

PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA  
No. RA/039/2021

**EXPEDIENTE NÚMERO** \*\*\*\*\*

**TIPO DE JUICIO** JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**SENTENCIA RECURRIDA** RESOLUCION DEL RECURSO DE RECLAMACION DE FECHA TREINTA DE NOVIEMBRE DEL DOS MIL VEINTE.

**MAGISTRADO PONENTE:** **JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ**

**RECURSO DE APELACIÓN:** **RA/SFA/008/2021**

**SENTENCIA:** **RA/039/2021**

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, seis de julio de dos mil veintiuno.

**ASUNTO:** resolución del toca **RA/SFA/008/2021**, relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la \*\*\*\*\* , por sus propios derechos, en contra de la resolución del recurso de reclamación de fecha treinta de noviembre de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del Juicio Contencioso Administrativo con número de expediente \*\*\*\*\*.

**ANTECEDENTES:**

**PRIMERO.** Con fecha treinta de noviembre de dos mil veinte, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...]

**PRIMERO.-** Se **confirma** el auto de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte mediante el cual se desechó la demanda de la intención de la parte actora, dejando a

salvo sus derechos para que los haga valer en la vía y forma que resulten procedentes, emitida dentro de los autos del expediente indicado al epígrafe, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando **CUARTO** de esta resolución.

**SEGUNDO.- Notifíquese personalmente a la recurrente.**

[...]

**SEGUNDO.** Inconforme **\*\*\*\*\***, con la mencionada resolución, la recurrió en apelación; recurso que fue admitido por la Presidencia de este Tribunal mediante auto de fecha veintidós de enero de dos mil veintiuno.

Mediante acuerdo de fecha veinticinco de junio de dos mil veintiuno, con fundamento en el artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se designó al **Magistrado Jesús Gerardo Sotomayor Hernández**, como ponente, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

## **RAZONAMIENTOS**

**PRIMERO. Competencia.** La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en términos de los artículos 95 y 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

**SEGUNDO. Efectos del recurso.** Conforme a lo dispuesto por el numeral 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso

Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

**TERCERO. Agravios.** Mediante escrito recibido por medio oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa en fecha once de enero de dos mil veintiuno, \*\*\*\*\* , interpuso el recurso de apelación en estudio, exponiendo los agravios de su intención, mismos que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

El análisis de los agravios se realizará en orden diverso al expresado, con la finalidad de resolver efectivamente las cuestiones planteadas, sin que ello le genere agravio al recurrente, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con número de registro digital 164618 y 167961, de título y subtítulo:

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

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

**CUARTO. Relación de antecedentes necesarios.** Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

a) Mediante escrito recibido en fecha dos de noviembre de dos mil veinte, se presentó escrito inicial de demanda planteado por \*\*\*\*\* por sus propios derechos, reclamando la resolución administrativa \*\*\*\*\* de fecha

\*\*\*\*\* , en contra de la Coordinación de Alcoholes del Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, ahora Unidad Administrativa de Alcoholes.

**b)** El día cinco de noviembre de dos mil veinte, se registró la demanda por la Primera Sala Unitaria, bajo el número estadístico \*\*\*\*\* , en el cual se acordó desechar la demanda por notoriamente improcedente con fundamento en el artículo 51 fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**c)** Con fecha trece de noviembre de dos mil veinte, se presentó recurso de reclamación, en contra de la determinación contenida en auto de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte.

**d)** Mediante auto de fecha veinticuatro de noviembre del dos mil veinte, se dictó acuerdo de admisión sobre el recurso de reclamación en contra del auto de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte.

**e)** En día treinta de noviembre del dos mil veinte, se dictó resolución al recurso de reclamación, mediante el cual se confirma el auto de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte en el Juicio Contencioso Administrativo dentro del expediente al rubro indicado.

**g)** Inconforme con el sentido de la resolución, \*\*\*\*\* , hizo valer el recurso de apelación en contra de la resolución del recurso de reclamación a que se refiere el inciso anterior; apelación que constituye la materia de esta sentencia; formándose el expediente **RA/SFA/008/2021**.

**QUINTO. Solución del caso.** El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar, **fundados** algunos de los motivos de inconformidad planteados por el recurrente, con base a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es necesario precisar que, una vez expuesto los agravios del inconforme, serán analizados los agravios segundo y tercero dada la trascendencia que reviste para el resultado de esta sentencia, lo cual no causa lesión o afectación jurídica a la parte inconforme, ya que lo relevante es que sean analizados<sup>1</sup>.

Ahora, en este asunto es relevante determinar si la actualización de la causa de improcedencia establecida por la resolutoria primigenia se encuentra o no ajustada a derecho.

En sus agravios, la recurrente expuso:

1. Señala que se realizó una calificación equivocada del agravio planteado en el recurso de reclamación, pues no es técnicamente correcto, considerar que un agravio es infundado por inoperante; o es infundado o es inoperante, pero no ambas.

Dicho lo anterior, señala que, de manera general, un agravio se considerará inoperante, cuando no reúne elementos o bases técnicas suficientes, que permitan llevar a cabo un pronunciamiento de fondo sobre ese planteamiento; por lo

---

**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) 2o. J/5 (10a.). Página: 2018

cual, al calificarse inoperante, y con ello no existir un estudio de fondo sobre el mismo, es incongruente que al mismo tiempo se declare infundado, pues como se señaló, en teoría no podía analizarse el mismo.

**2.** Agrega que es ilegal lo que se sostuvo en la resolución, pues como dijo desde el recurso de reclamación, no existe dispositivo legal alguno, que apoye que la procedencia del juicio de nulidad estará condicionada a la aplicación indefectible de alguna ley estatal, y menos aún, a la aplicación específica de la Ley del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Que ni mucho menos, se condiciona en los artículos que citó la resolución de la Ley Orgánica, ni en ninguna otra ley, que la competencia de este Tribunal dependerá del tipo de fuero al que corresponda la ley que se hubiera aplicado en el procedimiento administrativo; como lo sería por ejemplo, si se hubiera establecido que en caso de que se aplicara alguna Ley Federal, entonces no se surtiría la competencia del Tribunal Local, al ser competencia de un Tribunal Federal; o dicho de otro modo, que se hubiera establecido que solo procedería el juicio de nulidad ante actos que se hubieran sustanciado bajo leyes locales; lo que en nuestro caso no ocurre.

Agrega que como se puede advertir de la textualidad de los artículos 1 , 2, 51 , fracción I y 79, fracción X de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que ninguno de dichos preceptos, establece que la procedencia del juicio de nulidad en tratándose de procedimientos de responsabilidad patrimonial del estado, estará condicionada a la aplicación específica de una legislación local, y menos aún de la Ley de

Responsabilidad Patrimonial del Estado de Coahuila de Zaragoza y de sus Municipios.

3. Que existe una interpretación incorrecta de segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, al considerar que se requería la existencia previa de este tribunal, a los hechos que originaron el daño, para considerar habilitada su competencia para conocer ese juicio; ello pues no se podía actualizar la procedencia del juicio de nulidad de manera retroactiva

Agrega que debe decirse que en el segundo párrafo del Artículo 14 Constitucional, se distinguen claramente los derechos sustantivos de los derechos procesales; ambos de rango constitucional, pero con distinta naturaleza y función.

Que la diferencia entre los derechos sustantivos y los derechos procesales radicará en la calidad de los valores protegidos; sin embargo, no puede concebirse uno sin el otro, pues el derecho procesal garantizará que efectivamente se alcance el respeto al derecho sustantivo, debiendo entenderse que, a la norma que contiene los derechos sustantivos, será una norma sustantiva, y la norma que contenga los derechos procesales, será una norma procesal.

Señala que la prohibición de irretroactividad contenida en el artículo 14 Constitucional, garantiza que no se le aplicarán a ninguna persona, leyes que le restrinjan o le afecten un derecho sustantivo que ya hubiera adquirido al amparo de una ley anterior; de ahí que, conforme al principio de irretroactividad, las normas sustantivas que regulen ese derecho adquirido, serán aquellas que se encontraban vigentes precisamente al momento en que se actualizó el supuesto contenido en ellas, y que incorporó así, a la esfera jurídica de la persona, el multicitado derecho sustantivo.

Sin embargo, lo anterior no ocurre en tratándose de normas procesales, pues como ya se dijo, para que se pueda considerar que una norma es retroactiva -es decir que aplica hacia el pasado-, se requiere que obre o regule situaciones pasadas, y que, al hacerlo, lesione derechos ya adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores.

Que no puede hablarse de irretroactividad procesal, pues los derechos procesales solo nacen cuando se inicia el procedimiento, y a partir de la etapa procesal en que se encuentran; por lo que, es claro que si no hubiéramos ejercitado el procedimiento cuando determinada norma procesal se encontraba vigente, no podríamos hablar entonces de derechos adquiridos, y por ello es que, en estos casos, no pueda suponerse una aplicación del principio de irretroactividad.

Refiere que los requisitos contenidos en las normas adjetivas o procesales, que determinan la procedencia de la vía o la competencia del órgano ante el cual se promueve determinado asunto, se actualizan a partir de que se somete a consideración de una autoridad jurisdiccional, el conocimiento de determinado asunto y no antes.

Posteriormente, señala que también es incorrecto el argumento, cuando refiere en esencia que la inexistencia jurídica y material del Tribunal Administrativo, al momento en que ocurrieron los hechos que generaron el daño, traería la incompetencia de este tribunal, considerando que el artículo 14 Constitucional, señala que solo deberá de acudir ante "tribunal previamente establecido".

Que ese razonamiento es incorrecto, medularmente porque parte de una lectura equivocada y limitada de lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional, al interpretar la palabra "previamente", como un elemento cronológico, y no



bajo el verdadero sentido del artículo, como se verá a continuación.

Señala que, en primer lugar, debe decirse que no se está analizando el artículo de manera completa, pues se limita a tomar exclusivamente la porción normativa que citó, por lo que, para mayor claridad.

Que, de la lectura completa, se deduce que la garantía establecida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, consiste en la garantía de audiencia, la cual integra a su vez, una de las formalidades esenciales del procedimiento.

Y que existe para garantizar que no se pueda vulnerar un derecho sustantivo, sin antes garantizar la existencia de un juicio, que sea seguido ante tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Que la finalidad de dicha porción normativa es garantizarle al particular, el acceso a un derecho procesal que le permita protegerse de la privación de un derecho sustantivo; y no como se interpreta, precisamente en un sentido contrario, de negarle el acceso a la jurisdicción al particular, bajo el argumento de que no existía el órgano jurisdiccional, previo a la actualización del derecho sustantivo.

Señala que, en armonía con lo anterior, el adverbio "previamente", previsto en el artículo 14 Constitucional, debe entenderse como una exigencia de que los conflictos de intereses se sometan a la decisión de tribunales establecidos para resolver asuntos de acuerdo con su competencia y en número indeterminado: y no como un sentido meramente cronológico.

Finalmente, refiere que es incorrecto lo señalado, cuando considera que este Tribunal no es competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que en todo caso tendría que ser un órgano federal, pues tal como se explicó en líneas pasadas, al ser esta una norma sustantiva, es claro que se deberá aplicar la legislación que se encontraba vigente en ese momento, la cual respecto al derecho sustantivo reclamado, la única norma que existía en ese momento, fue la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Al respecto, refiere que debe decirse que, la aplicación de la multicitada norma federal, al caso que nos ocupa, no podría considerarse como una invasión de esferas competenciales, pues como se le expuso en el recurso que se planteó primigeniamente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 91/2015 (10a.), con número de registro 2009664, sostuvo que, cuando los órganos legislativos estatales no crean una Ley Estatal que regule determinadas materias que la propia Constitución exige, - como aconteció en nuestro caso-, sería aplicable la Ley Federal que ya regulara dichos temas, como se advierte del rubro y texto de la jurisprudencia comentada.

**4.** Que es ilegal la resolución a referir que la Ley Federal aplicable se tenía que armonizar con el Código Procesal Civil del Estado de Coahuila, que un Juez Civil es el que debió haber conocido del asunto ello en atención al artículo 1865 del Código Civil de esta entidad.

Sin embargo, la legislación civil citada no resultaba aplicable al caso que nos ocupa, y con ello no podrían actualizar la competencia de un Juez Civil, pues de lo contrario

se estarían transgrediendo directamente los derechos y prerrogativas contenidos en el multicitado artículo 113 Constitucional.

**5.** Señala que existe una interpretación incorrecta de la fracción X del artículo 3º de la ley orgánica de este tribunal, al considerar que, para la procedencia de la acción de nulidad, se debía tener en cuenta la ley que había regido al acto administrativo, y no solo a la autoridad que formalmente había emitido el acto; esto bajo el argumento de la interpretación que se alcanzaba con la fórmula "en los términos de las leyes aplicables." contemplado en dicha fracción.

Que la interpretación anterior es incorrecta, porque al igual que pasó cuando interpretó el artículo 14 Constitucional, se limitó a tomar un fragmento de una porción normativa sin tomar en cuenta el texto completo del artículo, lo que la llevó a conclusiones equivocadas; además, se estima incorrecta, porque aún y tomando de manera aislada esa porción normativa de "en los términos de las leyes aplicables", de modo alguno se podía arribar a la conclusión de que la procedencia del juicio de nulidad estaría condicionado a la ley que hubiera regido el acto administrativo.

Refiere que, de la lectura completa de la fracción anterior, se puede apreciar que dicho numeral prevé, que el Tribunal Administrativo conocerá de aquellas resoluciones definitivas, dictadas por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables.

Que es evidente, que esa porción normativa, al interpretarla con el resto del contenido de la fracción, está refiriéndose a la característica de definitividad que deben tener

dichas resoluciones que hubieran puesto fin al procedimiento administrativo, o a una instancia o resolvieran un expediente, de acuerdo con lo que la legislación aplicable en cada uno de esos procedimientos estableciera.

6. Que es incorrecto el considerar, que el artículo quinto transitorio de la ley orgánica de este Tribunal, disponía que "los procedimientos relacionados con la responsabilidad patrimonial del estado, serán aplicables una vez que se emita la legislación correspondiente", y que, como consecuencia de esa disposición, la potestad de este Tribunal Administrativo, para conocer de los asuntos sometidos a su consideración, debía entenderse en el sentido de que la Ley Estatal de Responsabilidad Patrimonial, no podía actualizar la procedencia del juicio de nulidad retroactivamente para todos los asuntos en que se pidiera la responsabilidad patrimonial a la Administración Pública; pues según señaló, el legislador había establecido una distinción entre aquellos actos cometidos con anterioridad a la vigencia de la legislación local, y aquellos sucedidos durante la vigencia de dicha Ley de Responsabilidad Patrimonial de Coahuila.

Señala que la interpretación anterior es incorrecta, porque al igual que pasó cuando interpretó el artículo 14 Constitucional, la Magistrada se limitó a tomar un fragmento de una porción normativa sin tomar en cuenta el texto completo del artículo, lo que la llevó a conclusiones equivocadas; además, se estima incorrecta, porque aún y tomando de manera aislada esa porción normativa de los procedimientos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, serán aplicables una vez que se emita la legislación correspondiente, de modo alguno se podía arribar a la conclusión de que la procedencia del juicio de nulidad estaría condicionado según la ley que

hubiera regido el acto administrativo, ya fuera la ley local o la ley federal.

Que, de la lectura completa del artículo anterior, se puede apreciar que se pasó por alto, que el artículo quinto transitorio, hacía referencia a la aplicación de las disposiciones relativas, no a la aplicación de los procedimientos, lo cual cambia completamente el significado del artículo.

Agrega que el artículo quinto transitorio, prevé que las disposiciones relativas a los procedimientos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado serán aplicables una vez que se emita la legislación correspondiente, pudiendo advertirse, además, que contrario a lo señalado, en ninguna parte de ese numeral se hace una "distinción" de entre los procedimientos que se hubieran tramitado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de Coahuila, ni tampoco se condiciona la competencia de este Tribunal para conocer de los asuntos a los cuales no se le hubiera aplicado la citada ley local de responsabilidad patrimonial.

Que además constituye un entendimiento no razonable, que vulnera el derecho de acceso a la jurisdicción, de acuerdo con los supuestos previstos tanto en la fracción VIII, como en la fracción X del artículo 3 de la Ley Orgánica.

Señala que la Segunda Sala en la tesis enumerada en su escrito de apelación, precisó de manera destacada que, tratándose de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sería procedente el juicio contencioso administrativo, en contra de la determinación que resolviera una reclamación, independientemente de si el pronunciamiento fuera o no de fondo, esto con la intención de evitar que se le negara implícitamente al gobernado, la indemnización solicitada.

**7.** Refiere que en la resolución no se realizó pronunciamiento alguno; relativo al argumento consistente en que la procedencia del juicio de nulidad, que además de las razones contenidas en la ley orgánica para sostener, el artículo 168-A, de la Constitución Local, en su primer y segundo párrafo, establece que el Tribunal de Justicia Administrativa, será competente para conocer de las controversias que se susciten entre la administración pública de los municipios y los particulares, también hacía procedente nuestro juicio de nulidad, lo que trae señala una falta de exhaustividad en el estudio del agravio planteado.

**8.** Que la Sala no realizó pronunciamiento ni estudio alguno, relativo al argumento consistente que sobre el tema abordado ya existe precedente por parte de este Tribunal Administrativo, lo que constituye una causa de exhaustividad en el estudio del argumento planteado.

Ahora bien, una vez analizado lo anterior y con el propósito de respaldar la calificativa expuesta al inicio de este considerando, es necesario precisar que la metodología en el presente estudio se iniciará con una breve reseña del nacimiento del derecho a la indemnización por actividad irregular del Estado, su naturaleza, la obligación de legislar y, finalmente, se abordará el derecho a la indemnización en el Estado de Coahuila de Zaragoza y la instancia competente para dirimir controversias en esa materia.

Las consideraciones que serán expuestas a continuación han sido retomadas de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de

inconstitucionalidad 4/2004,<sup>2</sup> en el amparo en revisión 903/2008,<sup>3</sup> así como en los amparos directos en revisión 10/2012<sup>4</sup> y 6718/2016<sup>5</sup>.

El derecho a la indemnización por actividad irregular del Estado se vio reconocido inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la reforma al artículo 113, publicada el catorce de junio de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, en la propia exposición de motivos el legislador federal intentó la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado efectivo, ya que, hasta esa época, se trataba de uno de carácter indirecto: subsidiario o solidario, o bien, sistemas de responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, mas no esquemas a través de los cuales pudiera indemnizarse a los afectados del hecho dañoso.

Anteriormente, los daños causados por el Estado se reparaban a través de la acreditación de la responsabilidad civil indirecta, cuya reglamentación atendía a lo dispuesto en el Código Civil Federal. Tanto traducida en una obligación subsidiaria (de los propios servidores públicos), donde se exigía la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la demostración en juicio de la insolvencia del servidor

---

<sup>2</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al siete de febrero de dos mil ocho, por unanimidad de diez votos; la Ministra Sánchez Cordero reservó su derecho de formular voto concurrente en relación con la procedencia e improcedencia de las modificaciones legislativas. No asistió el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial; por lo cual, hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

<sup>3</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día doce de noviembre de dos mil ocho.

<sup>4</sup> Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al día once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>5</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de junio de dos mil diecisiete.

público respectivo. Además, para que el Estado respondiera solidariamente, era necesario demostrar que el funcionario actuó dolosamente.

Por su parte, también se incorporaron regímenes de responsabilidad administrativa en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, donde únicamente se responsabilizaba al funcionario sin que ello se tradujera en una indemnización al gobernado afectado.

Así, bajo ese contexto normativo fue que el legislador decidió reformar el artículo 113 Constitucional, por medio del cual, pretendió evolucionar de un sistema de responsabilidad indirecta a un sistema de responsabilidad directa, a través del cual fuera posible demandar al Estado cuando éste o sus funcionarios causen daños a los particulares en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo de un servidor público en lo particular, **sino únicamente que la actividad administrativa fue realizada irregularmente.**

En ese contexto, mediante reforma publicada el catorce de junio de dos mil dos, el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General estableció:

[...] **Artículo 113.** La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

Y, en el transitorio concerniente a esta reforma constitucional, se especificó:

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.—La Federación, las entidades



federativas y los Municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Bajo este contexto, el artículo 113 configuró un esquema a través del cual es posible demandar directamente al Estado, cuando ocasione daños a los particulares derivados de una actuación administrativa irregular.

Con ello, se superó el esquema de responsabilidad civil subsidiaria a partir del cual, para demandar al Estado, era necesario demostrar que el funcionario era insolvente; así como el sistema de responsabilidad solidaria, en el que debía probarse que el daño fue ocasionado por un acto doloso del servidor público.

Posteriormente, la porción normativa referida fue ubicada en el último párrafo del artículo 109 constitucional, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, bajo una redacción idéntica a la anterior (artículo 113 constitucional):

[...] **Artículo 109.** La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad **administrativa** irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Es así como actualmente en el numeral 109, último párrafo, de la Carta Magna se especifica que la responsabilidad del Estado se originará únicamente cuando exista un actuar irregular, entendido éste como aquellos actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

En este sentido, el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, en virtud de que lo que determina la obligación es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración.

Asimismo, de este numeral se advierte que las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En este último punto cobra relevancia lo previsto en el transitorio previamente reproducido, donde se insiste en el propósito reglamentario del derecho concebido, toda vez que la debida y conveniente aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado entraña muy diversos aspectos, como la precisión de cuándo un daño es resarcible, quiénes son los sujetos de la ley, cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria, qué límites de responsabilidad son

necesarios, en qué consiste la reparación, cómo debe calcularse la indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse, cuál es el procedimiento de reclamación, cómo se prueba la responsabilidad por parte del reclamante, qué elementos debe contener la resolución respectiva, cuáles son las reglas de prescripción, ante quién se impugna una resolución que niegue la indemnización, o que, por su monto, no satisfaga al reclamante, cómo se resuelven los casos de concurrencia en la irrogación del daño resarcible, bajo qué circunstancia es posible iniciar un procedimiento de recuperación de lo pagado por el Estado contra un servidor público determinado, qué disposiciones normativas deben derogarse a partir de la entrada en vigor de la ley secundaria respectiva, entre otras.

Retomando la explicación de la responsabilidad actualmente regulada por el numeral 109, último párrafo, Constitucional, cabe precisar que por responsabilidad directa debe entenderse que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar directamente al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

Por su parte, la responsabilidad objetiva, que dejó atrás la subjetiva, misma que implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño; en cambio, la objetiva se apoya en la teoría del riesgo, donde resulta ajeno si hubo o no intencionalidad dolosa.

Asimismo, debe tenerse en consideración que la **responsabilidad del Estado nace con motivo de la actividad administrativa irregular que afecte al particular, concepto que también ha sido definido como los realizados por aquél, que si**

**bien le son propios, empero son realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.**

En esa tesitura, el precepto constitucional (antes 113, ahora 109, último párrafo, en relación con el transitorio de la reforma de aquél) establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En consecuencia, **se trata de una norma que establece un contenido sustantivo, consistente en un derecho de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado.**

Es aplicable sobre este último punto la tesis 1a. LII/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible con el rubro y contenido siguientes<sup>6</sup>:

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.** El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera

---

<sup>6</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIX, del mes de abril de 2009, Materias Constitucional, Administrativa, página 592.

de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional; de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio –por ejemplo, civil o administrativo–, y tampoco uno espacial específico –Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios–. Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquella se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva.

En este aspecto, es necesario aclarar que la formulación normativa de este derecho por parte del Constituyente Permanente tuvo como propósito no sólo consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida en el párrafo anterior, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, ya que, al prescribir que dicha indemnización se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, se desprende que al legislador ordinario se le otorga una facultad de configuración normativa de ejercicio obligatorio que es consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto al derecho de los particulares a una indemnización por la actividad irregular del Estado.

Por tanto, el artículo 109, último párrafo (antes 113, segundo párrafo), de la Constitución, también establece el

derecho de los particulares de acceder al medio procesal correspondiente para obtener la satisfacción del derecho a la indemnización que consagra de manera principal.

Además, la responsabilidad patrimonial del Estado constitucionalmente no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio –por ejemplo, civil o administrativo–, ni tampoco un ámbito espacial específico –Federación, Estados y Municipios–.

En ese tenor, no se delimitan esferas competenciales concretas, sino que impone de manera principal una norma constitucional que establece un derecho: consagrar una prerrogativa que, por una parte, se establece como un límite material a la actuación de las autoridades públicas y, por el otro, la obligación de éstas de encauzar sus potestades públicas, entre ellas, la de configuración normativa, para asegurar que sus titulares disfruten la totalidad de la extensión del derecho constitucional garantizado.

Es necesario destacar que del propio transitorio (de la reforma de catorce de junio de dos mil dos) se advierte que la entrada en vigor de esta disposición fue postergada intencionadamente hasta el uno de enero de dos mil cuatro, con la finalidad de permitir que los órganos legislativos federales y locales tuvieran tiempo suficiente para adecuar sus normas a la nueva disposición constitucional.

### **Obligación de legislar**

Tomando como punto de partida el aludido artículo transitorio, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fin de dar cumplimiento al citado decreto, estaban obligados a:

1) Expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, dentro del periodo comprendido entre la publicación del decreto en mención (14 de junio de 2002) y su entrada en vigor (1 de enero de 2004), para establecer lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado;

2) Incluir en sus respectivos presupuestos de egresos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial;  
y,

3) Que en las reformas legales señaladas se debería establecer que el pago de la indemnización correspondiente se efectuará después de seguir los procedimientos en los que se determine que el particular tiene derecho a ella. Asimismo, que el pago de referencia quedará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente.

En tal sentido, **la aludida reforma constitucional tuvo como objeto que cada nivel de gobierno, esto es, federal, estatal y municipal, se encontrará ceñido a responder por los daños que pudieran causar a los particulares, derivado de la actuación irregular e ilícita de los entes de gobierno.**

En ese contexto, **se ordenó al Congreso de la Unión y a los Poderes Legislativos Locales modificar sus ordenamientos para adecuarse a la reforma constitucional, esto es, prever los supuestos en que el Estado incurre en responsabilidad objetiva y directa y los mecanismos para resarcir a los particulares que dañan con su actuar irregular o ilícito, ello dentro del plazo que se dispuso en el señalado transitorio, mismo que feneció el uno de enero de dos mil cuatro.**

Ahora, en esta entidad federativa, fue hasta el viernes once de agosto de dos mil diecisiete, que en la Segunda

Sección del Periódico Oficial, (Decretos 912 y 911 - respectivamente-) se publicaron tanto la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

Así, la legislación procedimental administrativa en su artículo segundo transitorio dispuso su entrada en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Destaca, que estableció en su precepto 2, lo siguiente:

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

Esto es, dicho numeral prevé la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por su parte la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, estableció en su precepto 3, fracciones VIII y X, los textos que a continuación se reproducen:

**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:

[...]

**VIII.** Las que nieguen **la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado**, declaren improcedente su reclamación **o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante**. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el



pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

[...]

**X. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables;**

[...].” [El realce es nuestro).

Al respecto, es necesario precisar que en la ley orgánica se estableció en el artículo Quinto Transitorio que las disposiciones relativas a los procedimientos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado serían aplicables una vez que se emitiera la legislación correspondiente.

No obstante, cobra relevancia de las hipótesis previstas en el precepto 3, la fracción X de la legislación orgánica de este órgano jurisdiccional, la cual **establece que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, es competente para conocer y resolver las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables.**

Aquí debe señalarse que, en torno a la competencia de los tribunales administrativos para conocer de los juicios contra determinaciones definitivas, habrá que seguir los lineamientos ya establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>7</sup>

Al respecto, los actos o resoluciones definitivas para efectos de la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, con fundamento en la fracción X, del precepto 3, de la

<sup>7</sup> Contradicción de tesis 79/2002, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al 17 de enero de 2003, por unanimidad de cinco votos.

legislación orgánica, 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.

Al respecto, es ilustrativa la tesis 2a. X/2003<sup>8</sup>, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificable con el epígrafe y contenido siguientes:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.**

La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan 'resoluciones definitivas', y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de 'resoluciones definitivas' las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un

<sup>8</sup> Novena Época, registro digital: 184733, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, febrero de 2003, materia administrativa, página 336.

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.

Ahora, la hipótesis prevista en la fracción VIII, del artículo 3 anteriormente reproducido, es clara al prever la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa para resolver los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que prevea la ley de la materia.

Bajo tales preposiciones, queda claro que, **conforme a las fracciones X y VIII, del numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila, se actualiza una dualidad competencial del tribunal administrativo del Estado**, ya que conforme a la X, actúa como autoridad jurisdiccional revisora de las resoluciones definitivas emitidas por autoridades administrativas y, conforme a la VIII, es autoridad administrativa de instancia, esto es, debe desahogar un procedimiento siguiendo las formalidades legales, a fin de resolver la procedencia o improcedencia de una indemnización por responsabilidad patrimonial, o cuando habiéndola concedido no satisfaga al accionante.

En ese tenor, es evidente que sea que se trate de resoluciones definitivas emitidas en términos del numeral 3, fracción X, en consulta, por la autoridad administrativa aun y cuando se vinculen con la reclamación de una indemnización por daño patrimonial, o bien, que se haga el reclamo a través del procedimiento jurisdiccional respectivo conforme a la fracción VIII del precepto en cita, de la legislación orgánica de

este Tribunal de Justicia Administrativa, en ambos casos, debe acudirse ante este órgano jurisdiccional.

Cabe destacar que, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, fue hasta el uno de marzo de dos mil diecinueve que se expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila, la cual entró en vigor a los sesenta días naturales contados a partir de su publicación, lo cual ocurrió el veintinueve de abril de dos mil diecinueve; sin embargo, lo cierto es que ello no exime a los gobernados de acudir ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Desde luego, no debe desconocerse la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial establecida por el legislador.

Esto es, no obstante que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila, entró en vigor a partir del veintinueve de abril de dos mil diecinueve, ello no es ningún impedimento para que este Tribunal de Justicia Administrativa dirima esos conflictos conforme a la propia legislación que lo rige.

En efecto, conforme al artículo 2, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para esta entidad federativa, el cual establece la procedencia del juicio contencioso administrativo previsto por dicha ley, contra las resoluciones administrativas definitivas establecidas en la propia Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por tanto, no obstante la omisión del legislador local de emitir en tiempo la normatividad especial en materia de

responsabilidad patrimonial a que alude la fracción VIII, del numeral 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en relación con el artículo quinto transitorio de la legislación en cita, **es patente que la misma legislación establece el procedimiento legal para tramitar la controversia en dicha materia conforme a las disposiciones generales para los juicios contenciosos administrativos**, sobre todo si se atiende a que en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se prevén desde los requisitos de la demanda, términos, reglas para las notificaciones, así como para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, alegatos, la obligación de dictar una sentencia, el contenido y la ejecución de la misma.

En consecuencia, del propio numeral 3, fracción X, así como la VIII, ambas de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se establecen las bases mínimas previstas en el artículo 109, último párrafo, Constitucional, para la obtención de una indemnización derivada de la actividad irregular del Estado, por lo que, al encontrarse vigente dicha normatividad, debe aplicarse y acatarse en los términos previstos en la vía contenciosa administrativa, por ser ésta la que el legislador local estableció para dirimir este tipo de controversias.

Además, lo anterior se sostiene en virtud de que en la reforma del artículo 109, último párrafo, Constitucional (antes artículo 113), -ya mencionados- **se ordenó al Congreso de la Unión y a los Poderes Legislativos Locales modificar sus ordenamientos para prever los supuestos en que el Estado incurre en responsabilidad objetiva y directa y los mecanismos para resarcir a los particulares a quienes cause daños con su actuar irregular, para lo que se estableció un plazo, mismo que feneció el uno de enero de dos mil cuatro.**

Por ello, **el derecho reconocido en dicha reforma a favor de las personas no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía ordinaria las indemnizaciones de mérito**, ya que **ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata**, por lo cual en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y, desde luego, con el mandato constitucional de seguir un procedimiento por responsabilidad patrimonial y, en su caso, cuantificar la indemnización respectiva.

En esa tesitura, si en esta entidad federativa el legislador local otorgó competencia a este Tribunal de Justicia Administrativa para resolver los procedimientos jurisdiccionales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, además de las resoluciones definitivas emitidas por las autoridades administrativas -las cuales ya fueron precisadas- **resulta inconcuso que el juicio contencioso administrativo es la acción para resolver las controversias sobre el reclamo de una indemnización en dicha materia.**

Sobre el tópico, es aplicable la tesis 2a. CLVIII/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo epígrafe y contexto son en primer y segundo lugar, los siguientes:

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 163/2015 (10a.) Y 2a./J. 104/2012 (10a.)].** En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación abandona el criterio contenido en las jurisprudencias citadas, al estimar que acorde con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en conjunción con los principios de interpretación más favorable a la persona y en caso de duda, a favor de la acción, contenidos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los operadores jurídicos, en especial los órganos jurisdiccionales, al interpretar las normas procesales respectivas, deben evitar formalismos o entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada, lo que supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos existentes para que pueda disfrutar del derecho referido, lo que implica que el Estado no puede ni debe tolerar las circunstancias o condiciones que impidan acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, como acontece con el derecho fundamental a obtener una indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular, a que se refiere el precepto 109 de la Constitución Federal. A partir de lo anterior, la Segunda Sala considera pertinente sostener que los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), deben entenderse en el sentido de que el juicio contencioso administrativo procede contra las determinaciones que resuelvan, en sede administrativa, las reclamaciones promovidas por responsabilidad patrimonial del Estado, independientemente de que la autoridad emita o no un pronunciamiento sobre 'el fondo del asunto', pues de otro modo se afecta el grado de racionalidad, accesibilidad y sencillez con el que deben contar las normas adjetivas referentes a la procedencia de ese medio de control del acto administrativo, ya que cuando los entes administrativos declaran improcedentes o desechan de plano tales reclamaciones, es inconcuso que están negando implícitamente la indemnización solicitada por los gobernados; de ahí que ambos supuestos –es decir, tanto las resoluciones de fondo, como las de forma– encuadran en las referidas hipótesis jurídicas de procedibilidad del juicio contencioso administrativo.<sup>9</sup>

**Arribar a una diversa conclusión implicaría, por un lado, considerar que la vigencia del derecho humano previsto en el artículo 109, último párrafo, constitucional, está condicionado a que el legislador estatal emita o haya emitido -aún de manera extemporánea- la ley de la materia en responsabilidad patrimonial del Estado y, por otro lado, desconocer que el legislador coahuilense otorgó competencia al Tribunal de**

<sup>9</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, materias constitucional y administrativa, página 1229 y en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas», registro digital: 2015389.

**Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza para conocer ese tipo de reclamaciones conforme al procedimiento previsto en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad a los supuestos de procedencia establecidos en la Ley Orgánica de este órgano jurisdiccional.**

Por su contenido, es aplicable la tesis 1a. II/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, del mes de enero de 2018, Tomo I, Materias Constitucional, Administrativa, página 282, identificable con el epígrafe y contexto siguientes:

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** El artículo 133 prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: 1) la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y; 2) la jerarquía normativa en el Estado Mexicano que conforman la Constitución, las leyes que emanen de ésta y que expida el Congreso de la Unión y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Ley Suprema de la Unión. Así, las constituciones y las leyes de las entidades federativas, con independencia de la soberanía de los Estados que protege el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno, deberán observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerarlos; es decir, si las leyes expedidas por las Legislaturas Locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de su Constitución local, incluso cuando se trate directamente de esta última. Luego, si una entidad federativa no adecuó su normatividad a la obligación que impuso el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución General vigente a partir del 1o. de enero de 2014 (actualmente 109, último párrafo, según Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), en relación con la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el Estado y que genera la indemnización a los particulares por los daños que



puedan sufrir a sus bienes o derechos, con motivo de la actividad administrativa irregular, esa circunstancia deriva en una violación al principio de supremacía constitucional que tutela el artículo 133 constitucional.

Es más, lo anterior se robustece si se toma en cuenta lo resuelto en el amparo directo en revisión \*\*\*\*\* , por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho.

En dicho asunto, la interrogante a dilucidar consistió en el contexto del sistema jurídico en el Estado de Michoacán en la siguiente:

¿El segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal (actual último párrafo del artículo 109) obliga a los particulares a demandar necesariamente la responsabilidad patrimonial del Estado a través de la vía administrativa y, precisamente, con base en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán; o bien, pueden también demandar al Estado sobre la base de acciones de naturaleza civil, con base en el Código Civil para dicha entidad federativa?

En respuesta, la Primera Sala consideró correcto determinar que, en el Estado de Michoacán, la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser demandada por la vía administrativa.

Lo anterior, sustancialmente, porque el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán da cabida a la indemnización integral de todos los daños sufridos por actividad estatal irregular, de la naturaleza que sean.

El artículo 155, fracción V, de dicho compendio legal, prevé que el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo será competente para conocer de juicios de pago

de daños y perjuicios derivado de actos o resoluciones consumados de manera irreparable en perjuicio del particular por las autoridades administrativas.

Además de que dicho código fue expedido con posterioridad a la reforma constitucional analizada, en el artículo citado se contempla una regulación relacionada con la impugnación de actos que causen perjuicio al gobernado, por parte de las autoridades administrativas.

Dicho precedente, dio origen a la tesis 1a. CCCVI/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, de mes de diciembre de 2018, Tomo I, Materia Administrativa, página 404, identificable con la voz y contenido siguientes:

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DEBE DEMANDARSE POR LA VÍA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

El alcance del derecho fundamental reconocido en el artículo 109, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es otorgar a sus titulares una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, conforme a las bases, los límites y los procedimientos que establezcan las leyes, aspectos estos últimos que están delegados a los distintos órdenes jurídicos parciales (estatal y municipal) con la sola condición de que no restrinjan el contenido mínimo del derecho a la indemnización, pero siempre suponiendo el arreglo competencial preexistente en la Constitución Federal. Así, de la interpretación de los artículos 155, fracción V y 193, fracción III del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, se advierte que el legislador estatal reguló la obligación de reparar los daños provenientes de cualquier autoridad pública, en la que se incluye el concepto de responsabilidad administrativa del Estado; por tal motivo, en esa entidad federativa la responsabilidad patrimonial del Estado debe demandarse por la vía administrativa.

En ese contexto, contrario a lo resuelto por la resolutora de la Sala primigenia, en este asunto **no cobra vigencia** la causa de improcedencia que estimó actualizada, pues como quedó evidenciado, **este Tribunal de Justicia Administrativa es legalmente competente** para conocer de la resolución administrativa datada el primero de octubre de dos mil veinte, la cual resolvió el procedimiento administrativo de indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado, radicado con el estadístico \*\*\*\*\* , incoado por la accionante en contra de la Coordinación de Alcoholes del Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

Por identidad jurídica, es aplicable la jurisprudencia por contradicción PC.XXVII. J/20 A (10a.), de la instancia de los Plenos de Circuito, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 71, octubre de 2019, Tomo III, Materia Administrativa, página 3120, visible con el título y contenido, que enseguida se transcriben:

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE DEBE DEMANDARSE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AUNQUE EL LEGISLADOR NO HAYA EMITIDO LA LEY ESPECIAL RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).** El artículo 187, fracción XVI, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, establece que el tribunal administrativo de esa entidad federativa es competente para resolver los procedimientos jurisdiccionales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, así como para fijar los montos de indemnización, y en su caso, preverá la repetición en contra de los servidores públicos que afecten el patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, en los términos que prevea la ley de la materia. Sin embargo, ante la omisión del legislador de emitir la normatividad especial en materia de responsabilidad patrimonial, el procedimiento legal para tramitar las controversias en esa materia se integra con los artículos 120, fracción IX, 100 a 173, y 187, fracciones XI y XVI, entre otros, del Código de Justicia Administrativa del Estado, que regulan los juicios contenciosos administrativos, ya que la ausencia de la legislación especial no puede postergar el

derecho de los particulares previsto en el artículo 109, último párrafo, constitucional, o sujetarlo a una condición suspensiva como es que el legislador emita la ley respectiva para reclamar la indemnización correspondiente. Sobre todo si se atiende que en el código administrativo mencionado se prevén los requisitos de la demanda (entre los que deberán precisarse las cantidades en caso de solicitar una sentencia de condena), términos, reglas para las notificaciones, el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, la formulación de alegatos, la obligación de dictar una sentencia que entre otros requisitos deberá contener la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado y determinar el monto de la indemnización, así como su ejecución.

En el contexto expuesto, con sustento en el precepto 97, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se **revoca** la resolución emitida en el recurso de reclamación, de fecha treinta de noviembre de dos mil veinte, decretada en el juicio contencioso administrativo **\*\*\*\*\***, radicado ante la Primera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

En ese entendido y una vez verificado que la demanda cumpla con todos los requisitos contemplados en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, dese el trámite correspondiente de conformidad con sus artículos 46, 49, 51, 52 y 55.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

**PRIMERO.** Se **revoca** la resolución, dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, que resuelve el recurso de

reclamación dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente \*\*\*\*\*.

**SEGUNDO.** Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para conocer del acto administrativo impugnado en el juicio contencioso \*\*\*\*\* , radicado ante la Primera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa.

**TERCERO.** Se **ordena** dar el trámite correspondiente, en términos de lo expuesto en la parte final de esta sentencia.

**CUARTO.** Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del recurso de apelación, para su trámite correspondiente y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE**, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por mayoría de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Sandra Luz Rodríguez Wong, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Jesús Gerardo Sotomayor Hernández**, y con el voto en contra de la magistrada **Sandra Luz Miranda Chuey**, ante la licenciada **Idelia Constanza Reyes Tamez**, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG  
Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY  
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS  
Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES  
Magistrada

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ  
Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ  
Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación RA/SFA/008/2021 interpuesto por \*\*\*\*\* en contra de la resolución dictada en el expediente \*\*\*\*\* , radicado en la **Primera Sala** en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.