



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA
No. RA/046/2025

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/085/2024
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

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

EXPEDIENTE NÚMERO FA/085/2023

TIPO DE JUICIO Juicio Contencioso
Administrativo

SENTENCIA RECURRIDA Resolución de fecha
veintiuno de octubre de dos
mil veinticuatro

MAGISTRADA PONENTE: Sandra Luz Rodríguez Wong

SECRETARIA ROXANA TRINIDAD ARRAMBIDE
PROYECTISTA: MENDOZA

RECURSO DE APELACIÓN: RA/SFA/085/2024

SENTENCIA: RA/046/2025

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, siete de octubre de dos mil
veinticinco.

ASUNTO: Resolución del toca **RA/SFA/085/2024**,
relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por *****
***** ***** ***** ***** ***** ***** en contra de la
sentencia de fecha **veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro**,
dictada por la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de
Zaragoza, dentro del Juicio Contencioso Administrativo con
número de expediente **FA/085/2023**

ANTECEDENTES:

PRIMERO. Con fecha **veintiuno de octubre de dos mil
veinticuatro**, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos
resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...] **PRIMERO.** Se **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo, cuyo número de expediente se precisa al rubro, por las razones, motivos y fundamentos expuestos...

Notifíquese; personalmente [...]

SEGUNDO. Posteriormente mediante Acuerdo de **fecha nueve de diciembre de dos mil veinticuatro**, se designó como ponente a la magistrada **Sandra Luz Rodríguez Wong**, adscrita a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, 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 96 y 97 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 en el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/085/2024
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

buzón jurisdiccional de la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa, en fecha siete **de noviembre de dos mil veinticuatro**,

*****por conducto de su autorizado legal *****

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) Con fecha **seis de junio de dos mil veintitrés**,

escrito en la Oficialía de Partes de este Tribunal, por conducto de su representante legal *****
el cual interpuso juicio contencioso administrativo, que se radicó bajo el número de expediente **FA/085/2023**, en contra de los actos del **Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Secretaría de Inversión Pública Productiva del Gobierno del Estado**

b) Por acuerdo de fecha **veintidós de junio de dos mil veintitrés**, se recibió la demanda y se le asignó el número de expediente **FA/085/2023**, y a su vez, se previno al promovente para que desahogara diversos requerimientos contenidos en dicho acuerdo.

c) Una vez satisfecha la prevención, en acuerdo **de fecha diecisiete de agosto de dos mil veintitrés**, **se** admitió a trámite la demanda.

d) En acuerdo de fecha **nueve de octubre de dos mil veintitrés**, se recibió la contestación del Administrador Central de lo Contencioso de la Administración Fiscal General del Estado de Coahuila, y posteriormente, en acuerdo de fecha **diez de octubre de dos mil veintitrés**, se recibió la contestación a la demanda del Director de Asuntos Contenciosos y Procedimientos Administrativos del Gobierno del Estado de Coahuila.

e) De igual manera, en acuerdo de fecha **once de octubre de dos mil veintitrés**, se recibió la contestación por parte de la Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Inversión Pública Productiva del Estado de Coahuila.

f) En auto de fecha **veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés** se recibió escrito suscrito por *********, en su carácter de abogado autorizado de *********, con el que formula ampliación de la demanda; misma que, se tuvo por no interpuesta por carecer de facultades para ello.

g) El **día uno de marzo de dos mil veinticuatro** tuvo verificativo la audiencia de desahogo de pruebas, en la cual se hizo constar la **comparecencia** de la parte actora *********, por conducto de su abogado



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/085/2024
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

autorizado ***** ***** ***** , así como también la **comparecencia** de la autoridad demandada, Gobierno del Estado de Coahuila, por conducto de su apoderado jurídico ***** ***** ***** ; de igual forma, **se hizo constar la incomparecencia** de la Secretaria de Inversión Pública Productiva del Gobierno del Estado de Coahuila, ni del Titular de la Administración Fiscal General.

h) En acuerdo de fecha **quince de abril de dos mil veinticuatro**, se cierra instrucción y el día **veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro** se emitió sentencia definitiva, misma que, fue recurrida por el apelante y es causal de estudio de la presente resolución.

QUINTO. Solución del caso. El análisis de las constancias que integran la presente causa, permite declarar infundados los agravios expuestos por el inconforme, con base a las siguientes consideraciones:

A. El recurrente en su escrito de apelación, hace valer como agravios, los siguientes:

1. Que la sentencia viola los derechos de su representada y los principios de legalidad, exhaustividad, razonabilidad y debido proceso.

2. Refiere que el haber analizado de forma vaga y aislada el contrato de mérito, le causa agravio, porque el documento que originó la prestación es un contrato administrativo y que los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos.

3. Que las demandadas se han negado a cumplir el contrato respectivo, no obstante, el requerimiento realizado.

B. Ahora bien, una vez analizado lo anterior, así como lo expuesto en la sentencia materia de esta apelación, se estima, que como se dijo al inicio del presente considerando, los agravios expuestos son infundados, como se expresa a continuación:

De la lectura de la contestación emitida por la autoridad en el oficio de fecha doce de mayo de dos mil veintitrés, con número ***** *****, efectivamente se advierte que no existe una negativa de pago que pueda ser estudiado por la Sala de origen, pues, con independencia de si es competente o no para conocer del procedimiento administrativo instado ante este tribunal, de dichas contestaciones no se aprecia la existencia de una resolución definitiva o negativa de pago, si no que se le hizo de conocimiento del representante legal de la persona moral, la imposibilidad de cumplir con lo solicitado al no ser las instancias correspondientes para cumplir con la solicitud, derivado de ello, se señala que, dicho acto impugnado no tiene la calidad de ser un acto definitivo de los impugnables en esta vía contenciosa administrativa.

Pues en el mismo se señala:

[...]Derivado de lo anterior expuesto, se comunica que esta Secretaría de Inversión Productiva, se declara incompetente para resolver su solicitud, al estar fuera de sus atribuciones, por lo que se le sugiere que, en cumplimiento de las Cláusulas Segunda y Quinta del contrato ***** *****, así como en atención a la normatividad referida con antelación, dirija su solicitud a la diversa Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para su debido análisis y resolución, no sin antes señalar que esta Secretaría ha realizado las gestiones y trámites conducentes conforme a las obligaciones pactadas en el contrato y a las facultades asignadas a la misma, a efecto de formalizar y comunicar a las Dependencias conducentes, el estatus y solicitudes relativas al contrato de referencia. [...]



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/085/2024
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

Como puede observarse, y como lo resuelve la Sala de Origen, en dicho documento no se le restringe o vulnera algún derecho a la parte actora, pues, el referido documento o contestación, solamente tiene el carácter de informativo, sin que sea considerado como un acto aislado que refleje la última voluntad de la autoridad, ya que, tampoco resuelve una instancia o un expediente, por lo que su naturaleza no es el de una resolución definitiva de las impugnables en el juicio contencioso administrativo.

Resultando efectivamente aplicable de manera ilustrativa la tesis número ***** de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto ha sido publicado en el Semanario Judicial de la Federación y la cual dispone lo siguiente:

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

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

que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Por otro lado, respecto al sobreseimiento decretado, debe señalarse, que no se advierte que la Sala de Origen haya realizado un análisis del contrato de mérito de forma vaga o aislada, si no por el contrario, pues en la resolución se advierte que se analizaron las cláusulas de este y se dieron los motivos y argumentos del porque no cumplía con los elementos de ser de naturaleza administrativa, y se apoyó lo anterior en diversos criterios jurisprudenciales, como se advierte del propio contenido de la sentencia.

En ese sentido, se puede decir que la sola presencia de la Administración como parte de un contrato, no basta para calificarlo como público-administrativo, pues para ser de esa naturaleza, se requiere que este sea para la prestación de un servicio público, es decir, los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares deben estar regidos por la jurisdicción especial contenciosa-administrativa, esto es, su objeto o finalidad sea estar íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, pues de no ser así, el contrato tendrá carácter privado.

En ese sentido, si la pretensión medular de la demandante, es el cumplimiento forzoso del contrato de prestación de servicios ***** y la nulidad del oficio



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/085/2024
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

***** ***** ***** , ya que se le contrató para la estructuración de un esquema de pagos y garantías para proyectos ejecutables en el marco de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, siendo ese el objeto o la finalidad del contrato de mérito, de ahí se advierte que este no está íntimamente vinculado con la prestación directa de un servicio público o de obra pública, entonces, no se está en presencia de un contrato administrativo; pues la elaboración de un esquema de pagos, si bien se trata de servicios relacionados con las asociaciones público privadas, y de manera indirecta es el análisis o estudio de la forma de pago de un posible desarrollo aun no realizado o ya ejecutado lo que lleva a considerar que el contrato tiene carácter privado y por ello, su objeto no es la obra pública o el servicio público

Por ello, aún y cuando la parte demandada sea una entidad integrante de la administración pública estatal, el acto jurídico que motivó el reclamo es un negocio presuntamente pactado entre las partes, para que el ahora actor, prestara servicios relacionados con la elaboración de un esquema de pagos y garantías; entonces, esa actividad es un servicio relacionado con la asociación pública pero que no tiene una finalidad de interés público, ni la prestación de un servicio público de manera directa, identificada también como utilidad pública o social, sino de forma indirecta, con lo que se corrobora que dicho contrato reviste una naturaleza diversa a la administrativa.

Uno de los elementos necesarios de dichos contratos son: el interés social o el servicio público como finalidad del pacto, lo que se ha sostenido en diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los que se encuentra el antecedente en

el conflicto competencial ***** suscitado entre la Sala Colegiada Civil y Familiar del Tribunal Superior de Justicia y la Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ambos órganos del Estado de Coahuila de Zaragoza, en donde, entre sus argumentos el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, señaló: [...] De lo cual se obtiene que, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes 4) La jurisdicción especial. [...]

Sin embargo, en el contrato de mérito, no se encuentra contemplado el referente al interés social y el servicio público; e incluso la Jurisdicción Especial, ya que, en sus cláusulas específicamente en las denominadas Primera y Vigésima se determinó:

[...]

PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO

"LA CONTRATANTE" ENCOMIENDA A "EL CONTRATISTA" LA REALIZACIÓN DEL SERVICIO CONSISTENTES EN LA "**SERVICIOS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE UN ESQUEMA DE PAGOS Y GARANTÍAS PARA PROYECTOS EJECUTABLES AL MARCO DE LA LEY APP EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**". EN TÉRMINOS DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y EL "CONTRATISTA" SE OBLIGA A PRESTAR LOS SERVICIOS HASTA SU TOTAL TERMINACIÓN, CUMPLIENDO PARA ELLO LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS Y NORMAS APLICABLES"...

...VIGÉSIMA.- JURISDICCIÓN

PARA LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONTRATO, ASÍ COMO PARA TODO AQUELLO QUE NO ESTÉ EXPRESAMENTE ESTIPULADO EN EL MISMO, LAS PARTES SE SOMETEN A LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DEL ESTADO DE COAHUILA CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 11 FRACCIÓN II Y 22 FRACCIÓN III DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA; POR LO TANTO, "**EL CONTRATISTA**" RENUNCIA AL FUERO QUE PUDIERA CORRESPONDERLE POR RAZÓN DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO, O POR CUALQUIER OTRA CAUSA" [...]



De dichas cláusulas se advierte, en primer lugar, que su finalidad directa no es el interés público, pues si bien se encuentra relacionado con la asociación público-privadas, solo lo hace de forma indirecta, lo que no otorga la naturaleza de contrato administrativo, pues como se señala en la sentencia materia de este recurso, el artículo 4° del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, refiere cuales son las especificaciones que deben contener los contratos que han de celebrarse sobre la libre participación del sector privado, al referir que: *“Los contratos que para tal efecto se celebren, comprenderán aquellos cuya legislación específica prevea la libre participación del sector privado, o bien, mediante el otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, para la prestación de los servicios correspondientes y no podrán referirse a los casos en los que las disposiciones aplicables señalen que no pueda intervenir el sector privado.”*. Y en el contrato de mérito, no se advierte que se ejerza algún permiso, concesión o la participación del sector privado en determinado proyecto, si no que en el contrato *****
*****, la demandante presta sus servicios para la elaboración de un esquema de pagos sobre proyectos futuros e inciertos con base en esta figura de asociaciones público-privadas.

Y segundo lugar, se advierte que las mismas partes se sometieron expresamente a la potestad de un Órgano Jurisdiccional, para la solución de las controversias que versaran sobre la interpretación y cumplimiento que están relacionadas con el contrato que hoy se impugna, renunciando someter su jurisdicción a una especial como la de este Tribunal, órganos que se describen en el contenido de los dispositivos legales invocados por las partes contratantes, mismos que señalan:

Página **11** de **14**

...II. Conocer en segunda instancia de las causas civiles en que el estado sea parte, en los términos que señale la ley

ARTÍCULO 22.- La Sala en Materia Civil y Familiar, conocerá de los siguientes asuntos, siempre que no correspondan a la Sala Regional con jurisdicción en los distritos judiciales de Torreón y San Pedro de las Colonias: ...

...III.- En primera instancia de las causas civiles en que el Estado sea parte; [...]

Derivado de lo anterior, se concluye, que efectivamente los contratantes se sometieron a la jurisdicción de la Sala Civil para la interpretación y cumplimiento del contrato ***** y no a una jurisdicción especial como lo es la contenciosa administrativa, por tanto, las mismas estuvieron de acuerdo al momento de la firma que la naturaleza del contrato era de naturaleza civil.

En ese sentido, no le asiste la razón al apelante y como consecuencia de lo expuesto, se confirma la resolución de fecha veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro, dictada por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente **FA/085/2023**.

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

PRIMERO. Se **confirma**, la resolución emitida dentro del juicio contencioso administrativo número **FA/085/2023**, de fecha veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro.

SEGUNDO. Remítase testimonio de esta sentencia a la Sala de su procedencia 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/085/2024
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad 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 **Jesús Gerardo Sotomayor Hernández, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Sandra Luz Rodríguez Wong**, ante la licenciada **Idelia Constanza Reyes Tamez**, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ

Magistrado Presidente

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY

Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS

Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Magistrada

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
Secretaria General de Acuerdos



Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación RA/SFA/085/2024 interpuesto por ***** *, por conducto de su representante legal en contra de la resolución dictada en el expediente FA/085/2023, radicado en la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.