO ORDINARIO.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 208, fracción VI y 237 del Código Fiscal de la Federación, entre los requisitos que debe contener el escrito de demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra el de la expresión de los agravios que ocasione al promovente el acto impugnado, que debe consistir en los argumentos encaminados a demostrar razonadamente las infracciones cometidas por la autoridad administrativa al resolver el recurso ordinario ante ella interpuesto. Por tanto, no pueden tenerse como tales agravios los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo en contra del cual se enderezó el recurso, pues ese acto no es el impugnado en el juicio de nulidad. En tal virtud, si la actora en el juicio fiscal se limita a reproducir los argumentos que hizo valer en el recurso administrativo que dio origen al acto impugnado, sin introducir algún razonamiento tendiente a demostrar que al resolver el recurso se cometieron ciertas violaciones, el Tribunal Fiscal de la Federación no está obligado a estudiar los conceptos de anulación que simplemente reiteran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario y que no aportan algún elemento nuevo tendiente a demostrar que al resolver el recurso se cometieron determinadas violaciones, puesto que propiamente no constituyen agravio alguno.

De igual manera resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL, SU ANÁLISIS ES DE ESTRICTO DERECHO, POR LO QUE SON INOPERANTES SI NO SE CONTROVIERTEN LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA.

El principio de estricto derecho que impera en tratándose de revisiones fiscales, obliga a que la autoridad disconforme con una determinada resolución demuestre su

ilegalidad; consecuentemente, si formula sus agravios sin controvertir las consideraciones expresadas por la Sala Fiscal en la sentencia recurrida, los mismos devienen inoperantes y, en tal virtud, ésta debe confirmarse, por quedar legalmente subsistentes las razones que le sirvieron de apoyo y rigen su sentido.

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN FISCAL. LO SON AQUELLOS QUE EN LUGAR DE CONTROVERTIR LA OMISIÓN O INEXACTITUD DE LA SALA A QUO EN EL ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA EXPUESTOS EN LA DEMANDA SÓLO LOS REPRODUCEN.

Los agravios en la revisión fiscal son inoperantes si lo alegado en ellos se limita a reproducir el planteamiento defensivo que se esbozó ante la instancia natural para sustentar la validez del acto o actos materia del juicio contencioso administrativo, en lugar de controvertir la omisión o inexactitud de la Sala a quo en el análisis de los argumentos a ese fin estructurados, merced a que la litis, tratándose del mencionado recurso, se circunscribe a examinar la legalidad o no de la determinación que la autoridad jurisdiccional de origen asumió frente a las exposiciones defensivas hechas valer, pero no a estudiar, de primera mano, el tema de discusión en el contexto primario, ya que de no estimarlo así, se inobservaría la técnica procesal que rige al comentado medio extraordinario de impugnación. Época: Novena Época. Registro: 159974. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.3o.A. J/20 (9a.). Página: 1347.

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, en el recurso de revisión se expresarán los agravios que cause la resolución o sentencia impugnada, esto es, se cuestionarán las consideraciones jurídicas sustentadas en la determinación judicial que se estime contraria a los intereses del recurrente. En ese sentido, son inoperantes los agravios cuando sólo reproducen, casi literalmente, los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo y respecto de los cuales se hizo pronunciamiento en la sentencia recurrida, pues no controvierten los argumentos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional, que posibiliten su análisis al tribunal revisor. Época: Novena Época. Registro: 169974. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Abril de 2008. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 62/2008. Página: 376.

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS



CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que una de las modalidades de la inoperancia de los agravios radica en la repetición de los argumentos vertidos en los conceptos de violación. Al respecto, conviene aclarar que si bien una mera repetición, o incluso un abundamiento en las razones referidas en los conceptos de violación, pueden originar la inoperancia, para que ello esté justificado es menester que con dicha repetición o abundamiento no se combatan las consideraciones de la sentencia del juez de distrito. Este matiz es necesario porque puede darse el caso de que el quejoso insista en sus razones y las presente de tal modo que supongan una genuina contradicción de los argumentos del fallo. En tal hipótesis la autoridad revisora tendría que advertir una argumentación del juez de amparo poco sólida que pudiera derrotarse con un perfeccionamiento de los argumentos planteados ab initio en la demanda. Sin embargo, también puede suceder que la repetición o abundamiento de los conceptos de violación no sea más que un mero intento de llevar sustancia a la revisión, siendo que las razones sostenidas tanto en los conceptos de violación como en los agravios ya fueron plenamente respondidas por el juzgador. En estos casos, la autoridad revisora debe cerciorarse de que el fallo recurrido presenta una argumentación completa que ha contestado adecuadamente todos los planteamientos de la demanda de amparo, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, para estar en aptitud de declarar la inoperancia de los agravios al concluir que aun cuando el recurrente intenta abundar o profundizar sus conceptos de violación, con ello no combate la ratio decidendi del fallo recurrido.

Una vez expuesto lo anterior y por los razonamientos expresado, se determina que lo expresado por la accionante resulta infundado e inoperantes, y como consecuencia de ello, se declara la validez de la resolución emitida dentro del recurso de revocación ***** de fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro, misma que confirma la resolución dictada el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa *****.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 83, 85, 87 fracción I y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, esta Sala Especializada resuelve:

PRIMERO. Se declara la **validez** del acto impugnado, consistente en la resolución recaída al recurso de revocación ***** de fecha doce de febrero de dos mil veinticuatro, misma que confirma la pronunciada dentro del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa *****, por los motivos y fundamentos expuestos, en el último considerando de esta resolución.

SEGUNDO. Notifíquese; personalmente a la parte accionante y mediante oficio a la autoridad demandada y al tercero.

Así lo resolvió y firma la Magistrada de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ante la Secretaria de Estudio y Cuenta que autoriza y da fe. Doy fe. -----

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG

Magistrada de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

Roxana Trinidad Arrambide Mendoza
Secretaria de Estudio y Cuenta.