



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

EXPEDIENTE DE ORIGEN FA/163/2022
TOCA NÚMERO RA/SFA/031/2023
SENTENCIA RECURRIDA DE FECHA TREINTA DE
MAYO DE DOS MIL
VEINTITRÉS
TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
RECORRENTE [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
MAGISTRADA PONENTE SANDRA LUZ MIRANDA
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA CHUEY
LUIS ALFONSO
PUENTES MONTES
SECRETARIA GENERAL IDELIA CONSTANZA
REYES TAMEZ
SENTENCIA: RA/051/2023

SENTENCIA
No. RA/051/2023

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza; a quince de noviembre
de dos mil veintitres.**

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41, y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, procede a pronunciar la siguiente:

RESOLUCIÓN

Que recae al **Recurso de Apelación** dentro de los autos del expediente indicado en el epígrafe, en contra de la sentencia de fecha treinta de mayo de dos mil veintitres,

pronunciada por la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

ANTECEDENTES:

De las constancias que obran en autos, se desprenden los siguientes antecedentes:

1º. Sentencia. El treinta de mayo de dos mil veintitrés, la Sala de Origen, dictó la sentencia ahora impugnada, resolviendo en los siguientes términos:

<<ÚNICO. Se sobresee en todas su partes, en el juicio contencioso administrativo promovido por [REDACTED], en términos de lo expuesto en el último razonamiento de esta sentencia.>> (Énfasis de origen)

2º. Recurso de apelación. Inconforme con la mencionada resolución, [REDACTED] la recurrió en apelación; recurso que fue admitido mediante auto de fecha veintiuno de junio de dos mil veintitrés, siendo que se designó como ponente a la Magistrada Sandra Luz Miranda Chuey, 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. El Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41 y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado 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.

SENTENCIA
No. RA/051/2023

TERCERO. Agravios. En el Recurso de Apelación interpuesto por [REDACTED]

[REDACTED] se formularon seis agravios, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen en la presente resolución, aplicando el principio de economía procesal.

Atendiendo al derecho a una administración de justicia pronta y expedita establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable la no reproducción de los agravios de referencia, pues la falta de su transcripción no deja en estado de indefensión a quien recurre, en razón de que es precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos. Sustentando lo expuesto, las siguientes jurisprudencias de aplicación análoga:

<<Registro digital: 166520, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materia(s): Administrativa, Tesis: XXI.2o.P.A. J/28, Fuente: Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 2797, Tipo: Jurisprudencia.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL. La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias que emitan al resolver los recursos de revisión fiscal los agravios hechos valer por el recurrente, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, pues en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, los mencionados recursos están sujetos a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fija para la revisión en amparo indirecto; de modo que si el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación, la falta de transcripción de los aludidos motivos de inconformidad no deja en estado de indefensión a quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.>>

<<Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN. La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.>>

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

- a)** En fecha veinte de agosto de dos mil quince la ahora apelante celebró el contrato número [REDACTED] para el suministro de placas.
- b)** En fecha dieciséis de marzo de dos mil veintidós, la demandante de origen presentó escrito en el que solicita el pago que dice se le adeuda.
- c)** Al no recibir respuesta, la parte actora natural presentó demanda en la vía contenciosa administrativa, en fecha treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.
- d)** Previos trámites legales, en fecha treinta de mayo de dos mil veintitrés, la Sala de Origen emitió la sentencia objeto del presente recurso.

SENTENCIA
No. RA/051/2023

QUINTO. Estudio de fondo. Se hace del conocimiento del disidente que se procedió al análisis de los agravios formulados, examinándose en su integridad a fin de resolver la cuestión planteada, brindando la certeza jurídica de que el asunto está resuelto conforme a derecho, mismos que se sintetizan a continuación:

Primero. Aduce que el A Quo no previno al particular(sic) ni le requirió sobre la ficción jurídica demandada. Sostiene que independientemente de la denominación de la figura ficta, su fundamento es el silencio de la autoridad, por lo que la Sala de Origen se encontraba obligada a pronunciarse sobre el derecho subjetivo de la parte actora, lo que considera no se encuentra vinculado con la denominación de la figura ficta, ni con la circunstancia atinente a la expedición o no de una constancia por la autoridad demandada, por lo que, al no haber actuado así, no se privilegió el fondo sobre la forma.

Segundo. Reitera el disidente que el A Quo, al estimar que se debía demandar una afirmativa ficta por ser inexistente la negativa ficta, le debió prevenir a la actora para que aclarara su escrito inicial, o bien, desechar la demanda, y no proseguir el juicio. De igual forma, insiste en que se debió resolver de fondo, y no sobreseer el asunto.

Además, agrega el inconforme que el Magistrado resolutor de primer grado no puede atender a cuestiones procesales para negarse a entrar al fondo del asunto.

Tercero. Refiere el promovente que el alcance de la negativa ficta y la afirmativa ficta es análogo, pues existe una abstención de la autoridad de resolver en el plazo legal correspondiente, por lo que no es suficiente para decretar la improcedencia el hecho de que se haya demandado la negativa ficta, y no la afirmativa ficta, así como el hecho de que no cuente con la constancia relativa.

Cuarto. Medularmente arguye el impetrante que tanto la negativa ficta como la afirmativa ficta constituyen actos de autoridad que se consideran definitivos; agrega que si bien en



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

la Ley de Procedimiento Administrativo local no se prevé la negativa ficta, si se encuentra en el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y que si se considera como ley fiscal el Presupuesto de Egresos y que la solicitud de pago se hizo a la Secretaría de Finanzas, se debió entrar al fondo del asunto, habida cuenta que el procedimiento contencioso es el mismo tanto para la negativa ficta como para la afirmativa ficta.

Quinto. Totalmente sostiene el impetrante que sí existe la negativa ficta en la legislación administrativa local, señalando que ésta comprende tanto la Ley de Procedimiento Administrativo como el Código Fiscal, ambos para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SENTENCIA
No. RA/051/2023

Sexto. En suma, refiere el promovente que el A Quo debió analizar lo pretendido y dilucidar si la petición configura una resolución con valor afirmativo o negativo.

En la presente, el estudio de los agravios se hará agrupándolos de conformidad con el tópico plasmado en cada uno de ellos y en un orden diverso, sin que pueda considerarse que lo anterior depara perjuicio al apelante.

Sirve de apoyo la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, consultable con el número de tesis (IV Región)2o. J/5 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

**<<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.>>

La emitida por la propia Sala del Alto Tribunal, consultable con el número 1a. CCCXXXIX/2014 (10a.), de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 582, Décima Época, que es de la siguiente literalidad:

<<AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. SU ANÁLISIS CONJUNTO NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y DE ACCESO A LA JUSTICIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

Los artículos 610 y 619 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Quintana Roo prevén la carga del apelante de expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, así como el deber del tribunal de alzada de estudiarlos. Por su parte, dentro del debido proceso puede considerarse el derecho a la sentencia, es decir, a que el tribunal atienda o resuelva todo lo pedido por las partes dentro de un juicio y, en el ámbito de la segunda instancia, a que el tribunal de alzada decida sobre los agravios formulados, sin omisiones. Tal derecho tiene correspondencia con el de justicia completa contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque mediante la resolución y atención de todo lo pedido por las partes en el ejercicio del derecho de acción o de defensa, se satisface el derecho a la jurisdicción ante los tribunales.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Ahora bien, no hay afectación al derecho a la jurisdicción ni a las garantías del debido proceso por la sola circunstancia de que puedan estudiarse dos o más agravios conjuntamente, si se toma en cuenta que no hay impedimento alguno para que ese estudio abarque todas las cuestiones o aspectos de los agravios. Ante esa posibilidad, no hay razones para estimar que, inexorablemente, esa forma de estudio de los agravios conduzca a la afectación al derecho de obtener una sentencia donde se traten todos los puntos planteados por el justiciable. Consecuentemente, la forma de estudio, conjunta o separada, no es lo determinante para satisfacer los derechos al debido proceso o de acceso a la justicia, sino la circunstancia de que el estudio abarque todos los argumentos, sin omisión alguna.>>

La tesis sustentada por la otrora Tercera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de registro digital 241574, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 70, Cuarta Parte, página 13, Séptima Época, que se transcribe:

SENTENCIA
No. RA/051/2023

<<AGRAVIOS EN LA APELACION. ESTUDIO CONGRUENTE DE LOS, EN LA SENTENCIA.

La congruencia de las sentencias consiste, esencialmente, en la armonía o concordancia que debe existir entre lo pedido por las partes, y lo resuelto en definitiva. No significa, pues, que el tribunal de apelación tenga necesariamente que estudiar separadamente cada uno de los agravios expresados en la segunda instancia, y hacer pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos. Efectivamente, conforme a las reglas de la congruencia, contenidas en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, la autoridad de segunda instancia está obligada a estudiar, ciertamente, todos los agravios; pero puede hacerlo conjunta o separadamente; pues lo que interesa no es precisamente la forma como los agravios sean examinados, en su conjunto o globalmente, separando todo lo expuesto en distintos grupos o bien uno por uno y en el mismo orden de su exposición o en diverso orden, etcétera; lo que verdaderamente importa es el dato sustancial de que se estudien todos, de que ninguno quede libre de examen, cualquiera que sea la forma que al efecto se elija, ya que no debe perderse de vista que el

artículo 82 del mismo Código de Procedimientos Civiles abolió las antiguas fórmulas de las sentencias y dispuso que basta con que el juzgador apoye los puntos resolutive de éstas en preceptos legales o principios jurídicos, de acuerdo con el artículo 14 constitucional; precepto fundamental que, a su vez, dispone que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y que, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.>>

Así como la tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable con el número de registro digital 223321, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de 1991, página 280, Octava Época, que dispone:

<<TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ESTUDIO GLOBAL DE LOS AGRAVIOS.

Es legal que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estudia en forma conjunta los agravios propuestos, a fin de resolver la cuestión que efectivamente planteada. Proceder que de ninguna manera implica suplir la deficiencia de la queja, sino únicamente armonizar los datos de la demanda para fijar un sentido congruente con todos sus elementos, sin que esto importe, tampoco, violación alguna a las garantías del promovente, pues lo fundamental es que el Tribunal examine y resuelva la cuestión que ante él efectivamente se planteó; examen que puede realizar de manera global o bien estudiando por separado cada uno de los agravios hechos valer.>>

A fin de allanar el estudio del recurso que nos ocupa, en primer lugar se analizará la parte final del segundo agravio, para lo cual es menester llamar la atención a la cita que hace la impetrante de la jurisprudencia de rubro <<NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.>>.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Sobre dicho tópico es importante mencionar que la sola manifestación de que se pretende impugnar una negativa ficta es insuficiente para considerar que no se pueden hacer valer **causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo**, ya sea las propuestas por las autoridades demandadas o las advertidas de oficio por la juzgadora.

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

SENTENCIA
No. RA/051/2023

Se afirma lo anterior toda vez que, **el análisis de las causales de improcedencia del juicio de nulidad no pugna con la jurisprudencia** que invoca la justiciable, ni con la diversa de rubro <<NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.>>, siendo que ambos criterios derivan de la Contradicción de Tesis 91/2006-SS¹, resultando importante traer a colación la misma para el entendimiento del alcance de las jurisprudencias aquí mencionadas.

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

¹ Registro Número 19907; Novena Época; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, página 1251. **ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

<<QUINTO. [...]

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

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

[...]

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

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

[...]

Por estos motivos, es dable sostener que **la autoridad**, al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, **no podrá fundar su resolución en situaciones procesales** que impiden el conocimiento de fondo, como serían, a manera de ejemplo, la falta de personalidad, o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también **precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales** que no sustentó en el plazo marcado por la ley; de donde se sigue que **una vez configurada la negativa ficta, no puede desvirtuarse mediante una resolución expresa posterior**, y que el momento procesal para determinar la existencia de dicha negativa



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

*es precisamente la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, luego, al ser contestada dicha demanda por la autoridad, las únicas razones que podrá exponer **para justificar la resolución** son aquellas relacionadas con el fondo del asunto, y no otras de carácter procesal.>> (Énfasis añadido)*

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

SENTENCIA
No. RA/051/2023

Sin que deba perderse de vista que el argumento medular del criterio sostenido por el Alto Tribunal consiste en que, **al configurarse una negativa ficta, lo que precluye es el derecho de la autoridad para desechar la instancia administrativa bajo argumentos de índole procesal**, tal como se corrobora de los ejemplos brindados por la Segunda

Sala del Alto Tribunal en la Contradicción de Tesis en consulta, que hace consistir en <<la falta de personalidad, o la extemporaneidad del recurso o de la instancia>>; por ello, es que se estima que **la imposibilidad de hacer valer cuestiones procesales de improcedencia se ciñe a la petición elevada en sede administrativa**, sin comprender los presupuestos de admisibilidad y procedencia del Juicio Contencioso Administrativo.

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

Soporta lo anterior la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 1a./J. 85/2022 (11a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Junio de 2022, Tomo V, página 4078, Undécima Época de rubro y texto siguientes:

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

Hechos: En un juicio ordinario civil se demandó, entre otras cuestiones, la nulidad de un contrato de prestación de servicios profesionales que involucró el acto traslativo de dominio de un bien inmueble, en tanto que el demandado reconvino la acción pro forma. El Juez de primera instancia desestimó ambas pretensiones. En contra de esa resolución, ambas partes interpusieron



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

sendos recursos de apelación, y al resolverlos el Tribunal de Alzada modificó la sentencia recurrida. En contra de esa resolución, el demandado promovió juicio de amparo directo en el que formuló diversos conceptos de violación, entre ellos, el relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2150 del Código Civil para el Estado de Baja California, cuya resolución constituye la materia de estudio en el presente amparo directo en revisión.

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

SENTENCIA
No. RA/051/2023

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA
No. RA/051/2023

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

Aclarado lo anterior, debe decirse que es de explorado derecho que la procedencia de la vía jurisdiccional incoada, así como la satisfacción de requisitos de admisibilidad y procedencia, son cuestiones de orden público y preferente al fondo del asunto, tal como ha sido sostenido en diversos criterios jurisdiccionales, entre los que se comprenden los previamente transcritos, así como los que se mencionan a continuación:

La jurisprudencia emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 25/2005, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, página 576, Novena Época. De rubro y texto siguientes:

<<PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.

*El derecho a la tutela jurisdiccional establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ilimitado, sino que está restringido por diversas condiciones y plazos utilizados para garantizar la seguridad jurídica. Así, las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas. Por ello, **el estudio de la procedencia del juicio, al ser una cuestión de orden público, debe analizarse de oficio** porque la ley expresamente ordena el procedimiento en que deben tramitarse las diversas controversias, sin permitirse a los particulares adoptar diversas formas de juicio salvo las excepciones expresamente señaladas en la ley. En consecuencia, aunque exista un auto que admita la demanda y la vía propuesta por la parte solicitante, sin que la parte*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA
No. RA/051/2023

demandada la hubiere impugnado mediante el recurso correspondiente o a través de una excepción, ello no implica que, por el supuesto consentimiento de los gobernados, la vía establecida por el legislador no deba tomarse en cuenta. Por tanto, **el juzgador estudiará de oficio dicho presupuesto, porque de otra manera se vulnerarían las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en el artículo 14 constitucional, de acuerdo con las cuales nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Luego entonces, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, debe asegurarse siempre de que la vía elegida por el solicitante de justicia sea la procedente, en cualquier momento de la contienda, incluso en el momento de dictar la sentencia definitiva, por lo que debe realizar de manera oficiosa el estudio de la procedencia de la vía, aun cuando las partes no la hubieran impugnado previamente.>>** (Énfasis añadido)

La jurisprudencia emitida por la propia Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 3/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, página 13, Novena Época, de título y contenido siguientes:

<<IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.

De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo **las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre;** de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas

conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. **Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio.** Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.>> (Énfasis añadido)

La jurisprudencia emitida por la propia Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 163/2005, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Enero de 2006, página 319, Novena Época, que se transcribe:

<<IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. ANTE LA EXISTENCIA DE ALGÚN INDICIO DE UNA CAUSAL DE ESA NATURALEZA, EL JUZGADOR DEBE INDAGAR O RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA ASÍ ESTAR EN POSIBILIDAD DE DETERMINAR FEHACIENTEMENTE SI OPERA O NO ESA CAUSAL.

Conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, **el examen de las causales de improcedencia del juicio de garantías es oficioso**, esto es, deben estudiarse por el juzgador aunque no las hagan valer las partes, **por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto**. Asimismo, esta regla de estudio oficioso debe hacerse extensiva a la probable actualización de dichas causales cuando éstas se adviertan mediante un indicio, sea que una de las



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

partes las haya invocado u ofrecido o que el juzgador las hubiese advertido de oficio, pues con independencia de cuál sea la vía por la que se conocieron esos indicios, el juzgador de amparo los tiene frente a sí, y **la problemática que se presenta no se refiere a la carga de la prueba, sino a una cuestión de orden público**; por consiguiente, si de las constancias de autos el juzgador de amparo advierte un indicio sobre la posible existencia de una causal que haría improcedente el juicio constitucional, oficiosamente debe indagar y en todo caso allegarse de las pruebas necesarias para resolver si aquélla se actualiza o no y así, probada fehacientemente, sobresea en el juicio o bien en caso contrario, aborde el fondo del asunto.>> (Énfasis añadido)

SENTENCIA
No. RA/051/2023

La jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, consultable con el número de tesis (III Región)3o. J/2 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo II , página 1927, Décima Época, que es de la siguiente literalidad:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. SON INFUNDADOS AQUELLOS QUE REPROCHAN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE LA OMISIÓN DE ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD DE FONDO, SI EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SE SOBRESEYÓ AL ACTUALIZARSE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO.

El sobreseimiento es una institución de carácter procesal que pone fin al juicio, al aparecer una causa que impide se resuelva la cuestión de fondo planteada, por lo cual no existe ninguna declaración del juzgador sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y se dejan las cosas en el estado que se encontraban antes de la presentación de la demanda. Ahora bien, el artículo 9o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que el sobreseimiento en el juicio procederá, entre otros casos, cuando durante éste aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8o. de dicho

ordenamiento; de ahí que si en el juicio contencioso administrativo federal se decretó el sobreseimiento al actualizarse una causa de improcedencia cuyo estudio es preferente y de oficio, el resolutor no puede analizar los conceptos de nulidad encaminados a demostrar la ilegalidad de la resolución reclamada, que constituye el problema de fondo. Consecuentemente, cuando en el amparo directo se reprocha a la autoridad responsable la omisión de ese análisis, los conceptos de violación relativos son infundados.>> (Énfasis añadido)

En las relatadas condiciones, al estimar el A Quo que se actualizaba una causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo, es que se advirtió la existencia de impedimento para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Así las cosas, resulta inexacta la aseveración del recurrente contenida en los agravios primero y segundo, así como los motivos de inconformidad tercero y sexto, en cuanto refiere que el A Quo debió resolver de fondo, analizando lo pretendido por la persona moral demandante, y su derecho subjetivo, lo que aduce bajo el argumento de que la afirmativa y negativa ficta tienen el mismo origen en el silencio de la autoridad, y que su alcance es análogo, por lo que considera que no es relevante la denominación de la figura ficta.

En primer lugar, no es dable sostener, aún bajo el amparo del derecho de acceso a la justicia, que se debe resolver el fondo del asunto en todos los casos, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes, pues estas formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución del asunto.

La presente determinación es compatible con lo pronunciado además por la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, quien al resolver el Caso Trabajadores



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú²,
sostuvo lo siguiente:

<<126. La Corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, **los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos**, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, **no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.**

(...)

128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad”⁷⁷ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque **tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.**>> (Realce añadido)

SENTENCIA
No. RA/051/2023

² Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158; disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf

Así, tal como lo realizó el A Quo, es menester que en primer lugar se verifique la satisfacción de los requisitos de admisibilidad y procedencia de la acción incoada previo a estudiar y emitir pronunciamiento de fondo, pues ante la falta de aquellos no se encuentra en posibilidad de ejercer su jurisdicción para resolver sobre la controversia que es sometida a su consideración, de donde se concluye que es correcto el proceder de la Sala de Origen al actuar en la forma en que lo hizo, es decir, en ponderar la satisfacción de los requisitos de procedencia de la acción intentada, pues solo en caso de que se cumpliera con éstos se podría emitir fallo en el que se confirme, revoque o modifique el acto combatido.

Por otra parte, contrario a lo argüido por el recurrente, sí es relevante la ficción jurídica que se impugna, pues la afirmativa ficta tiene requisitos diversos para su configuración respecto de aquellos dispuestos para la negativa ficta; sin que sea suficiente demostrar que se elevó petición ante autoridad administrativa y que no ha recaído respuesta, pues el juicio contencioso administrativo no es procedente en contra de "silencios administrativos", sino que el **supuesto** para su **procedencia**, contenido en la fracción XII, del artículo 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, **lo es específicamente la negativa ficta, o, la negativa de expedir la constancia de que se ha configurado la afirmativa ficta**, tal como se verifica de la siguiente transcripción:

<<**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:*

(...)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

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

El precepto de referencia es claro, pues de su literalidad se advierte que la intención del legislador fue la de dar un trato diferenciado a la negativa ficta de la positiva ficta, teniendo como punto de partida la legislación que regula el acto o la actuación de la autoridad a quién se atribuye la omisión de dar respuesta.

Lo anterior resulta ser así toda vez que cada ordenamiento establece los casos en los cuales el silencio de la autoridad se entenderá como afirmativa o negativa ficta y el procedimiento para su configuración; verbigracia, en el artículo 37 del Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza se señala que las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deben ser resueltas en un plazo máximo de tres meses, y que, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considerará que la autoridad resolvió negativamente a lo pretendido por el interesado.

Por otra parte, se puede encontrar ejemplo del sentido positivo en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que dice que las dependencias, entidades u organismos

SENTENCIA
No. RA/051/2023

descentralizados, desconcentrados, paraestatales o paramunicipales, deberán resolver en un plazo no mayor a treinta días hábiles, y transcurrido este sin que se dicte resolución, se entenderá en sentido positivo al promovente, debiéndose expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver.

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

De esta manera, no existe disposición que establezca, ni se desprende por vía de interpretación jurídica alguna, que si las unidades administrativas del Ejecutivo del Estado, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza o los organismos paramunicipales, no resuelven en el plazo de treinta días hábiles las solicitudes de pago derivados de contratos públicos, deberá entenderse que lo hizo en sentido negativo, por lo cual no cabe considerar esa consecuencia para el caso de que la resolución no se emita en ese lapso, como si la hay en el sentido de que opere la afirmativa ficta a dichas solicitudes, en específico el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, aplicado supletoriamente a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales, esto de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza³.

En ese orden de ideas, se debe atender a lo que señala el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual establece que las solicitudes que se presenten a las dependencias, entidades u organismos descentralizados, desconcentrados, paraestatales o paramunicipales, por regla general, se deberán resolver en un plazo no mayor a treinta días hábiles; transcurrido el plazo, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente y a petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver.

SENTENCIA
No. RA/051/2023

Siendo oportuno traer a colación el artículo en comento, que a la letra dispone:

Artículo 23. *Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles. Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado*

³ **Artículo 1.** Esta ley es de orden público e interés social. Se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo y sus municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución del Estado y demás leyes de carácter federal.

resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver. Igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido negativo.

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

Por lo anterior, son **fundadas las consideraciones de la Segunda Sala Unitaria, al resolver que es inexistente la negativa ficta reclamada**, pues dicha figura no resulta atendible en la especie por no estar contemplada en la normatividad aplicable al caso que se resuelve, habida cuenta que, como ya se dijo, el juicio de nulidad no es procedente en contra del "silencio administrativo" per se, sino que lo es:

- 1.- En contra del efecto que le otorga la ley a la omisión de resolver en tiempo cuando esta deba ser entendida en sentido negativo, y,
- 2.- En contra de la negativa de la autoridad de extender la constancia de configuración de la respuesta positiva ficta.

En ese contexto, como señala la Sala de Origen, para la configuración de la afirmativa ficta, no basta con que se haya presentado recurso petitorio ante la autoridad competente para pronunciarse sobre lo solicitado y la falta de respuesta en el plazo legal previsto para dicho efecto, sino que además se requiere de la constancia de que se ha configurado la positiva ficta.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

A mayor abundamiento, en tratándose de la afirmativa ficta prevista en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado Coahuila de Zaragoza, para la plena eficacia de tal respuesta en sentido positivo no basta solamente el transcurso del tiempo, sino que también es necesario que el interesado solicite a la autoridad administrativa correspondiente que haga una certificación en el sentido de que operó en su favor la afirmativa ficta.

SENTENCIA
No. RA/051/2023

El artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, previamente transcrito, señala que en caso de que una persona presuma que ha operado en su favor una resolución afirmativa ficta, por haber transcurrido el plazo señalado en la ley sin que la autoridad administrativa requerida haya dado respuesta a la petición que le hizo, **debe solicitar la certificación** de que ha operado tal resolución ficta, solicitud que deberá de formular dentro del plazo de dos días hábiles, dicha certificación producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió y debe reconocerse así por todas las personas y autoridades.

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

En el caso de que la certificación no se haga en el plazo de dos días hábiles, contados desde que la autoridad omisa

reciba la solicitud para su expedición, la afirmativa ficta adquiere plena eficacia y se puede acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo.

Lo anterior fue determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **Contradicción de Tesis 18/98**⁴, estimando que la respuesta afirmativa ficta que se configura ante el silencio de las autoridades que no contestan una solicitud, requiere para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse efectiva ante los demás órganos de Gobierno y ante otros gobernados, que la autoridad administrativa realice la certificación correspondiente, o bien, en caso de que también sea omiso, que se exhiba la solicitud de certificación y el acuse de recibo de la solicitud inicial.

Corolario de lo anterior lo constituye la jurisprudencia emitida por la referida Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 2a./J. 113/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Octubre de 1999, página 289, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

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

El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento

⁴ Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en materia Administrativa del Primer Circuito. Registro digital 5923, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Octubre de 1999, página 289.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.>>

El criterio observado en la presente resolución también fue sustentado por esta Sala Superior al resolver la Toca número RA/SFA/007/2019, RA/SFA/040/2021 y RA/SFA/063/2022, entre otros.

SENTENCIA
No. RA/051/2023

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

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

(...)

Acorde con lo expuesto debe decirse que, contrario a lo aducido por el quejoso, **la Sala Superior del Tribunal Administrativo estatal responsable, no se apartó de las leyes aplicables**, al determinar que no existe la negativa ficta y, **correctamente estableció que tampoco se da**

con base en lo dispuesto en el artículo 3, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila en su artículo 3 fracción XII(sic), en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo de Coahuila Zaragoza y el Código Fiscal de la entidad.

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

(Se transcribe artículo)

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

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

De igual forma resolvió en el Amparo Directo Administrativo 495/2021, en el que asentó lo siguiente:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA
No. RA/051/2023

<<En virtud de que, al establecer el invocado precepto el reconocimiento de un derecho sustantivo, como lo es el de que se tendrá como respuesta favorable para el particular sobre lo que plantea ante una autoridad, cuando no resuelva dentro del plazo ahí previsto, con motivo de la inactividad, pasividad o silencio en que incurra dicha autoridad; es por eso que **es un requisito indispensable que el interesado solicite la referida constancia**, porque **para presumir una decisión que le fue favorable es necesario acreditar que tal conducta proviene de la autoridad involucrada legalmente para resolver su petición**, ya que el fin perseguido por esa disposición es que la falta de respuesta se sancione con la expedición de la constancia respectiva, lo cual únicamente puede ocurrir cuando lo solicite el interesado **y le sea expedida por parte de quien se encuentra legitimado para hacerlo.**

De ahí que, **si en el asunto** en estudio el accionante del juicio administrativo **no solicitó la referida constancia a la autoridad demandada a quien pidió se le pagaran los medicamentos suministrados**; es obvio que **incumplió con el referido requisito establecido como uno de los elementos indispensables para que se configurara la afirmativa ficta** que operaba a su favor.

Lo anterior también encuentra apoyo por analogía y en lo conducente en la tesis II.2o.A.23 A del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que se comparte, consultable en la página mil seiscientos setenta y siete del Tomo XIV, diciembre de dos mil uno, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguiente:

"AFIRMATIVA FICTA. EN EL MOMENTO DE LA CERTIFICACIÓN ES CUANDO LA AUTORIDAD DEBE VERIFICAR SI SE ACTUALIZA O NO ALGÚN CASO DE EXCEPCIÓN (ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO). De conformidad con lo que establece el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las autoridades estatales o municipales de la entidad se encuentran obligadas a dar contestación a las solicitudes que les formulen los particulares, estableciéndose que la omisión de cumplir con dicha obligación dentro del plazo de treinta días genera consecuencias legales, por lo que a partir del contenido de la petición, así como del

cumplimiento de los requisitos legales vinculados con la solicitud, el silencio administrativo podrá considerarse como una decisión ya sea favorable o desfavorable a los intereses de los peticionarios, según sea el caso. Luego, una vez transcurrido el término de treinta días, es necesario solicitar ante la autoridad la certificación de que ha operado una resolución afirmativa ficta y es en ese momento del procedimiento cuando la autoridad tiene posibilidad de verificar si la petición se ubica o no en alguno de los casos de excepción previstos en el propio dispositivo, ya que la carga de confrontar tal cuestión no corresponde a los gobernados, pues se limitan a formular una solicitud y sólo será la autoridad quien determine si lo pedido encuadra en alguno de los casos de excepción, lo que deberá hacer al emitir la certificación correspondiente y no en momento diverso, porque ello le resultaría prácticamente imposible.”>> (Realce añadido)

Con lo anterior se da respuesta además al cuarto agravio, en la porción en que el impetrante refiere que tanto la afirmativa ficta, como la negativa ficta constituyen actos definitivos, pues tal como se ha expuesto a lo largo del presente fallo, así como en los términos de la sentencia apelada, no opera ni se configura negativa ficta; y, por otro lado, para que la afirmativa ficta se configure y surta efectos de resolución definitiva, es menester que se haya solicitado la constancia correspondiente ante la autoridad administrativa competente para pronunciarse sobre lo solicitado, lo que no aconteció en la especie.

No pasa inadvertida la diversa manifestación en el sentido de que el procedimiento contencioso administrativo es el mismo tanto para la negativa como para la afirmativa ficta, sin embargo, tal exposición se traduce en una mera manifestación, por lo que no constituye un auténtico razonamiento susceptible de ser analizado en este medio de defensa, toda vez que no se advierte la confrontación de la situación de hecho contra la norma de derecho, y la conclusión a que pretende arribar la parte justiciable, deducida del enlace



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

entre uno y otro, mediante cuya relación se tienda a denotar la ilegalidad del acto controvertido, sin que por otra parte exponga el motivo por el cual considera que lo señalado le causa afectación o trasciende al resultado de lo acordado.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, consultable con el número de tesis (V Región) 2o. J/1 (10a.), visible en página 1683, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, del mes de Septiembre de 2015, Tomo III, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

SENTENCIA
No. RA/051/2023

<<CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.

*De acuerdo con la conceptualización que han desarrollado diversos juristas de la doctrina moderna respecto de los elementos de la causa petendi, se colige que ésta se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida. Lo que es acorde con la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde (salvo en los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido qué debe entenderse por razonamiento. Así, conforme a lo que autores destacados han expuesto sobre este último, se establece que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, se alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados (hechos y fundamento). Lo que, **trasladado al campo judicial, en específico, a los***

motivos de inconformidad, un verdadero razonamiento (independientemente del modelo argumentativo que se utilice), **se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento).** Por consiguiente, en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, **una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento** y, por ende, **debe calificarse como inoperante;** sin que sea dable entrar a su estudio so pretexto de la causa de pedir, ya que ésta se conforma de la expresión de un hecho concreto y un razonamiento, entendido por éste, cualquiera que sea el método argumentativo, la exposición en la que el quejoso o recurrente realice la comparación del hecho frente al fundamento correspondiente y su conclusión, deducida del enlace entre uno y otro, de modo que evidencie que el acto reclamado o la resolución que recurre resulta ilegal; pues de lo contrario, de analizar alguna aseveración que no satisfaga esas exigencias, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se traduciría en una verdadera suplencia de la queja en asuntos en los que dicha figura está vedada.>> (Énfasis añadido)

La jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable con el número de tesis 1a./J. 81/2002, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 61, Novena Época, de título y texto siguientes:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.

El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello **de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento**, pues es obvio que **a ellos corresponde** (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) **exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren**. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.>> (Realce añadido)

SENTENCIA
No. RA/051/2023

La jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable con el número de tesis VI. 2o. J/44, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1990, página 664, Octava Época, de rubro y cuerpo siguientes:

<<AGRAVIOS, NO LO SON LAS MANIFESTACIONES DE INCONFORMIDAD CON EL FALLO IMPUGNADO, NI LA SIMPLE INVOCACION DE PRECEPTOS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.

Las simples manifestaciones vagas e imprecisas de inconformidad con el sentido de la sentencia recurrida, **no pueden considerarse como agravios si no atacan los fundamentos vertidos en el fallo impugnado, ni exponen argumentos jurídicos concretos para demostrar por qué los preceptos invocados son violatorios de garantías; si no que es necesario precisar qué razonamientos del a quo se estiman incorrectos, en qué consistió la violación aducida, y los argumentos lógicos y jurídicos tendientes a demostrar la ilegalidad de las consideraciones de la sentencia.**>>(Realce añadido)

La jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable con el número de tesis I.4o.C. J/27, visible en el Semanario Judicial

de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 2362, Novena Época, de título y contenido siguientes:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CARGA PROCESAL MÍNIMA DEL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO).

Los conceptos de violación deben consistir, en su mejor expresión, en la exposición de argumentos jurídicos dirigidos a demostrar la invalidez constitucional de los actos reclamados, total o parcialmente. Los **elementos** propios de estos argumentos deben ser, ordinariamente, los **de cualquier razonamiento**, esto es, **la precisión de o las partes del acto reclamado contra las que se dirigen; las disposiciones o principios jurídicos que se estiman contravenidos**, y los **elementos suficientes para demostrar racionalmente la infracción alegada**. Sin embargo, con el ánimo de optimizar el goce del derecho constitucional a la jurisdicción, conocido en otros países como la garantía de acceso efectivo a la justicia, los criterios de tribunales federales mexicanos se han orientado hacia una mayor flexibilidad respecto a los requisitos exigidos en los motivos de las impugnaciones, y con la inspiración en el viejo principio procesal relativo a que las partes exponen los hechos y el Juez aplica el derecho, la exigencia ha quedado en que se precise la causa de pedir, aunada a la manifestación, sencilla y natural, de la afectación al ámbito personal, patrimonial, familiar, laboral, etcétera, sufrida por la peticionaria de garantías, desde su punto de vista y mediante el uso de lenguaje directo y llano, con el propósito evidente de abandonar las exigencias técnicas extremas a las que se había llegado, que sólo los abogados con suficiente experiencia en cada materia jurídica podían satisfacer, con la consecuencia, no intencional pero real, de alejar cada vez más a la generalidad de la población de la posibilidad de obtener la protección de la justicia, a través de la apreciación e interpretación del derecho. No obstante, ni la legislación ni la jurisprudencia se han orientado absolutamente por los principios del sistema procesal inquisitorio, hacia una revisión oficiosa de los actos reclamados, respecto a su constitucionalidad y legalidad, sino que **prevalece una carga procesal mínima para el agraviado, consistente en precisar en la demanda la causa petendi de su solicitud de amparo y la afectación que estime lesiva en su perjuicio**. En consecuencia, **cuando los peticionarios de la protección constitucional no colman siquiera esa**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

mínima exigencia, lo alegado debe declararse inoperante.>> (Énfasis adicionado)

Además, cobra vigencia por identidad en las razones jurídicas que informa la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 109/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, página 77, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

SENTENCIA
No. RA/051/2023

<<AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.>>

Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, **son inoperantes los agravios** que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, **sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida.>>**

Así como la jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, consultable con el número de tesis II.3o. J/44, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 63, Marzo de 1993, página 40, Octava Época, que se transcribe a continuación:

<<CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES, SI SE CONCRETAN A REPETIR LOS AGRAVIOS Y NO

ATACAN LAS CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL FALLO.

*Si en los conceptos de violación el quejoso se concreta a repetir en esencia los agravios expresados en la apelación, y **omite atacar las consideraciones y fundamentos que sirvieron a la Sala responsable** para confirmar el fallo de primera instancia, **dichos conceptos de violación resultan inoperantes.**>>*

Sin embargo, cabe agregar que el procedimiento contencioso administrativo seguido ante este Tribunal es el mismo para todos los actos administrativos a que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁵, pues únicamente se tratan de etapas procesales a desarrollar para la instrucción y resolución del juicio de nulidad, sin que ello repercuta en la naturaleza de los actos administrativos impugnados.

A continuación, se analizarán los agravios primero y segundo, ambos en su porción atinente a la manifestación en torno a que la Sala de Origen debió prevenir a la parte actora a fin de que aclarara su demanda.

A dicho respecto, debe decirse que el impetrante no señala el precepto legal de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza que estima violado y que dejó de observar el juzgador de primer grado, sino que se limita a señalar que se le debió haber prevenido, lo que no constituye un auténtico razonamiento susceptible de ser analizado en este medio de defensa, toda vez que no se advierte la confrontación de la situación de hecho contra la norma de derecho, y la conclusión

⁵ Siendo la única excepción el juicio contencioso en vía sumaria, de conformidad con el artículo 104 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás aplicables.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

a que pretende arribar la parte justiciable, deducida del enlace entre uno y otro, mediante cuya relación se tienda a denotar la ilegalidad del acto controvertido, sin que por otra parte exponga el motivo por el cual considera que lo señalado le causa afectación o trasciende al resultado de lo acordado.

Así, **la omisión del pleiteante se traduce en la inoperancia de la manifestación en comentario.**

Sirve de apoyo a lo anterior los criterios previamente transcritos de rubros:

SENTENCIA
No. RA/051/2023

<<CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.>>

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.>>

<<AGRAVIOS, NO LO SON LAS MANIFESTACIONES DE INCONFORMIDAD CON EL FALLO IMPUGNADO, NI LA SIMPLE INVOCACION DE PRECEPTOS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.>>

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CARGA PROCESAL MÍNIMA DEL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO).>>

<<AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.>>

<<CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES, SI SE CONCRETAN A REPETIR LOS AGRAVIOS Y NO ATACAN LAS CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL FALLO.>>

Aunado a lo anterior, debe decirse que las facultades con que cuentan los Magistrados de este Tribunal no son irrestrictas, sino que deben actuar dentro del marco jurídico dispuesto para el juicio contencioso administrativo, lo que atiende al principio jurídico que establece que las autoridades únicamente están facultadas para hacer aquello que la ley expresamente les permite.

En ese contexto, es conveniente la cita de los artículos 46, fracción III y último párrafo, y 84, primer párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que establecen:

<<Artículo 46.- La demanda se interpondrá mediante escrito ante la Sala competente del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y deberá contener los siguientes requisitos:

(...)

III. Señalar los actos administrativos que se impugnan;

(...)

Cuando se omitan los datos previstos en las **fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX** de este artículo, **se requerirá al promovente para que los señale**, así como las pruebas, dentro del plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación del auto correspondiente, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo, se desechará la demanda, salvo que el incumplimiento se refiera al requisito previsto en la fracción XI, en cuyo caso se tendrán por no ofrecidas las pruebas. Por lo que hace al requisito de la fracción II, si no se señala domicilio para recibir notificaciones, éstas se practicarán por lista.>>

<<Artículo 84.- La Sala del conocimiento al pronunciar la sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, sin analizar cuestiones que no hayan sido hechas valer. En todos los casos se limitará a los puntos de la litis planteada.>>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Esto es relevante en virtud de que la legislación contenciosa administrativa local, al prever los requisitos de la demanda, impone la obligación a la parte actora de señalar el acto administrativo que se impugna, siendo que los instructores primigenios sólo pueden prevenir en caso de que **se omita el señalamiento de los requisitos**, supuesto que **no aconteció en la especie, pues la parte actora sí señaló el acto administrativo que combatió en el juicio de nulidad**; amén de que las Salas del conocimiento no se encuentran en aptitud de hacer valer cuestiones no deducidas por la parte accionante, debiendo limitarse a los puntos de la litis planteada, según se desprende del primer párrafo del artículo 84 previamente transcrito.

SENTENCIA
No. RA/051/2023

Aunado a lo anterior, como se hizo ver en la sentencia recurrida y en la presente, la distinción entre la negativa ficta y la afirmativa ficta va mas allá de la denominación, pues el legislador local dispuso requisitos distintos para la configuración de una y otra figura, así mismo, otorgó efectos distintos, lo que incide en los requisitos de admisibilidad y procedencia del juicio contencioso administrativo ante este Tribunal, y que, como señaló el A Quo, no se encontraban satisfechos los presupuestos legales de procedencia respecto de la ficción jurídica aplicable.

Por último, respecto de la manifestación vertida en la porción restante en el cuarto agravio, que se reitera en el quinto motivo de disenso, en cuanto el apelante refiere que sí existe la negativa ficta en la legislación administrativa local, si se considera que ésta incluye el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, debe decirse que no asiste razón al

disidente, así como tampoco sobre su aseveración de que la solicitud de pago se presentó ante la Secretaría de Finanzas.

En efecto, como se expuso en esta sentencia y en la emitida por el A Quo, la respuesta ficta que se genera con motivo de la omisión de la autoridad de resolver sobre lo peticionado, deriva de la legislación que regula el acto, no de su carácter o funciones, de donde resulta con meridiana claridad que no por el solo hecho que se haya presentado un escrito ante una autoridad fiscal debe operar la negativa ficta en aplicación del Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pues como se ha reiterado en la presente sentencia, así como en la sentencia emitida por la Sala de Origen, en la especie la legislación aplicable lo es la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y en consecuencia, de la afirmativa ficta que se prevé en su artículo 23, no así el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Sin que sea dable afirmar que la legislación administrativa comprende el Código Fiscal local, pues la sentencia de primer grado es clara en puntualizar que, al emplear la expresión "legislación administrativa" no se refiere en el sentido amplio que pudiera hacer alusión a toda actividad de autoridad administrativa, sino que lo hace en sentido estricto, refiriéndose individual y particularmente a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, de donde se verifica que el basa su argumento en una premisa falsa que torna inoperante su motivo de disenso.

Resulta aplicable la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 108/2012 (10a.),



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 1326, Décima Época, de título y contenido siguientes:

<<AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.

Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.>>

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

SENTENCIA
No. RA/051/2023

RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia definitiva de fecha treinta de mayo de dos mil veintitrés, dictada dentro del Juicio Contencioso Administrativo con número de expediente **FA/163/2022.**

SEGUNDO. Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del Recurso de Apelación, 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 unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del

Estado de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Jesús Gerardo Sotomayor Hernández, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores** y, **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

(Hoja de firmas perteneciente a la sentencia RA/051/2023, emitida dentro de los autos de la Toca RA/SFA/031/2023.)