



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

EXPEDIENTE	FA/*****/2022
NÚMERO SENTENCIA	010/2023
NÚMERO TIPO DE JUICIO	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEMANDANTE	*****
AUTORIDAD DEMANDADA	DIRECCIÓN DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN
MAGISTRADA	SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA	LUIS ALFONSO PUENTES MONTES

Saltillo, Coahuila de Zaragoza; a quince de marzo de dos mil veintitrés.

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

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado en el Buzón Jurisdiccional de la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza el día diecisiete de enero de dos mil veintidós, los ciudadanos

***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,
***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,
***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,
***** , ***** , ***** , ***** y ***** , interpusieron demanda de

Juicio Contencioso Administrativo en contra del **Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación**, señalando como acto impugnado la **negativa recaída a su escrito de fecha catorce de diciembre de dos mil veinte**, mediante el cual solicitaron la devolución de las aportaciones denominadas "Fondo de Contingencia A, código D07" y "Fondo de Contingencia B, código D08", formulando conceptos de anulación y ofreciendo pruebas de su intención, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen, aplicando el principio de economía procesal.

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

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

quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.>>

<<Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789 **AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.**

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.>>

SEGUNDO. Recibido el escrito inicial de referencia, la Oficialía de Partes de este Tribunal remitió la demanda y anexos descritos en el acuse con número de folio BJ-016-2022 en fecha diecinueve de enero de dos mil veintidós a la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal, designándole el número de expediente FA/*****/2022.

TERCERO. En auto de fecha veinte de enero de dos mil veintidós se emitió prevención a la parte actora; además, en dicho auto se tuvo por no interpuesta la demanda respecto de los ciudadanos *****, *****, y *****, al no haber plasmado su firma en el ocurso inicial.

En fecha uno de marzo de dos mil veintidós se dictó auto admisorio de la demanda por el resto de los actores, ello de conformidad con los artículos 13, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, y 51 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En el mismo proveído, después que este Órgano Jurisdiccional se pronunció sobre la admisión y desechamiento de las pruebas ofrecidas de la intención de la parte actora, ordenó correr traslado al **Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación**, para que contestara la demanda, lo anterior en términos de los artículos 52, 54, 56 y 58 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En fecha ocho de abril de dos mil veintidós se notificó personalmente a la parte actora mediante comparecencia de persona autorizada para oír y recibir notificaciones.

En fecha veinticinco de abril de dos mil veintidós se notificó mediante oficio a la **Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación**.

CUARTO. Notificada la parte actora y emplazada la autoridad demandada según las diligencias actuariales

antes señaladas, el licenciado *****, en su calidad de apoderado jurídico de la **Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación**, en fecha veintidós de mayo de dos mil veintidós presentó escrito mediante el cual opuso la contestación a la demanda instaurada en contra de la autoridad demandada; mismo que fue remitida a esta Sala mediante el acuse de Oficialía de Partes con el folio BJ-207-2022, el día veinte del mismo mes y año, la cual fue admitida en fecha veinticinco de mayo de dos mil veintidós.

En el escrito de contestación presentado por la autoridad demandada, se sostuvo la legalidad de las actuaciones que realizó en los términos del mismo, ofreciendo las pruebas a que se refiere, lo cual se tiene por inserto en el presente resultando, sin que la falta de su transcripción deje en estado de indefensión a la demandada, en razón que es precisamente de quien proviene y, por lo mismo, obran en autos, remitiéndose en obvio de repeticiones a los criterios plasmados en el resultado primero.

En la especie se concedió a los actores el término de quince días a efecto de que ampliaran su demanda.

QUINTO. En fecha seis de junio de dos mil veintidós se apersonó la ciudadana ***** ante esta Sala Unitaria desistiéndose de la demanda y de la acción, lo que quedó asentada en el acta de comparecencia de la fecha señalada que al efecto se levantó, dictándose auto de sobreseimiento respecto de ésta, en el día siete del mismo mes y año.

En fecha treinta de junio de dos mil veintidós se recibió escrito de ampliación a la demanda, remitido a esta Sala Unitaria el día cuatro de julio de dos mil veintidós, admitiéndose el día veintidós de agosto de dos mil veintidós, previo acuerdo de prevención de fecha siete de julio de la misma anualidad.

SEXTO. En fecha veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, se presentó escrito de contestación a la ampliación de la demanda, siendo remitido a esta Primera Sala Unitaria el día tres de octubre del mismo año. A dicho curso recayó auto de prevención del día seis del mismo mes y año, y, previos trámites legales, fue admitido mediante acuerdo de fecha veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

SÉPTIMO. La audiencia de desahogo de pruebas, tuvo verificativo el día diecisiete de enero de dos mil veintitrés, no obstante la incomparecencia de las partes a pesar de estar legalmente notificados; haciéndose efectivo el apercibimiento decretado en el auto de fecha veintinueve de noviembre de dos mil veintidós consistente en que la falta de asistencia de las partes no impediría su celebración, esto con fundamento en el artículo 81 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que abierta la audiencia se tuvieron por desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes dada su naturaleza jurídica, lo cual quedó asentado en el acta que se levantó con motivo de dicha diligencia.

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

OCTAVO. En fecha veintisiete de enero de dos mil veintitrés se certificó que había transcurrido el plazo de cinco días para formular los alegatos sin que las partes lo hayan realizado.

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

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

CONSIDERANDO

PRIMERO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, las sentencias que se dicten por este Órgano Jurisdiccional deberán suplir las deficiencias de la demanda, sin analizar cuestiones que no se hayan hecho valer, limitándose a los puntos de la litis planteada. Asimismo, no obstante, de que no necesitan formulismo alguno, las mismas contendrán:

- <<I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hubieren admitido según el prudente arbitrio del Tribunal;*
- II. Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;*

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

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

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

TERCERO. La personalidad de las partes quedó debidamente acreditada. Por lo que hace a los ciudadanos *****

***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,

***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,

***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,

***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , mediante

auto de fecha veinte de enero de dos mil veintidós.

En cuanto a la autoridad demandada se tuvo por reconocida la personalidad del licenciado ***** , en su calidad de apoderado jurídico de la **Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación**, en términos del auto de veinticinco de mayo de dos mil veintidós.

CUARTO. Previo al estudio de los agravios expresados por los enjuiciantes, atendiendo a las técnicas jurídicas procesales, es necesario analizar de forma preferente las causas de improcedencia de la acción y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo que hagan valer las

partes, así como las diversas que de oficio advierte este Tribunal al ser de orden público¹.

En la especie, este Órgano Jurisdiccional advierte la actualización de la causal de improcedencia contenida en el artículo 79, fracción VII, y consecuente sobreseimiento dispuesto en el numeral 80, fracción II, ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, como se explica a continuación:

Debe decirse que, en el escrito de demanda, **los impetrantes señalan como acto administrativo impugnado la <<Resolución NEGATIVA FICTA recaída a la solicitud efectuada por los suscritos a la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (...)>>**, esto es, a su escrito de fecha catorce de diciembre de dos mil veinte, mediante el cual solicitaron se les dejara de descontar el

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

concepto denominado la devolución de las aportaciones denominadas "Fondo de Contingencia A, código D07" y "Fondo de Contingencia B, código D08".

En esa tesitura, en el ocurso inicial se narra lo siguiente:

<<1.- En fecha 14 de diciembre de 2020, los suscritos presentamos ante la Oficialía de Partes del Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (DIPETRE) un escrito libre solicitando la devolución de las aportaciones efectuadas por los suscritos mientras estuvimos en activo denominadas "Fondo de Contingencia A, código D07" y "Fondo de Contingencia B, código D08", o bien, que se nos diera contestación a cualquier cuestión inherente a dicha solicitud.

2.- Es el caso que hasta la presente fecha no se ha recibido una respuesta por parte de la autoridad administrativa en relación a las solicitudes planteadas, pues no ha sido notificada respuesta alguna al respecto por lo que es que se procede a interponer el presente medio de defensa.>>

Así, los impetrantes consideran que la omisión de dar respuesta a su solicitud configura una negativa ficta susceptible de ser combatida en la vía contenciosa administrativa.

En ese contexto, debe dilucidarse si en la especie se configura o no la negativa ficta aludida por los justiciables con el propósito de verificar si se actualiza el supuesto de procedencia para el juicio de nulidad contenido en el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que para mayor precisión se transcribe:

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

(...)

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

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

De dicho dispositivo se obtiene en primer lugar que, el juicio contencioso administrativo no es procedente en contra de "silencios administrativos", sino **específicamente contra la negativa ficta, o, la negativa de expedir la constancia de que se ha configurado la afirmativa ficta**, en uno y otro caso, debiendo atenderse a la legislación que regula el acto o la actuación de la autoridad a quién se atribuye la omisión de dar respuesta.

Lo anterior resulta ser así toda vez que cada ordenamiento establece los casos en los cuales el silencio de la autoridad se entenderá como afirmativa o negativa ficta y el procedimiento para su configuración; verbigracia, en el artículo 37 del Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza se señala que las peticiones que se formulen **a las autoridades fiscales** deben ser resueltas en un plazo máximo de tres meses, y que, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considerará que la autoridad resolvió negativamente a lo pretendido por el interesado; dicho sea de paso, el numeral en análisis, al prever la negativa ficta, cumple con una doble finalidad, pues por una parte define la situación jurídica de los

gobernados, brindándoles certeza, y por otra parte, les permite acceder a los medios de defensa legales correspondientes.

Por otra parte, se puede encontrar ejemplo del sentido positivo en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que dice que las dependencias, entidades u organismos descentralizados, desconcentrados, paraestatales o paramunicipales, deberán resolver en un plazo no mayor a treinta días hábiles, y transcurrido este sin que se dicte resolución, se entenderá en sentido positivo al promovente, debiéndose expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver.

Figuras que tienen por finalidad superar el estado de incertidumbre que se produce por la omisión de respuesta por parte de la autoridad, sin embargo, el sentido de la ficción jurídica requiere necesariamente encontrarse contemplada en la ley de manera expresa, puesto que el sentido en que se entiende resuelta la petición constituye una presunción legal, y no una presunción humana.

Ahora bien, de la lectura del articulado de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, no se advierte que se disponga efecto negativo o positivo a la omisión de emitir respuesta a las solicitudes de los particulares.

En esas condiciones, el numeral 4, último párrafo, de la norma en cita establece, en lo que interesa, lo siguiente:

<<**ARTÍCULO 4º.** La prestación de los servicios que esta ley establece, estarán a cargo del **organismo público descentralizado** con personalidad jurídica y

patrimonio propios, **denominado Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación**, con domicilio en la ciudad de Saltillo, creado por Decreto No. 312, de fecha 25 de marzo de 1961 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado N° 25 del 29 de marzo de 1961, su organización y funcionamiento quedarán sujetos a lo dispuesto por este capítulo y demás disposiciones relativas de esta ley.

(...)

Esta ley se interpretará aplicando cualquier método de interpretación jurídica. **A falta de disposición legal expresa en la presente ley, se aplicarán supletoriamente** las leyes en materia de seguridad social del Instituto de seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como **el derecho fiscal y común** cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho social, así mismo en materia de préstamos será supletoria la normatividad federal en materia mercantil.>> (Énfasis añadido)

En ese sentido, debe decirse que no es dable acudir al Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza para hacer extensiva la negativa ficta que se establece en su artículo 37, pues éste se refiere expresamente a las autoridades fiscales, siendo que el diverso artículo 33 señala con ese carácter a las siguientes:

<<**ARTICULO 33. Son autoridades fiscales** para los efectos de este Código y demás leyes fiscales vigentes:

I. El **Gobernador del Estado**.

II. El **Secretario de Finanzas**.

III. El **Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas**

IV. Los **titulares de las unidades administrativas de la Secretaría de Finanzas** con las facultades y atribuciones que les otorgue el Reglamento Interior de dicha Dependencia.

V. El **Titular de la Administración Fiscal General**, conforme a las facultades y atribuciones que le otorga la ley de la materia, su reglamento interior y demás disposiciones aplicables.

VI. Los **Titulares de las Unidades Administrativas de la Administración Fiscal General**, conforme a las facultades y atribuciones que le otorga la ley de la materia, su reglamento interior y las demás disposiciones aplicables.

Para efectos de la fracción anterior, la Administración Fiscal General y sus Unidades Administrativas serán consideradas como autoridades fiscales para efectos de la Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios celebrados con el Gobierno Federal, al amparo de dicha ley>>

Así las cosas, para que opere la supletoriedad **no puede atenderse a cuestiones que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir**, tal como lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia consultable con el número de tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, página 1065, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

<<SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas

para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, **sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir;** y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.>> (Énfasis añadido)

En ese orden de ideas, es dable afirmar que la norma de derecho común que resulta aplicable lo es la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que en sus artículos 1 y 3 dispone:

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

<<Artículo 3. Esta ley se aplicará de manera supletoria a las diversas leyes, reglamentos y ordenamientos administrativos del Estado y los Municipios con excepción de lo previsto en el Título Cuarto. El Código Procesal Civil del Estado se aplicará a su vez de manera supletoria a esta ley, y en última instancia la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se aplicará en lo conducente.

Aquellos procedimientos administrativos ya sean estatales o municipales que no encuentren fundamento determinado, deberán sujetarse en todo momento a lo que establece la presente ley.>>

De tal suerte, al constituir la **Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación** un organismo público descentralizado, es evidente que el resulta aplicable

supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En ese contexto, es conveniente transcribir el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que es de la siguiente literalidad:

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

TRIUNFO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
En el caso de que se recurra al sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma.>>

El artículo previamente transcrito señala, en primer lugar, que la ficción jurídica aplicable lo es la afirmativa ficta, y en segundo lugar, que en caso de que una persona presuma que ha operado en su favor dicha figura, por haber transcurrido el plazo señalado en la ley sin que la autoridad administrativa requerida haya dado respuesta a la petición que le hizo, **debe solicitar la certificación** de que ha operado tal resolución ficta, solicitud que deberá de formular dentro del plazo de dos días hábiles.

En esas condiciones, la certificación es una constancia de la conducta omisiva en que incurrió una autoridad administrativa, que sirve para darle plena eficacia, es decir, para que efectivamente pueda hacerse valer el acto presunto ante los propios órganos de la administración pública, ante diversos órganos del Estado, incluso jurisdiccionales, y ante otros particulares.

En el caso de que la certificación no se haga en el plazo de dos días hábiles, contados desde que la autoridad omisa reciba la solicitud para su expedición, la afirmativa ficta adquiere plena eficacia y se puede acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo.

Lo anterior fue determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Contradicción de Tesis 18/98², estimando que la respuesta afirmativa ficta que se configura ante el silencio de las autoridades que no contestan una solicitud, requiere para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse efectiva ante los demás órganos de Gobierno y ante otros gobernados, que la autoridad administrativa que no respondió la solicitud realice la certificación correspondiente, o bien, en caso de que también sea omiso, que se exhiba la solicitud de certificación y el acuse de recibo de la solicitud inicial.

Corolario de lo anterior lo constituye la jurisprudencia emitida por la referida Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 2a./J. 113/99, visible en el Semanario

² Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en materia Administrativa del Primer Circuito. Registro digital 5923, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Octubre de 1999, página 289.

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Octubre de 1999, página 289, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.

El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.>>

En los términos relatados, es dable afirmar **que la inoperancia de la figura de la negativa ficta se traduce en la inexistencia de ésta**, por lo que **no se surte el supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo contenida en el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, lo que actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 79, fracción VII, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo** para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por ende, resulta el sobreseimiento del asunto atento a lo dispuesto en el numeral 80, fracción II, del último cuerpo legal en consulta.

Sirve de apoyo por identidad jurídica en las razones que informa, la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, consultable con el número de tesis XVII.2o.P.A.55 A (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo III, página 2435, Décima Época, de título y contenido siguientes:

<<NEGATIVA FICTA. AL NO ESTAR PREVISTA ESA FIGURA EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE OPOSICIÓN PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER UNA RECLAMACIÓN EN ESA MATERIA.

Del análisis de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua se advierte que no prevé la figura de la negativa ficta, sin que sea óbice a lo anterior que en su artículo 28 establezca que, en el caso de que el particular decida iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por la vía contenciosa, éste se sustanciará de conformidad con las reglas del juicio de oposición contenidas en el Código Fiscal del Estado. Lo anterior, porque ello no implica que pueda configurarse la negativa ficta, ya que el juicio de oposición que se tramite en la vía jurisdiccional requiere, necesariamente, de la existencia de un acto o resolución previa emitida por una autoridad; de ahí que no pueda crearse por analogía una figura procesal no establecida expresamente en la legislación aplicable. En consecuencia, el juicio de oposición promovido contra la omisión de resolver una reclamación presentada con fundamento en la ley citada es improcedente.>>

El criterio observado en la presente resolución también fue sustentado por la Sala Superior al resolver los Tocas número RA/SFA/007/2019, RA/SFA/064/2021, RA/SFA/040/2021 y RA/SFA/037/2022.

Es oportuno mencionar que el mismo criterio fue sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Amparo Directo administrativo 419/2019, en el que señaló que:

<<(…) es requisito indispensable que la legislación que aplique al caso concreto establezca la existencia de la negativa ficta, así como la forma en que debe operar, porque de no estar contemplada legalmente no será posible que se haga valer en la vía jurisdiccional, o bien que habiéndose planteado ante un tribunal, éste decrete la improcedencia del juicio contencioso administrativo por inexistencia de tal acto, en virtud de que para la promoción de esa instancia se requiere necesariamente de la existencia de tal acto o resolución de esa naturaleza, previamente emitido por una autoridad; ya que no puede instarse un procedimiento con base en que se cree por analogía una figura procesal no establecida expresamente en la legislación aplicable.

(…)

Acorde con lo expuesto debe decirse que, contrario a lo aducido por el quejoso, la Sala Superior del **Tribunal Administrativo estatal** responsable, **no se apartó de las leyes aplicables, al determinar que no existe la negativa ficta y, correctamente estableció que tampoco se da con base en lo dispuesto en el artículo 3, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila en su artículo 3 fracción XII(sic), en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo de Coahuila Zaragoza y el Código Fiscal de la entidad.**

Pues, el referido precepto lo que norma es la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa estatal, para conocer de las controversias que se planteen contra las resoluciones definitivas o actos administrativos que configuren la negativa ficta prevista en el Código Fiscal estatal y, en la Ley de Procedimiento Administrativo estatal, o alguna total norma, así como contra las que nieguen la expedición de constancia de que hayan operado, ya que a la letra dice:

(Se transcribe artículo)

De lo que se sigue, que de acuerdo con el aludido precepto no se establece la existencia de la negativa

ficta, sino que sólo prevé que el Tribunal de Justicia Administrativa estatal es competente para conocer de las controversias que se promuevan contra alguna resolución o acto administrativo que determine dicha negativa ficta, que surja de los ordenamientos legales ya citados. Por lo que, si en la Ley del Procedimiento Administrativo no se dispone que opere la negativa ficta respecto del silencio de las autoridades municipales demandadas, de resolver o contestar la solicitud que el hoy quejoso ***** ***** planteó para que le otorgaran una pensión; es obvio que el citado **no acreditó la existencia de la referida negativa ficta** y, por ello, tampoco se requería de la expedición de constancia de que hubiera transcurrido el plazo de que hubiese operado.

De ahí que la Sala administrativa responsable no dejó en estado de indefensión al demandante de amparo, que alega, por confirmar la sentencia ahí apelada, que sobreseyó en el juicio administrativo de origen, porque **en forma apegada a derecho estimó que el legislador del Estado de Coahuila no estableció la referida figura jurídica de la negativa ficta para el caso concreto**, sino sólo la afirmativa ficta, de acuerdo con lo ya puntualizado en esta ejecutoria.>> (El realce es añadido)

Por tanto, resulta que **en la especie no existe una resolución negativa ficta susceptible de ser impugnada en la vía contenciosa administrativa**, toda vez que la solicitud de los demandantes no es apta para producir una resolución definitiva en términos del artículo 3, primer párrafo y fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

Así las cosas, ante la improcedencia del juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 2, 79, fracciones VII y X, y 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con la interpretación en sentido contrario del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de

Zaragoza, particularmente de su fracción XII, **se sobresee el juicio contencioso administrativo que nos ocupa**, debiendo destacarse que dicha circunstancia no se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia.

No es ajeno del conocimiento de esta Sala Unitaria la existencia de la jurisprudencia con número de tesis 2ª./J. 165/2006, procedente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro <<NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.>>, sin embargo, se estima que la sola manifestación de que se pretende impugnar una negativa ficta es insuficiente para considerar que no se pueden hacer valer causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo, ya sea las propuestas por las autoridades demandadas o las advertidas de oficio por la juzgadora.

En efecto, para la aplicación del criterio en mención, en primer lugar, es necesario que efectivamente se actualice una negativa ficta, y, en segundo lugar, que las causales de improcedencia versen sobre la instancia administrativa, **con exclusión de las causales de improcedencia relacionadas a la sede contenciosa administrativa.**

Se afirma lo anterior toda vez que, **el análisis de las causales de improcedencia del juicio de nulidad no pugna con la jurisprudencia** en mención, ni con la diversa de rubro <<NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.>>, siendo que ambos criterios derivan de la Contradicción de Tesis

91/2006-SS³, resultando importante traer a colación la misma para el entendimiento del alcance de las jurisprudencias aquí mencionadas.

En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 91/2006-SS, señaló lo siguiente:

<<QUINTO. [...]

A) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales.

Este requisito sí se cumple, en virtud de que **los Tribunales Colegiados de Circuito examinaron el punto concreto de derecho, consistente en determinar si al configurarse la negativa ficta contemplada en el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad puede en su contestación de demanda invocar causas de improcedencia de la denuncia respectiva y si, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede o no declarar la validez de esa negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó.**

[...]

SEXTO. Con base en lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer el criterio que, con carácter de jurisprudencia, aquí se define.

Como se precisó en el considerando anterior, **la materia de la presente resolución de contradicción de tesis consiste en determinar si al configurarse la negativa ficta contemplada en el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad puede en su contestación de demanda invocar causas de improcedencia de la querrela respectiva y si, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede o no declarar la validez de esa negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó.**

³ Registro Número 19907; Novena Época; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, página 1251. **ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

[...]

Por estos motivos, es dable sostener que la autoridad, al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, **no podrá fundar su resolución en situaciones procesales** que impiden el conocimiento de fondo, como serían, a manera de ejemplo, la falta de personalidad, o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también **precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales** que no sustentó en el plazo marcado por la ley; de donde se sigue que **una vez configurada la negativa ficta, no puede desvirtuarse mediante una resolución expresa posterior**, y que el momento procesal para determinar la existencia de dicha negativa es precisamente la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, luego, al ser contestada dicha demanda por la autoridad, las únicas razones que podrá exponer **para justificar la resolución** son aquellas relacionadas con el fondo del asunto, y no otras de carácter procesal.>> (Énfasis añadido)

Criterio anterior que no solo es obligatorio en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que además es compartido por ésta resolutoria toda vez que, **sostener que la proscripción de invocar y sustentar cuestiones de improcedencia se extiende a la jurisdicción contenciosa administrativa tornaría nugatorios los presupuestos procesales de admisibilidad y procedencia para dicha vía**, llegando al extremo de obligar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a resolver aún en contra de norma expresa, verbigracia, en caso de que la demanda de nulidad sea presentada por una persona extraña al acto jurídico y sin haber acreditado ostentar representación alguna de la persona legitimada para ejercitar el reclamo, que la demanda sea presentada contra actos de autoridades que no pertenezcan a Coahuila de Zaragoza, o bien, de

dicha entidad fungiendo como autoridades federales, o, que el escrito de demanda no se encuentre firmado, entre otros supuestos.

Sin que deba perderse de vista que el argumento medular del criterio sostenido por el Alto Tribunal consiste en que, **al configurarse una negativa ficta, lo que precluye es el derecho de la autoridad para desechar la instancia administrativa bajo argumentos de índole procesal**; por ello, es que se estima que **la imposibilidad de hacer valer cuestiones procesales de improcedencia se ciñe a la petición elevada en sede administrativa**, sin comprender los presupuestos de admisibilidad y procedencia del Juicio Contencioso Administrativo.

Además, es importante hacer mención que los **requisitos de admisibilidad y procedencia resultan ser insoslayables**, aún bajo la óptica del control de constitucionalidad y convencionalidad, de aplicación de derecho de acceso a la jurisdicción y del principio pro persona, **tal como lo ha resuelto en diversas ocasiones la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**.

Soporta lo anterior la jurisprudencia consultable con el número de tesis 1a./J. 85/2022 (11a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época de rubro y texto siguientes:

<<CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO IMPLICA QUE DEBA EJERCERSE SIEMPRE, SIN CONSIDERAR PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES INTENTADAS.

Hechos: En un juicio ordinario civil se demandó, entre otras cuestiones, la nulidad de un contrato de

prestación de servicios profesionales que involucró el acto traslativo de dominio de un bien inmueble, en tanto que el demandado reconvino la acción pro forma. El Juez de primera instancia desestimó ambas pretensiones. En contra de esa resolución, ambas partes interpusieron sendos recursos de apelación, y al resolverlos el Tribunal de Alzada modificó la sentencia recurrida. En contra de esa resolución, el demandado promovió juicio de amparo directo en el que formuló diversos conceptos de violación, entre ellos, el relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2150 del Código Civil para el Estado de Baja California, cuya resolución constituye la materia de estudio en el presente amparo directo en revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que **los Jueces y las Juezas, en el ámbito de su competencia, antes de proceder al control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad, deben resolver cualquier problema relacionado con los presupuestos de procedencia o de admisibilidad de las acciones que las partes promueven.**

Justificación: La expresión "ex officio" que se predica del control judicial significa que los Jueces tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte, por el simple hecho de ser Jueces o Juezas, pero no que necesariamente deban hacer ese control en tres pasos (interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto e inaplicación) en todos los casos, sino en aquellos en los que, de forma incidental, sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, **sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad.** Al respecto, **la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: "No implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones".>>** (Énfasis añadido)

La jurisprudencia consultable con el número de tesis 1a./J. 10/2014 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 487, Décima Época, que se transcribe:

<<PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.

Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado **principio pro persona**, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello **no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.>>** (Énfasis añadido)

Así como la jurisprudencia consultable con el número de tesis 1a./J. 90/2017 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 213, Décima Época, de la siguiente literalidad:

<<DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.

De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de

acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, **es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional**, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los **requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción**, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, **consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución**. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.>> (Énfasis añadido)

Así las cosas, ante la improcedencia del juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 2, 79, fracción VII, así como 80, fracción II, de la Ley del

Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con la interpretación en sentido contrario del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, particularmente de su fracción XII, **se sobresee el juicio contencioso administrativo que nos ocupa**, debiendo destacarse que dicha circunstancia no se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia.

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

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

Todos los Jueces mexicanos deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de oficio. En función de ello, y conforme al principio pro personae (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, inter alia, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la

circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o tribunal competente; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica. De igual forma, no debe entenderse en el sentido de que puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales estarían imposibilitados para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a sus intereses pudiera ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de la resolución que fuera favorable, por ello la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas. De ahí que si el gobernado no cumple con uno de los requisitos formales de admisibilidad establecidos en la propia Ley de Amparo, y la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, ello no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues éste debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la temporalidad, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones y a fin de que los propios órganos de gobierno puedan desarrollarse plenamente en el ámbito de sus respectivas competencias, sin estar sujetos interminablemente a la promoción de juicios de amparo.>>

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

Número de Registro Electrónico 2006084, de rubro y texto siguientes:

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

El principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no entraña un derecho ilimitado, sino que su ejercicio está constreñido al cumplimiento de determinados requisitos, como la instauración de un juicio o procedimiento por el interesado, que colme las exigencias legales para su procedencia, pues de lo contrario, si no existe el ejercicio del derecho de acción para plantear una específica pretensión, se obligaría a las autoridades jurisdiccionales a resolver conflictos de manera oficiosa o se les facultaría para analizar asuntos cuyas exigencias sean jurídicamente inviables. Así, dentro de los límites de ese principio, está la procedencia del medio de defensa que inste el particular, para lo cual, verbigracia, tratándose del juicio de amparo, debe verificarse que resulte procedente contra los actos reclamados, para poder estudiar los conceptos de violación aducidos por el quejoso o, de lo contrario, deberá sobreseerse, al existir una justificación jurídica que impide analizar los planteamientos de fondo. Del mismo modo, la necesidad del establecimiento de causas de improcedencia, como límite al ejercicio del derecho constitucional de acceso a la impartición de justicia, se justifica en virtud de la existencia de condiciones imprescindibles para el nacimiento, desarrollo y conclusión válida de un litigio, que doten de certeza, seguridad jurídica y legalidad al fallo que se emita, entre las cuales se encuentra la relativa a que el reclamo se formule en tiempo, esto es, en el plazo que el particular tiene para impugnar un acto determinado; límite temporal que se fija normativamente para dotar de certeza a las situaciones jurídicas existentes, porque de este modo, si no se cuestionan, la presunción de legalidad de que gozan los actos de autoridad se consolida y los dota de firmeza, por la extinción del derecho a combatirlo, que supone, a su vez, la

aceptación de su validez por parte del sujeto en contra de quien se dictó. Bajo esas premisas, el sobreseimiento en los juicios no entraña, per se, violación al principio inicialmente señalado, porque los motivos de improcedencia que lo originan constituyen, por regla general, un límite razonable y proporcional para su ejercicio.>>

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

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

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

Como el desechamiento de la demanda de garantías obedece a la existencia de una causa notoria de improcedencia, ello significa que existe un obstáculo jurídico que impide la decisión de fondo de la controversia constitucional, motivo por el que son inoperantes los agravios que se hacen consistir en la falta de estudio de los conceptos de violación.>>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abonando a lo anterior, este Órgano Jurisdiccional estima que resulta ocioso plasmar de forma expresa el análisis de los medios de convicción distintos a los ya valorados, toda vez que, como se señaló en líneas que

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

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

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

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

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

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

El juez federal no tiene por qué tomar en consideración las pruebas ofrecidas por la quejosa en el juicio de garantías, relacionadas con los conceptos de violación, si decide sobreseer, pues no

Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza **notifíquese personalmente** esta sentencia a **los demandantes por conducto de su representante común**; y, **mediante oficio** a la autoridad demandada, **Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación**, en los domicilios que respectivamente señalaron para recibir notificaciones.

Notifíquese. Por los motivos y fundamentos jurídicos plasmados en el cuerpo de la presente sentencia, resolvió la Licenciada Sandra Luz Miranda Chuey, Magistrada de la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, residente en esta ciudad, quien firma junto con el Licenciado Luis Alfonso Puentes Montes, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la mencionada Sala Unitaria, quien autoriza con su firma y da fe. -----

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

**Secretario de Estudio y
Cuenta**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**Licenciada Sandra Luz
Miranda Chuey**

**Licenciado Luis Alfonso
Puentes Montes**

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