

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

EXPEDIENTE NÚMERO: **FA/172/2023**

TIPO DE JUICIO: JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEMANDANTE: *****

AUTORIDADES DEMANDADAS: AUDITOR SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

TERCERO INTERESADO: DIRECTOR DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

MAGISTRADO: ALFONSO GARCÍA SALINAS

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: ENRIQUE GONZÁLEZ REYES

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a veinte de febrero de dos mil veinticinco.

Visto el estado del expediente **FA/172/2023**, radicado en esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, para dictar resolución definitiva; lo cual se efectúa a continuación.

ANTECEDENTES

Primero. Demanda. Por escrito presentado ante la oficialía del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en fecha *** de *** de ***, *****, demandó al **Auditor Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza** y al **Secretario de Finanzas del Coahuila de**

Zaragoza, manifestando como actos administrativos impugnados los siguientes:

"[...]

II.- RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA.-

*La Resolución de Recurso de Reconsideración de fecha *** de *** de ***, emitida dentro del expediente *. *. ***/***, por el Titular de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, la cual me fue notificada el *** de *** de ***, BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD.*

[...]"

(fojas ** a ** del expediente.)

Segundo. Prevención, Radicación y Admisión de la demanda. Con acuerdo de fecha *** de *** de ***, se radicó bajo el expediente **FA/172/2023**, en los índices de esta **Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza** y se realizó prevención al escrito de demanda - véase fojas *** a ***-.

Luego con acuerdo datado al *** de *** de ***, se admitió a trámite la demanda, así como diversos medios de convicción, se ordenó el emplazamiento a las autoridades demandadas a fin de que rindieran su contestación, así como al señalado tercero interesado; se efectuaron apercibimientos de ley correspondientes y se otorgó la suspensión del acto impugnado. (Fojas *** a *** y vuelta del expediente).



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Suspensión que declaró dejó de surtir sus efectos con auto de fecha *** de *** de ***, ante la omisión de otorgar garantía por el importe del crédito fiscal -véase foja *** y vuelta-.

Tercero. Contestación a la demanda. Auditoria Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza. Mediante oficio número ***-*****-****, presentado el día *** de *** de ***, el **Apoderado General para Pleitos y Cobranzas de la Auditoria Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza** por si y en representación de las autoridades demandadas **de la Auditoria Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza**, exhibió en Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, escrito de contestación a la demanda. (Fojas *** a *** del expediente).

Luego, mediante autos de fecha *** de *** de ***, previo desahogo de prevención, se admitió la contestación a la demanda del **Director de Asuntos Jurídicos de la Auditoria Superior del Estado de Coahuila (parte señalada como Tercero Interesada)** por sí y como representante de la **Auditoria Superior del Estado de Coahuila**, de igual manera fueron admitidos los medios de convicción ofrecidos con éstas, se otorgó al accionante un plazo de quince días a fin de que expusiera lo que a su derecho conviniera o ampliara su demanda respecto de la contestación presentada. (Fojas *** a *** y *** a *** y vuelta del expediente).

Cuarto. Preclusión del derecho a la ampliación de la demanda. con acuerdo datado al día *** de *** de ***, se declaró la preclusión del derecho para ampliación de la demanda ante el transcurso del tiempo sin que este se ejerciera por la parte demandante. (Foja *** y vuelta del expediente).

Quinto. Audiencia de Desahogo de Pruebas. El *** de *** de ***, tuvo verificativo la audiencia de desahogo de pruebas y se concedió a las partes el plazo de cinco días para formular alegatos. (Fojas *** a *** del expediente).

Sexto. Alegatos y cierre de instrucción. Con acuerdo datado al *** de *** de ***, se constató el fenecimiento del plazo para la presentación de alegatos, y se dio cuenta únicamente con los presentados por la **Auditoría Superior del Estado de Coahuila**, sin que las demás partes los hubieran externado, en consecuencia, el auto tuvo efectos de citación para sentencia -véase foja *** y vuelta del expediente-, sentencia que aquí se pronuncia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 83, de la Ley del Procedimiento Contencioso



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 1, 3, 11, 12 y 13, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Existencia del acto.

Por razón de método y técnica, en toda sentencia primero debe analizarse y resolverse respecto de la certeza o inexistencia de los actos y, sólo en el primer caso, estudiar las causales de improcedencia aducidas o que se adviertan en forma oficiosa por el juzgador y, por último, de ser procedente el juicio, entrar a analizar el fondo del asunto.

Por identidad jurídica, es aplicable la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, de rubro y texto:

"ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.¹".

¹ **ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.** El artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, establece que procede revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento cuando, entre otros casos, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio en primera instancia haya incurrido en alguna omisión que pudiere influir en la sentencia que deba dictarse, en definitiva. Por otra parte, de acuerdo con la técnica que rige al juicio de garantías, en toda sentencia de amparo, sea directo o indirecto, la autoridad que conozca del mismo, en primer lugar debe analizar y resolver respecto de la certeza o inexistencia de los actos reclamados y sólo en el primer caso, lo aleguen o no las partes, debe estudiar las causas de improcedencia aducidas o que en su criterio se actualicen, para, por último, de ser procedente el juicio, dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda. Lo anterior es así, entre otras razones, ya que de no ser ciertos los actos combatidos, resultaría ocioso, por razones lógicas, ocuparse del estudio de cualquier causa de

Expuesto lo anterior en el caso sometido a consideración de esta potestad jurisdiccional, se enuncia como acto preponderantemente impugnado el siguiente:

- La Resolución de Recurso de Reconsideración de fecha *** de *** de ***, emitida dentro del expediente *.*. ***/***, por el Titular de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, la cual me fue notificada el *** de *** de ***.

La existencia del acto impugnado se encuentra probada al estar exhibida en original acompañado al escrito inicial de demanda, como resulta visible a fojas ** a

improcedencia y en el evento de ser fundada alguna de éstas, legalmente resulta imposible analizar las cuestiones de fondo; en otras palabras, el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto, implica, en el primer caso, que los actos reclamados sean ciertos y, en el segundo, que además de ser ciertos los actos reclamados, el juicio de garantías sea procedente. A mayor abundamiento, el no estudio de la certeza o inexistencia de los actos reclamados por parte del Juez de Distrito, independientemente de que es contrario a la técnica del juicio de amparo en los términos antes apuntados, entre otras cuestiones, trastoca la litis del recurso de revisión que hagan valer las partes y limita las defensas de éstas, porque la sentencia que se dicte en dicho recurso, podría carecer de sustento legal, al no poder precisarse con exactitud, en primer lugar, la materia del recurso y, en segundo lugar, sobre qué actos de los reclamados es procedente, en su caso, conceder el amparo, sin que el tribunal del conocimiento pueda suplir la omisión apuntada por carecer de facultades para ello, pues es obligación del Juez de Distrito ocuparse de la cuestión de que se trata, siguiéndose con ello el cumplimiento de la obligación constitucional de otorgar a las partes plenitud de defensa en contra de un acto de autoridad que afecte su esfera jurídica, como puede ser la resolución definitiva por él dictada. Así pues, si el Juez de Distrito omitió, previamente al estudio de la causa de improcedencia que estimó fundada, el análisis de la certeza o inexistencia de los actos reclamados, se actualiza la hipótesis jurídica que contempla el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, procediendo, en consecuencia, revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

*** del expediente, documental que goza de valor demostrativo pleno en cuanto a su existencia y contenido en términos de lo dispuesto por los preceptos 427, 456 y 514, todos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila, aplicado de manera supletoria a la ley de la materia en términos de su dispositivo 1, toda vez que fue expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, por lo que en consecuencia, corresponde efectuar el análisis de causas de improcedencia.

TERCERO. Causas de improcedencia. Por tratarse de una cuestión de orden y método procesal, la procedencia del juicio contencioso administrativo es una cuestión de orden público y de estudio preferente; por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 814, publicada en la página quinientos setenta y tres, tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, cuya voz y contenido son:

"IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.²"

En el caso particular, no se advierten a prima facie la actualización de alguna o algunas otras causales de sobreseimiento por esta Segunda Sala en Materia Fiscal y

² **IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.**
Las causales de improcedencia en el juicio de amparo por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia

Administrativa, sin perjuicio que del desarrollo del análisis de los conceptos de violación puedan advertirse atento a las consideraciones que sean vertidas en la presente sentencia.

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

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

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

³ <<De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin



A continuación, procede al examen de los motivos de anulación expuestos en la demanda, los cuales serán analizados atendiendo a los hechos y los puntos debatidos, extrayendo de ellos sus planteamientos torales, sin necesidad de atenderlos renglón por renglón y en una forma diversa a la planteada, sin que dicha situación ocasione un perjuicio a la parte accionante, ya que lo relevante es que no se omita su análisis.⁴

De igual forma, es necesario precisar que su estudio se efectuará bajo el principio de estricto derecho y supliendo la deficiencia de los conceptos de anulación; lo

embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.>>

⁴ <<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.>>

[Época: Décima Época. Registro: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: (IV Región) 20. J/5 (10a.). página: 2018.]

anterior, tiene apoyo -por analogía- en la tesis 1a. CVIII/2007, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Constitucional, Tomo XXV, del mes de mayo de 2007, página 793, visible con el rubro y contexto que enseguida se transcriben:

<<GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.>>⁵

QUINTO. Solución del caso. La parte demandante medularmente expresó dentro del **primer concepto de**

⁵ <<El derecho fundamental contenido en el referido precepto constitucional implica, entre otras cosas, el deber de los tribunales de administrar justicia de manera completa, en atención a los cuestionamientos planteados en los asuntos sometidos a su consideración, analizando y pronunciándose respecto de cada punto litigioso, sin que ello signifique que tengan que seguir el orden expuesto por las partes o que deban contestar argumentos repetitivos, pues los órganos encargados de dirimir las controversias están en aptitud de precisar las cuestiones a resolver, lo que puede o no coincidir con la forma o numeración adoptada en los respectivos planteamientos, y aunque no pueden alterar los hechos ni los puntos debatidos, sí pueden e incluso deben definirlos, como cuando la redacción de los escritos de las partes es oscura, deficiente, equívoca o repetitiva. Esto es, los principios de exhaustividad y congruencia de los fallos judiciales no pueden llegar al extremo de obligar al juzgador a responder todas las proposiciones, una por una, aun cuando fueran repetitivas, ya que ello iría en demérito de otras subgarantías tuteladas por el referido precepto constitucional como las de prontitud y expedites- y del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos exigen la máxima atención y acuciosidad judicial, pues la garantía a la impartición de justicia completa se refiere únicamente a que los aspectos debatidos se resuelvan en su integridad, de manera que sólo deben examinarse y solucionarse las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión correspondiente.>>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

anulación vertido en su demanda diversos conceptos de anulación lo siguiente:

Se violentan en perjuicio las formalidades esenciales del procedimiento, pues en esencia se contravino la fracción II del artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza al dictar fuera del plazo que determine la legislación la resolución indemnizatorias que impugnó mediante el recurso de reconsideración pese a que ello transcurrieron más de once años desde la comparecencia ante la autoridad primaria la audiencia inicial donde se ofrecieron manifestaciones probanzas en tiempo y forma.

En este sentido dentro de la resolución impugnada se analiza conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Coahuila de Zaragoza vigente hasta el año *** y no conforme a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Si la audiencia de ley tuvo verificativo el *** de *** de *** y hasta el *** de *** de *** se volvió a actuar, la justificación deviene ilegal, pues, la autoridad no puede dejar de actuar sin justificación alguna, con la excusa de que no había emitido el cierre de instrucción en el asunto en razón resulta operante la prescripción en el expediente número ***/**/.***/**/.***/*** contrario a lo resuelto en la resolución impugnada.

Dicho en otras palabras, la autoridad demandada no ejercitó el derecho que le confería para emitir la sanción correspondiente.

Lo anterior resulta **parcialmente fundado y suficiente** para determinar la nulidad del acto impugnado.

Se explica.

El artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece:

Artículo 45. *El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:*

- I. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluído su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.*

A la audiencia podrá asistir el representante de las entidades, según corresponda, que para tal efecto designen.

Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- II. **Desahogadas las pruebas**, si las hubiere, la Auditoría Superior **resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de***



responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente a el o los responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Secretaría, para el efecto de que, si en un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de las entidades, según corresponda y al órgano interno de control respectivo.

La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago en la forma y términos que establece el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La Auditoría Superior podrá solicitar a la Secretaría, que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal para (sic) Estado de Coahuila de Zaragoza, y

- III.** Si en la audiencia, la Auditoría Superior encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

En este sentido, si bien, no se establece un periodo de tiempo para que la autoridad inicie y continúe el

procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias, ello *per se* no transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues sí existe en la propia ley una consecuencia jurídica derivada de la inactividad de la autoridad, lo que se encuentra previsto en los artículos 50 y 51 de la propia Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en cuanto establece:

"Artículo 50. Las facultades de la Auditoría Superior para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este capítulo prescribirán en cinco años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 45 de esta ley."

"Artículo 51. Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables."

Una vez expuesto el marco normativo atinente para resolver el presente concepto de anulación, es necesario partir de las hipótesis normativas que se contienen en los numerales que fueron transcritos en cuento de ellas se contienen los parámetros legales a observar por esta magistratura resolutora, a saber:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **FA/172/2023**

- A)** El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se inicia con la citación personal al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad.
- B)** En dicho procedimiento el o los presuntos responsables tienen el derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos.
- C)** Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles.
- D)** Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad.
- E)** Las facultades de la Auditoría Superior para fincar responsabilidades e imponer las sanciones prescriben en cinco años.
- F)** El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

G) En todos los casos, la prescripción se interrumpe al notificarse el inicio del procedimiento.

H) Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

Por otra parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión número [269/2021](#), estableció:

"[...]

33. **El principio de seguridad jurídica** se encuentra previsto en los artículos 14, párrafo segundo⁶, y 16, párrafo primero⁷, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Primera Sala ha considerado que este principio **es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano**, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de **dicho principio radica en "saber a qué atenerse"** respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

34. Bajo la misma línea argumentativa, esta Primera Sala ha considerado que este principio

⁶ **Artículo 14.** ...Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

⁷ **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

implica el conocimiento ex ante de las consecuencias de las conductas reguladas por nuestras leyes, a fin de generar certeza de ellas antes de su actualización, y garantizar que los particulares conozcan las facultades y límites de la autoridad; ello **con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, los ciudadanos tengan la certeza de hacer valer sus derechos.**

35. Apoya a esta determinación, la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) emitida por esta Primera Sala de rubro: "**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**"
[...]"
(el realce es propio)

En este orden de premisas y vistas las distintas normas y principios que deben regir sobre el inicio, interrupción y conclusión del procedimiento de responsabilidades resarcitorias, como parte del ejercicio de las facultades de fincamiento de responsabilidades resarcitorias y sanción de las autoridades administrativas, se puede válidamente concluir que el dejarlas indefinidas, volcaría en una arbitrariedad.

De ahí que, resulta necesaria realizar una interpretación armónica y funcional de los numerales que regulan la temporalidad del procedimiento resarcitorio, el que no puede verse continuidad ininterrumpidamente por tiempo indefinido.

Entonces, el plazo de cinco años previsto en el artículo 50 de la Ley de Fiscalización Superior para el

Estado de Coahuila de Zaragoza, debe entenderse que las facultades resarcitorias prescriben en cinco años y que dicho plazo se interrumpe una vez iniciado el procedimiento previsto en el artículo 45.

Y que por consecuencia lógica e indefectible, respetando el principio de seguridad jurídica, el debido proceso y legalidad a que se contraen las obligaciones de todas las autoridades en del orden estatal, el plazo y el procedimiento de interrupción de plazo, estas disposiciones legales deben interpretarse en el sentido de que el referido plazo de cinco años (contados a partir del día siguiente en que se realizó la conducta infractora o hayan cesado sus efectos), se interrumpirá hasta tanto se notifique al presunto infractor el inicio del procedimiento y se le conceda su derecho de audiencia, y la resolución que determine su situación jurídica **debe emitirse antes de que transcurran cinco años.**

Lo anterior es congruente con el principio de seguridad jurídica cuando el plazo de cinco años se interpreta en el sentido de que dentro de él se deben ejercer las facultades sancionatorias y se debe notificar al presunto infractor el inicio del procedimiento como el dictado de la resolución correspondiente.

En efecto, el principio de seguridad jurídica se garantiza cuando la Auditoría Superior del Estado, en un plazo máximo de cinco años, inicia (ejerce la acción) y termina (emite y notifica la resolución definitiva) el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

procedimiento de responsabilidades resarcitorias, esto es, cuando el proceso íntegro se culmina en el plazo establecido.

Para justificar esta decisión es importante tener en cuenta que el artículo 50, párrafo primero de la ley en cita disponía expresamente que " Las facultades de la Auditoría Superior para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este capítulo prescribirán en cinco años..." literalidad que no deja duda que la voluntad legislativa fue que los cinco años son para fincar las responsabilidades resarcitorias, por ende, las resoluciones definitivas a que alude el artículo 45 deben ser emitidas y notificadas dentro de los cinco años contados a partir de que 1) se hubiere incurrido en la responsabilidad o 2) hubiese cesado la conducta infractora, si fuere de carácter continuo.

Sin soslayar, que el artículo 45, fracción II, señala un plazo específico para que la Auditoría Superior emita la resolución definitiva, con el fin de salvaguardar de mejor manera el principio de seguridad jurídica, esta Sala determina que la carga impuesta a la citada autoridad debe cumplirse aun y cuando no haya transcurrido el plazo de cinco años aludido en el diverso 50, por ende la autoridad tiene la obligación de dictar la resolución en el plazo de sesenta días hábiles siguientes contados a partir de que tuvo lugar la última actuación en el procedimiento.

Sin embargo, también se debe tener en cuenta que las facultades sancionadoras no pueden quedar en un arbitrio indefinido por lo que la obligación que se impone a la Auditoría Superior de dictar la resolución definitiva en el plazo de sesenta días constituye una facultad reglada y no discrecional, por ende, conforme al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que, en este sentido, es que de una interpretación sistemática y funcional de las normas se arriba a que determinarlo en un sentido contrario sería desproporcional o arbitrario, como en el caso aconteció al haberse dejado de actuar en un promedio superior a los cinco años de ahí lo fundado parcialmente y suficiente para determinar la nulidad lisa y llana de resolución impugnada y todo lo actuado antelación a ella, lo que resulta con fundamento en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 86 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Resultando igualmente aplicables por paralelismo jurídico evidente y que se considera obligatorio en cuanto a los precedentes de las cuales emanaron las jurisprudencias identificables con los números 2027818 y 2027819, emitas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros y contenidos se insertan a la letra:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

PRESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS. EL PLAZO DE CINCO AÑOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 73, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN ABROGADA ES EL LÍMITE TEMPORAL PARA QUE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN NOTIFIQUE AL GOBERNADO TANTO EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO COMO LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2009).

Hechos: A una persona moral se le instauró un procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias por parte de la Auditoría Superior de la Federación. En contra de la resolución emitida, presentó demanda de amparo directo en la que impugnó la inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación abrogada, vigente en 2009, argumentando que vulneraba el principio de seguridad jurídica al no prever un plazo para que la citada autoridad ejerciera sus facultades. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento determinó que era infundado el argumento de inconstitucionalidad porque, si bien era cierto que el referido artículo 56 no establecía un plazo para iniciar el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, en el diverso 73, párrafo primero, de la referida Ley, sí se previó como límite temporal el plazo de cinco años. Inconforme con dicha determinación interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 73, párrafo primero, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, abrogada, no vulnera el principio de seguridad jurídica cuando se interpreta que la Auditoría Superior de la Federación dentro del plazo de cinco años debe notificar al presunto infractor tanto el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias como la resolución definitiva y, en caso de incumplir con dicha obligación, opera la

prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa.

Justificación: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la figura de **la prescripción es un límite a la facultad sancionadora de la autoridad**, pues representa una autolimitación a la atribución del Estado para sancionar las conductas irregulares. Mediante esta figura se asegura que la persona no sea infraccionada una vez que transcurrió el plazo previsto en la ley para ese efecto. Respecto al principio de seguridad jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que busca, entre otras cosas, que las personas jamás se encuentren en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión; la interpretación del principio en cuestión ha sido individualizada en los casos en que se ha analizado la regularidad constitucional de los plazos de los procedimientos susceptibles de culminar en la privación de derechos a los particulares, de modo que está prohibido que la autoridad actúe con arbitrariedad; por lo tanto, las etapas y los plazos que dividan y ordenen un procedimiento deben acotarse a un tiempo prudente para lograr el objetivo pretendido con ellos. Luego, teniendo en cuenta que el artículo 73, párrafo primero, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación abrogado, disponía expresamente que "Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer sanciones a los particulares prescribirán en cinco años...", se concluye que la norma legal analizada es congruente con el principio de seguridad jurídica cuando el plazo de cinco años se interpreta en el sentido de que dentro de éste deben ejercerse las facultades sancionatorias, tanto para notificarse al presunto infractor el inicio del procedimiento como para el dictado de la resolución correspondiente, esto es, dicho principio se garantiza cuando la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo máximo de cinco años, inicia (ejerce la acción) y termina (emite y notifica la resolución definitiva) el procedimiento de responsabilidades resarcitorias.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

PRESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS. LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO DE CINCO AÑOS PARA QUE OPERE PREVISTO EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN ABROGADA, INTERPRETADO A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, NO IMPLICA QUE UNA VEZ QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NOTIFIQUE EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO PARA FINCAR RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS COMIENCE A CORRER UN NUEVO PLAZO.

Hechos: A una persona moral se le instauró un procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Contra la resolución correspondiente promovió juicio de amparo directo en el que impugnó la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación abrogada, argumentando que vulneraba el principio de seguridad jurídica al no prever un plazo para que la citada autoridad ejerciera sus facultades. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento determinó que era infundado el argumento de inconstitucionalidad porque, si bien en el referido artículo 56 no se establecía un plazo para iniciar el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, en el diverso 73 de la referida ley sí se previó como límite temporal un plazo de cinco años. Inconforme con dicha determinación interpuso recurso de revisión en el que argumentó que la interpretación efectuada por el tribunal es violatoria del principio de seguridad jurídica.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la voluntad legislativa que se desprende del artículo 73, párrafo primero, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación abrogada, **consiste en que el plazo máximo con que cuenta la autoridad administrativa para emitir y notificar la resolución que finque responsabilidades administrativas es de cinco**

años. De acuerdo con ello, la interrupción del plazo prevista en el párrafo tercero de la disposición referida no debe interpretarse en el sentido de que, una vez que la autoridad administrativa notifique el inicio del procedimiento, tenga que iniciarse el cómputo del plazo, pues ello impactaría negativamente en el principio de seguridad jurídica al dejar indefinida la fecha para que las autoridades dicten la resolución definitiva.

Justificación: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de seguridad jurídica es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, tutelando que la persona jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. Este principio implica el conocimiento ex ante de las consecuencias de las conductas reguladas por las leyes, a fin de generar certeza de ellas antes de su actualización y garantizar que los particulares conozcan las facultades y los límites de la autoridad; ello, con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas. La interpretación del principio en cuestión ha sido individualizada en los casos en que se ha analizado la regularidad constitucional de los plazos de los procedimientos susceptibles de culminar en la privación de derechos a los particulares, de modo que está prohibido que la autoridad actúe con arbitrariedad; de ahí que las etapas y los plazos que dividan y ordenen un procedimiento deben acotarse a un tiempo determinado para lograr el objetivo pretendido con ellos. Ahora bien, el hecho de que los párrafos primero y tercero del artículo 73 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación abrogada, establezcan que las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades resarcitorias e imponer sanciones prescriben en cinco años y que la prescripción a que alude dicho precepto se interrumpe al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 57 de la referida ley, **implica que ése es el plazo límite para que la citada dependencia inicie (ejerza la**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

acción) y termine (emita y notifique la resolución definitiva) el procedimiento de responsabilidades resarcitorias. Así, la interpretación de estos supuestos normativos a la luz del principio de seguridad jurídica hace inviable la aplicación supletoria del artículo 1175 del Código Civil Federal que indica que el efecto de la interrupción es inutilizar, para la prescripción, todo el tiempo corrido antes de ella, en virtud de que la integración de este supuesto jurídico al procedimiento administrativo sancionatorio implicaría que la interrupción del plazo de prescripción tenga por efecto que comience a correr un nuevo plazo, lo que impacta negativamente en el principio de seguridad jurídica al no tener certeza las personas del momento en que la Auditoría Superior de la Federación ha perdido sus facultades para fincar la responsabilidad resarcitoria, dejando indefinida la fecha para que las autoridades dicten la resolución respectiva.

Consecuentemente a lo anterior, vuelve innecesario el estudio de los conceptos de anulación restantes, lo que es acorde al máximo beneficio ya obtenido, al haber resultado parcialmente fundado pero suficiente para declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado en este juicio contencioso administrativo.

A lo anterior resulta aplicable por paralelismo jurídico evidente, el criterio jurisprudencial emanado por contradicción de tesis en la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, consultable en su portal de internet⁸, bajo el registro digital 2013081, publicado a Décima Época en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página

⁸ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013081>

1482, con el número de tesis 2a./J. 163/2016 (10a.), en materia Administrativa, con el rubro y contenido que se insertan:

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES.

El precepto citado dispone, en lo conducente, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor, y que las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. De modo que en seguimiento del artículo 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales deben examinar y solucionar todas las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión, se concluye que conforme al tercer párrafo del artículo 50 de este último ordenamiento, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir las sentencias que correspondan, deben considerar todas las causas de nulidad propuestas en la demanda y su ampliación, así como todas las razones hechas valer por las autoridades en la contestación y, en su caso, en la contestación a la ampliación de aquélla y, en general, las formuladas por todas las partes, con el fin de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad que prevé el referido



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

numeral, así como garantizar a los gobernados una tutela congruente, completa y eficaz de sus derechos, con las salvedades que la propia Sala pueda advertir, por ejemplo, cuando se estimen fundados los argumentos de la parte actora que conduzcan a la determinación de una nulidad lisa y llana de la resolución combatida o, en general, cuando no pueda invalidarse un acto legalmente destruido, así como en aquellos casos en que la Sala considere innecesario el estudio de los argumentos de las partes, supuesto este último en que aquélla quedará obligada a razonar por qué ya no tendrá lugar el examen del resto de la argumentación de las partes.

Por lo que, sustentadas las consideraciones vertidas en esta resolución, apegadas a derecho y los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad y debido proceso, que rigen el actuar de este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, en términos de lo expuesto, razonado y fundado, encontrándose **parcialmente fundado pero suficiente para declarar la nulidad lisa y llana** del acto impugnado y con fundamento en los artículos 86 fracción VI, y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se:

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado consistente la Resolución de Recurso de Reconsideración de fecha ***** de *** de *****, emitida dentro del expediente ***.*. ***/*****, por el Titular de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, nulidad que se extiende a todo lo actuado antelación a ella acorde al último considerando de esta resolución.

Notifíquese; personalmente a la parte accionante y mediante oficios a las autoridades demandadas.

Efectúense las anotaciones atinentes en el libro de gobierno que corresponde.

Así lo resolvió y firma **Alfonso García Salinas**, Magistrado de la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ante **Alondra Cárdenas Oxe**, Secretaria de acuerdo y trámite que autoriza y da fe de sus actos. **Doy fe.**

E.G.R.

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del expediente del juicio contencioso administrativo **FA/172/2023**, interpuesto por
