



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/073/2023

TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE: FA/073/2023

ACTORA: *****

**AUTORIDADES
DEMANDADAS:** TITULAR DEL ORGANISMO PÚBLICO
DESCENTRALIZADO DENOMINADO
SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA
DE ZARAGOZA Y OTROS¹

MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a dieciséis (16) de enero de dos mil veinticinco (2025).

**SENTENCIA
No. 003/2025**

La Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los términos previstos por los artículos 87 y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila; 11 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como con sustento en aplicación por analogía, debido a similitudes normativas constitucionales en la Tesis Jurisprudencial I.4o.A. J/462 pronuncia y emite la siguiente:

¹ Titular de la Dirección Administrativa de Servicios de Salud, Titular de la Subdirección de Atención Médica de Servicios de Salud, Titular de la Subsecretaría de Egreso y Administración de la Secretaría de Finanzas, Titular de la Dirección General de Adquisiciones de la Secretaría de Finanzas, el Subdirector de Atención Médica de Servicios de Salud y el Titular de la Administración Fiscal General, todas de Coahuila de Zaragoza.

² **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.** De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el

SENTENCIA DEFINITIVA

Que determina el **SOBRESEIMIENTO** del juicio contencioso administrativo, por no encontrarse configurado el acto que se pretende impugnar, dentro de los autos del expediente al rubro indicado; interpuesto por ***** en contra de la **negativa ficta**, por la omisión de dar respuesta a la solicitud de pago del adeudo y gastos financieros de fecha **quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022)**, por la cantidad de ***** **CENTAVOS EN MONEDA NACIONAL (\$*****)** derivada de la celebración del contrato de compraventa de medicamentos y material de curación número **SSCZ-DA-AD-16-2019** de fecha **uno (01) de marzo de dos mil diecinueve (2019)**. Lo anterior, conforme a los siguientes motivos, razones y fundamentos:

GLOSARIO

Actora o promovente: *****

Actos impugnados: Negativa ficta a su solicitud de adeudo y pago de gastos financieros de fecha quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022)

Autoridades Demandadas: Titular de Servicios de Salud, Titular de la Dirección Administrativa de Servicios de Salud, Titular de la Subdirección de Atención Médica de Servicios de Salud, Titular de la Subsecretaría de Egreso y Administración de la Secretaría de Finanzas, Titular de la Dirección General de Adquisiciones de la Secretaría de Finanzas y el Subdirector de Atención Médica de

alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional." *Época: Novena Época Registro: 174161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, septiembre de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/46. Página: 1383*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/073/2023

Servicios de Salud, y el Titular de la Administración Fiscal General, todas de Coahuila de Zaragoza.

Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Ley del Procedimiento Contencioso o Ley de la materia:	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Adquisiciones del Estado:	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Procedimiento Administrativo Local:	Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Procesal Civil:	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Alto Tribunal o SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tercera Sala/Sala:	Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Tribunal:	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

I. ANTECEDENTES RELEVANTES:

De la narración de hechos que realizaron las partes en sus respectivos escritos, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA NÚMERO SSCZ-DA-AD-16-2019. En fecha **uno (01) de marzo de dos mil diecinueve (2019)** por una parte el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza y por otra *********, celebraron contrato de compraventa para la **“adquisición de medicamentos y materiales de curación”**.

2. SOLICITUD DE PAGO DE ADEUDO Y GASTOS FINANCIEROS. En fecha **quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022)**, la hoy demandante por conducto de su apoderado legal *********, presentan ante la Dirección General de Administración de Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, el requerimiento de pago de las facturas adeudadas derivadas de la celebración del contrato SCZ-DA-AD-16-2019 de fecha uno (01) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

3. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido a las trece horas con treinta minutos (13:30) del día **ocho (08) de mayo de dos mil veintitrés (2023)** en la oficialía de partes de este Tribunal de Justicia Administrativa, compareció *********, por conducto de su apoderado legal *********, reclamando la ilegalidad de la negativa ficta a su solicitud de pago del adeudo y gastos financieros derivado del cumplimiento del contrato de compraventa número **SCZ-DA-AD-16-2019** de fecha uno (01) de marzo de dos mil diecinueve (2019), por la cantidad de ******* CENTAVOS EN MONEDA NACIONAL (\$*****)**.



Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/073/2023**, y su turno a la Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal.

5. ADMISIÓN. Mediante auto de fecha **veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023)** se admite la demanda girándose el oficio de emplazamiento a las autoridades demandadas para que rindieran su contestación de conformidad con el artículo 52 de la Ley de la materia.

6. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. SECRETARÍA DE FINANZAS DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En auto de fecha **diez (10) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma de las demandadas Subsecretaría de Egresos y Administración y Dirección General de Adquisiciones, ambas de la Secretaría de Finanzas de esta entidad federativa, dándole vista a la demandante para que ampliara su demanda si a sus intereses resultaba conveniente.

7. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL GENERAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En auto de fecha **once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma de la demandada, dándole vista al demandante para que si a sus intereses convenía formulara manifestaciones al respecto.

8. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En auto de fecha **diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** se verifica la contestación en tiempo y forma de las autoridades demandadas de Servicios de Salud de esta misma entidad

federativa, dándole vista al demandante para que si a sus intereses convenía formulara manifestaciones al respecto.

9. AMPLIACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **nueve (09) de julio de dos mil veinticuatro (2024)** se verifica la ampliación de demanda por la parte actora, corriendo traslado del escrito a las diversas autoridades demandadas en este juicio de nulidad.

10. CONTESTACIÓN AMPLIACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **veintitrés (23) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)** se tiene a las autoridades demandadas de Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, dando contestación a la ampliación de demanda.

11. AUDIENCIA DE DESAHOGO PROBATORIO. En fecha treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) a las once horas con once minutos (11:05) tiene verificativo la audiencia de desahogo de pruebas.

12. CIERRE DE INSTRUCCIÓN, CON ALEGATOS. En auto de fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024), se hace constar que ninguna de las partes en el juicio contencioso administrativo, presentó alegatos de su intención, en consecuencia, se declaró cerrada la etapa de instrucción y se cita para sentencia, que es la que aquí se pronuncia.

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN. Esta Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3º fracción VII, 11, 12 y 13



fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, 83, 85, 87 fracción V y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, éstas últimas ambas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. IMPROCEDENCIA. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento. Por ser las causales de improcedencia y sobreseimiento de orden público y de estudio preferente, ya sea que se hagan valer por alguna de las partes o de oficio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y del contenido de la tesis de jurisprudencia número 1ª./J. 3/99, emitida por la Primera Sala de la SCJN, publicada a fojas 13, Tomo IX, relativo al mes de enero del año mil novecientos noventa y nueve, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y publicada bajo registro digital número: 194697, cuyo rubro es: "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO"³ aplicada aquí por

³ "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." Época:

analogía al caso concreto, se procede al estudio de las referidas causales de improcedencia y sobreseimiento. Robustece lo anterior, el siguiente criterio:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. **Por ello, la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso.** Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia. **Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la**



aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rija el sentido de la decisión". Época: Novena Época. Registro: 172017. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, julio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.201 A. Página: 2515. *(Énfasis añadido).*

En la especie, en la presente causa administrativa, independientemente de la improcedencia invocada por las autoridades demandadas de Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, este Órgano Jurisdiccional advierte causal de improcedencia y sobreseimiento de las previstas en los artículos 79 fracciones VII y X y 80 fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso, preceptos legales que en lo pertinente son del tenor literal siguiente.

“Artículo 79. El juicio contencioso administrativo es improcedente: (...) **VII. Cuando de las constancias de autos o resoluciones apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;**(...)

[...]

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

“Artículo 80. Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo:

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

De los preceptos legales transcritos se advierte que el asunto de mérito resulta improcedente, y, por lo tanto, se determina el sobreseimiento del juicio, en virtud de que **no se encuentra configurado el acto que se pretende impugnar, es decir, la resolución positiva ficta impugnada, resulta inexistente.**

De lo anterior, se colige que resulta necesario realizar un análisis de la ficción legal impugnada, así como, su relación con los contratos administrativos de los que este órgano jurisdiccional es competente para conocer sobre su cumplimiento de conformidad con el artículo 3 fracción VII de la Ley Orgánica.

Se considera doctrinariamente *silencio administrativo* en referencia a la falta de actividad de la autoridad a la que compete la resolución de un recurso administrativo o la contestación a una promoción o escrito presentados por el administrado.

Así mismo, de manera doctrinal se puede entender al silencio administrativo según el profesor Julio Massip Acevedo como: *“Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa”*⁴.

⁴ **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, “Derecho Administrativo. Acto y Procedimiento”, editorial Porrúa, México, 2017, p. 261. Cit. Massip Acevedo, Julio, “El silencio en el derecho administrativo español”, Universidad de Oviedo.

DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”; mientras que en su párrafo tercero dispone que “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”. Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun,



En términos generales el *silencio administrativo* se refiere a aquella intención del legislador, según la cual, dentro de la normativa legal le da un valor concreto a la pasividad o inactividad de la administración fiscal frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa o fiscal de manera ficta o presunta, dependiendo de la naturaleza de lo solicitado algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo.

Cuando la ley prescribe que se emita una respuesta cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener una determinación, la autoridad competente debe proveer dentro del plazo señalado en la propia legislación aplicable, resaltando que no todas las peticiones son iguales o tienen los mismos efectos. Lo anterior se ilustra de mejor manera con la tesis jurisprudencial I.1o.A. J/2 de la novena época, que cita:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a

desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen. Registro digital: 189723 Aislada Materias(s): Común Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo XIII, Mayo de 2001 Tesis: 2a. LXIII/2001 Página: 448

una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.” Registro digital: 197538
Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia:
Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la
Federación y su Gaceta Tomo: Tomo VI, Octubre de 1997 Tesis:
I.1o.A. J/2 Página: 663

Entonces podemos advertir que cada petición tiene su naturaleza específica, sin embargo, sus consecuencias jurídicas son distintas, con base en el derecho de petición del artículo 8° Constitucional la autoridad se encuentra obligada a emitir una respuesta, mientras que en las ficciones legales no, en este sentido, la falta de respuesta no siempre tendrá como consecuencia una vulneración al derecho de petición ni todo derecho de petición tendrá como consecuencia la configuración de una ficción legal.

Tratándose de ficciones legales, si transcurrido el plazo, la determinación o respuesta aún no ha sido emitida por la autoridad administrativa, se presume la respuesta negativa (*negativa ficta*) a efectos de la interposición de un posterior recurso o medio de defensa. Se considera *silencio administrativo* en referencia a la falta de actividad de la autoridad a la que compete la resolución de un recurso administrativo.

Ahora, es común que en las diversas legislaciones se puedan advertir de dos a tres clasificaciones de ficciones legales como lo es la negativa ficta, confirmativa ficta y positiva o afirmativa ficta, estipuladas en los artículos 37 y 113 del Código Fiscal, y 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambos ordenamientos de Coahuila de Zaragoza.

Para el caso de mérito, nos abocaremos en la primera y última de las ficciones antes mencionadas en relación con los contratos administrativos.



En este caso, la “**Negativa Ficta**”, constituye una institución jurídica creada por el legislador a fin de impedir que las peticiones o instancias de los particulares queden sin resolver, de manera tal que transcurrido el plazo que la ley relativa fije para que resuelva alguna solicitud relacionada con el ejercicio de facultades regladas, **debe presumirse que la administración ha resuelto de forma adversa a los intereses del gobernado.**

Por lo tanto, la resolución “**Negativa Ficta**” constituye técnicamente una **presunción legal**, es decir, el creador normativo acudido a una **ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución expresa, sólo existe una resolución implícita de rechazo.**

Ahora bien, para que la “**Negativa Ficta**” se materialice, es menester que concurren una **serie de requisitos**⁵ que tanto la doctrina como el Código Fiscal han establecido, que son a

⁵ Lo anterior se encuentra acogido en la jurisprudencia 2a./J. 164/2006, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 204, que establece: **"NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).-Del artículo 46 de la ley mencionada se advierte que en el caso de la negativa ficta, el legislador sólo dispuso los derechos del administrado para demandar la nulidad de la denegada presunción al transcurrir cuarenta y cinco días después de presentada la petición, y de ampliar su demanda al contestar la autoridad administrativa; sin embargo, nada previno en dicho precepto ni en alguna otra disposición, respecto al plazo para impugnar la resolución negativa ficta una vez vencido el citado lapso. En tales condiciones, deben prevalecer en el caso los principios y los efectos que **diversas legislaciones y la doctrina han precisado para que se materialice o configure la institución de mérito, a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la administración pública; 2) La inactividad de la administración; 3) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) La presunción de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la administración; y, 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.**"**

saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública, 2) La ausencia de respuesta o su notificación por la Administración, 3) El transcurso del plazo previsto en la ley respectiva; 4) La presunción legalmente establecida de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la negación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se notifique el dictado del acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.

Por otro lado, tenemos que existe la figura de la *afirmativa o positiva ficta*, la cual, contraria a la *negativa ficta* tiene como consecuencia que la instancia o petición presentada por los particulares a la administración pública o autoridad administrativa y no contestada en el plazo estipulado por la ley, sea resuelta en sentido positivo.

Son aplicables por analogía los criterios de tesis jurisprudencial y aislada número 2a./J. 113/99 y 1a. XV/99, de la Novena Época, sustentadas por la Segunda y Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que disponen lo siguiente:

“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.” Registro digital: 193179 Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo X, Octubre de 1999 Tesis: 2a./J. 113/99 Página: 289. [Lo resaltado es propio]

“AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL). Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen los documentos, cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia de funcionamiento; transcurrido dicho plazo, si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento.” Registro digital: 193742 Instancia: Primera Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 1a. XV/99 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Julio de 1999, página 59 Tipo: Aislada

Es decir, de los anteriores criterios del Alto Tribunal, señalan que para que pueda operar la positiva ficta, además de haber realizado la solicitud ante la autoridad administrativa; que haya transcurrido el plazo señalado en la legislación respectiva para su contestación; y ésta no lo haya hecho en dicho plazo; resulta

necesario que se expida una certificación al peticionario donde se le señale que ha operado la resolución positiva a los intereses del peticionario, tal como lo estipula el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

*“**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.”* [Lo resaltado es propio]

En este orden de ideas, para que este Órgano Jurisdiccional sea competente para conocer sobre una ficción legal de positiva ficta, resulta necesario que refleje la última voluntad de la autoridad, es decir, que sea un acto definitivo de los impugnables en vía contenciosa, y en el caso, esa última voluntad se ve reflejada con la emisión de la certificación u omisión de expedirla por parte de la autoridad administrativa.

Esto es así, por que del artículo 3° fracción XII, se establece que este Tribunal conocerá de resoluciones definitivas que se configuren por negativa ficta, o cuando se niegue la expedición de la positiva ficta, expresado textualmente de la siguiente manera:

*“**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.”*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/073/2023

Cabe señalar que por certificar debe entender según la Real Academia Española como: “asegurar, afirmar, dar por cierto algo”, “dicho de una autoridad competente: Hacer constar por escrito una realidad de hecho”⁶.

Es entonces, que la constancia de la afirmativa ficta es asegurar o afirmar la conducta omisiva de la autoridad administrativa, la cual le da eficacia para hacerla valer ante los órganos del Estado o bien ante los órganos jurisdiccionales.

Así mismo, de la tesis jurisprudencial número 2a./J. 113/99 citada líneas atrás, que lleva por rubro: **“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.”**, la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 18/98, sostuvo como parte de su argumentación lo siguiente:

[...]

En esas condiciones, **la certificación de la afirmativa ficta** es una constancia de la conducta omisiva en que incurrió una autoridad administrativa, que sirve para darle plena eficacia, o sea, **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 caso de que la certificación no se haga en el plazo de cinco días hábiles, contados desde que el superior jerárquico de la autoridad omisa reciba la documentación respectiva, la afirmativa ficta adquiere plena eficacia y se puede acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico, según lo dispone el propio artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Como se ve de todo lo expuesto, la presentación de una solicitud de licencia de funcionamiento a las autoridades del Distrito Federal es el presupuesto de la respuesta afirmativa ficta pues, obviamente, si no existe una solicitud que revele el interés del gobernado en

⁶ Real Academia Española. Véase en: <https://dle.rae.es/certificar?m=form>

obtener de la autoridad una licencia o autorización, ésta no puede concederse en forma oficiosa. Además, en términos del artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, la afirmativa ficta requiere que transcurra un plazo de siete días hábiles sin que se haya proveído respecto de la instancia del particular y, según lo previsto en el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al cual remite, que se solicite la certificación de que se ha configurado en su favor la citada respuesta afirmativa ficta.

En conclusión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la respuesta afirmativa ficta que se configura ante el silencio de las autoridades del Distrito Federal que no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil, prevista en el artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, requiere para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse efectiva ante los demás órganos de gobierno y ante otros gobernados, que el superior jerárquico del funcionario que no respondió la solicitud realice la certificación correspondiente, o bien, en caso de que también éste sea omiso, que se exhiba la solicitud de certificación y el acuse de recibo de la solicitud de licencia, tal como lo prescribe el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis siguiente: [...]"

Por lo tanto, la configuración de la afirmativa ficta en el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado, no solo se configura por el transcurso del tiempo, es decir, por la omisión de dar respuesta en el plazo señalado por la ley, sino que además se tiene que requerir la constancia que así lo demuestre ante la propia autoridad administrativa.

Por lo que para su eficacia frente a los órganos jurisdiccionales como lo es este Tribunal de Justicia Administrativa, la parte demandante debió haber presentado la certificación emitida por la autoridad administrativa demandada o bien, la solicitud de la certificación y que la autoridad omitió contestar y no solamente venir a impugnar una ficción legal que no opera en la materia administrativa local.

En el caso de mérito, solo se adjuntó la solicitud presentada ante la Dirección General de Administración de Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, sin que se adjuntara la solicitud de certificación de configuración de la positiva ficta.



Por lo que, de conformidad con el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, este Órgano Jurisdiccional solo es competente para conocer de resoluciones definitivas, lo cual para adquirir el carácter de definitividad en la afirmativa ficta, es necesario la constancia o la solicitud donde se solicitó dicha constancia, misma que no fue presentada en este juicio contencioso administrativo.

Siendo aplicable de manera ilustrativa las tesis número 2a. X/2003 y I.7o.A.119 A de la Novena Época sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, que establecen lo siguiente:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS”. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. *La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan “resoluciones definitivas”, y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de “resoluciones definitivas” las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán*

considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados." Registro digital: 184733 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a. X/2003 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336 Tipo: Aislada

“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. CUANDO NO EXISTA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE A LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE LICENCIAS PARA LA INSTALACIÓN DE ANUNCIOS ESPECTACULARES, EL PARTICULAR DEBE SEGUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CERTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO. El Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal no establece disposición alguna que regule la omisión de la autoridad administrativa de dictar la resolución que debe recaer a toda solicitud de licencias para la instalación de anuncios espectaculares. Ante esa laguna legal, es necesario acudir en suplencia de dicho reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que en su artículo 89 dispone que las solicitudes como la de que se trata deben resolverse en cuarenta días. Asimismo, el numeral analizado señala que cuando no se dicte la resolución en dicho término, se entenderá que la respuesta es en sentido afirmativo, en todo lo que le favorezca, salvo los casos que el propio artículo prevé en forma limitativa. Por su parte, el artículo 90 de la ley consultada señala que para que la resolución afirmativa ficta surta efectos a favor del particular con plena eficacia del acto presunto, debe solicitar la certificación a través del procedimiento correspondiente, dentro del término de diez días hábiles y seguir el trámite que el propio numeral prevé para ello. En esa tesitura, el acto que rige la situación jurídica del gobernado, ante la falta de respuesta de la autoridad administrativa de las solicitudes de licencias dentro del término aludido, es la resolución afirmativa ficta y por ello, está obligado a agotar el procedimiento previsto en el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal previamente a la presentación de la demanda de garantías." Registro digital: 190540 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: I.7o.A.119 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Enero de 2001, página 1768 Tipo: Aislada

Por lo tanto, en el caso de mérito al no existir la constancia de la afirmativa ficta o la solicitud hecha valer ante la autoridad administrativa que certifique esta circunstancia y que no se haya contestado, no existe una respuesta expresa o ficta que pueda ser impugnada en esta vía contenciosa administrativa.



Sin que lo anterior vulnere su derecho de acceso a la justicia, ya que también este derecho es limitado, al tener que cumplir con requisitos de admisibilidad para ejercitar las acciones respectivas ante los órganos jurisdiccionales, siendo aplicable de manera ilustrativa la tesis número: XI.1o.A.T. J/1 de la Décima Época, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa de Trabajo del Décimo Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que expresa lo siguiente:

“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.”

Registro digital: 2004823 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: XI.1o.A.T. J/1 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 699 Tipo: Jurisprudencia

Así mismo, no pasa desapercibido para este Órgano Jurisdiccional que, sin juzgar en el fondo del asunto de mérito, aunado a la certificación, se debe contar con el derecho subjetivo de ser acreedor a la pretensión solicitada, de lo contrario puede estarse configurada la afirmativa ficta, por el simple transcurso del tiempo, sin embargo, esta circunstancia no otorga ese derecho subjetivo, así mismo, que la misma se encuentre contemplada en la ley que rige el acto impugnado o la pretensión deducida.

Lo anterior también así ya ha sido sustentado en la resolución del amparo directo 419/2019 por parte el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, en donde se señaló argumentó lo siguiente:

[...]

*Por lo cual, 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 decreta 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.*



[...]” [Lo resaltado es propio]

Por lo cual, es requisito indispensable que la legislación que aplique al caso concreto establezca la existencia de ficción legal a impugnar, 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; 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.

De manera ilustrativa se cita la tesis número XVII.2o.P.A.55 A de la Décima Época sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, misma que dispone lo siguiente:

“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.”

Registro digital: 2021178 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: XVII.2o.P.A.55 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, noviembre de 2019, Tomo III, página 2435 Tipo: Aislada

En el caso de mérito, a juicio de este órgano jurisdiccional, no existe la resolución negativa ficta y tampoco se encuentra

configurada una resolución afirmativa ficta respecto de la solicitud de fecha quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022), por no ser un acto definitivo al no presentar la certificación de dicha ficción legal o bien la solicitud no contestada respecto a la certificación respectiva de conformidad con los artículos 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 3° primer párrafo y fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, ambas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En consecuencia, el acto impugnado en esta vía jurisdiccional es inexistente, ya que de las normas que rigen las ficciones legales, no se desprende de éstas que en cuanto a las autoridades que emanan del Poder Ejecutivo del Estado o de la Administración Pública Estatal, con excepción de las autoridades fiscales, se pueda interpretar que ante la omisión de dar respuesta en el plazo de treinta (30) días se interprete que ésta se ha efectuado en sentido negativo, lo que contrario a esto sí existe en sentido positivo de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Lo conducente así ya fue sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativo y Civil del Octavo Circuito al resolver el juicio de amparo 495/2021, en donde consideró lo siguiente:

“De dicho precepto se obtiene la regla general de operancia de la afirmativa ficta, así como los requisitos para que se configure dicho supuesto, y si bien hace referencia a la negativa ficta, eso lo indica para efectos de cuando otras disposiciones prevean tal supuesto y el plazo aplicable para la expedición de la constancia de que haya operado en un caso concreto.

Es decir, que conforme con el referido dispositivo legal la regla general es que opera la afirmativa ficta ahí referida y, que por excepción opera la negativa ficta cuando expresamente se establezca en la norma que regule el acto de autoridad.

[...]

Ello, siempre que se cumpliera con el diverso requisito ahí previsto, de que una vez vencido el referido plazo, el peticionario tenía que solicitar la constancia de que había operado la afirmativa ficta y, en caso de que dichas autoridades no le expidieran esa constancia, podía presentar el escrito sellado de recibido donde la solicitó, así como del escrito en el que pidió se le pagaran los medicamentos suministrados, ante el Tribunal de Justicia Administrativa al promover su acción donde hiciera valer dicha afirmativa ficta.

[...]



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 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 la autoridad demandada, de resolver o contestar la solicitud que le presentó, es obvio que la actora, aquí quejosa, 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 igual modo, al respecto resultan aplicables las tesis aisladas número 1a. XVI/99 y II.2o.A.23 A de la Novena Época sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, las cuales han sido publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y disponen lo siguiente:

“CLAUSURA DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. REQUISITOS PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL). Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen todos los documentos y cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal deberá expedir la licencia de funcionamiento correspondiente; transcurrido dicho plazo si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad, el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz; y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento. Así, ante la falta de licencia, o de las constancias antes precisadas, la orden de clausura y su ejecución de un negocio comercial que se encuentre

reglamentado y requiera de licencia que autorice su funcionamiento, no son actos que afecten intereses jurídicos del quejoso, ya que la clausura no debe considerarse como un acto violatorio del derecho de propiedad, sino de mantener abierto al público en franco funcionamiento del giro, facultad que sólo se tiene con la licencia correspondiente o con las constancias que apoyan que operó en favor del interesado la positiva ficta, documentales que son las que acreditan la titularidad de ese derecho y por ende, un interés jurídico legalmente tutelado.” Registro digital: 193739 Instancia: Primera Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 1a. XVI/99 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Julio de 1999, página 61 Tipo: Aislada

“AFIRMATIVA FICTA. EN EL MOMENTO DE LA CERTIFICACIÓN ES CUANDO LA AUTORIDAD DEBE VERIFICAR SI SE ACTUALIZA O NO ALGÚN CASO DE EXCEPCIÓN (ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO). De conformidad con lo que establece el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las autoridades estatales o municipales de la entidad se encuentran obligadas a dar contestación a las solicitudes que les formulen los particulares, estableciéndose que la omisión de cumplir con dicha obligación dentro del plazo de treinta días genera consecuencias legales, por lo que a partir del contenido de la petición, así como del cumplimiento de los requisitos legales vinculados con la solicitud, el silencio administrativo podrá considerarse como una decisión ya sea favorable o desfavorable a los intereses de los peticionarios, según sea el caso. Luego, una vez transcurrido el término de treinta días, es necesario solicitar ante la autoridad la certificación de que ha operado una resolución afirmativa ficta y es en ese momento del procedimiento cuando la autoridad tiene posibilidad de verificar si la petición se ubica o no en alguno de los casos de excepción previstos en el propio dispositivo, ya que la carga de confrontar tal cuestión no corresponde a los gobernados, pues se limitan a formular una solicitud y sólo será la autoridad quien determine si lo pedido encuadra en alguno de los casos de excepción, lo que deberá hacer al emitir la certificación correspondiente y no en momento diverso, porque ello le resultaría prácticamente imposible.” Registro digital: 188323 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: II.2o.A.23 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Diciembre de 2001, página 1677 Tipo: Aislada.

Por lo tanto, al no encontrarse configurada la negativa ficta, el acto impugnado resulta inexistente configurándose la hipótesis normativa de improcedencia y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo de conformidad con los artículos 2º, 79 fracciones VII y X y 80 fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso, en relación con el artículo 3º fracción XII de la Ley



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/073/2023

Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, ambas de Coahuila de Zaragoza.

Resultando aplicable la tesis jurisprudencial número VII.2o.C. J/23 de la Novena Época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

“DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA. Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.” Registro digital: 174737 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Común Tesis: VII.2o.C. J/23 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Julio de 2006, página 921 Tipo: Jurisprudencia.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 87 fracción V y 89 ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se resuelve:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo, cuyo número de expediente se precisa al rubro,

por las razones, motivos y fundamentos expuestos en esta sentencia. -----

SEGUNDO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refieren los artículos 5º fracción XIII, 8 y 10 apartado B fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citada al pie⁷, conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de

⁷ P./JJI/2019 (1ra.) **“IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL.** De conformidad con la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal, que dispone “la Sala Superior se integrará al menos por cinco magistrados, y funcionará en Pleno y en Salas”; y el artículo 11 del mismo ordenamiento establece “La Sala Superior contará, por lo menos, con tres Salas en materia Fiscal y Administrativa, integradas por un magistrado”, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa se compone de la Sala Superior únicamente, cuyo funcionamiento se realiza en Pleno o en Salas Unitarias, sin que ello constituya un órgano jurisdiccional diferente a la referida Sala Superior, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, como único en su orden y en tanto que es un órgano constitucional de naturaleza jurisdiccional no integrado en el Poder Judicial, este Tribunal no ejerce sus funciones en instancias; **sino que la jurisdicción la ejerce en instancia única.** En efecto, **el recurso de apelación no constituye otra instancia, porque no se encuentra instituido como tal en el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ni tampoco en Capítulo XII Sección II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza;** lo que resulta lógico pues en la apelación no se aportan nuevos elementos fácticos o jurídicos que determinen que la Sala Superior actuando en Pleno deba enjuiciar mediante una nueva valoración del fondo del asunto con base en el pronunciamiento impugnado, por lo cual únicamente se revisa la valoración de fondo o de procedencia realizada en Sala Unitaria con los mismos pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término “en otra instancia” previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez



la Sala Superior y de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza integrara Pleno de Sala Superior para la resolución del recurso de apelación que en su caso se interponga contra la presente sentencia.

En su oportunidad, devuélvase a las partes los documentos atinentes, previa copia certificada que se deje en autos y archívese el expediente como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO. Así lo resolvió la TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA y firma la Magistrada MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES ante la Secretaria DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe.-----

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

*o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación**, lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”*

DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO
Secretaria

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEFINITIVA 003/2025 RELATIVA AL EXPEDIENTE AL RUBRO INDICADO RADICADO ANTE LA TERCERA SALA EN MATERIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA. -----

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretario de Acuerdo y Trámite de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, hago constar y certifico: que en términos de lo previsto en los artículos 34 fracción VIII, 58 y 68 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en esta versión publica se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste.

