



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/189/2021
TOCA NÚMERO RA/SFA/026/2023
SENTENCIA RECURRIDA DE FECHA
VEINTICUATRO DE
MARZO DE DOS MIL
VEINTITRÉS
TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
RECURRENTE



SENTENCIA
No. RA/046/2023

MAGISTRADA SANDRA LUZ MIRANDA
PONENTE CHUEY
SECRETARIO LUIS ALFONSO
DE ESTUDIO Y PUENTES MONTES
CUENTA
SECRETARIA IDELIA CONSTANZA
GENERAL REYES TAMEZ
SENTENCIA: RA/046/2023

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza; a cuatro de octubre de
dos mil veintitrés.**

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 veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, pronunciado 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 veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, la Sala de Origen, dictó la sentencia ahora impugnada, resolviendo, en lo que interesa, en los siguientes términos:

*<<ÚNICO. Se sobresee en todas partes, en el juicio contencioso administrativo **FA/189/2021** promovido por José Israel Alcántar Camacho, en representación de la persona moral*

, así como de y en términos de lo expuesto en el último razonamiento de esta sentencia.>> (Énfasis de origen)

2º. Recurso de apelación. Inconforme con la mencionada resolución, **en su calidad de autorizado de los demandantes** la recurrió en apelación; recurso que fue admitido mediante auto de fecha dos de mayo 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.



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 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.

TERCERO. Agravios. En el Recurso de Apelación interpuesto por [REDACTED], en su calidad de autorizado en términos amplios de los demandantes, se formuló un único agravio, mismo que se tiene por reproducido como si a la letra se insertase 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 del agravio de referencia, pues la falta de su transcripción no deja en estado de indefensión a

SENTENCIA
No. RA/046/2023

quien recurre, en razón de que es precisamente de quien proviene y, por lo mismo, obra 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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 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.>>

SENTENCIA
No. RA/046/2023

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

- a) La parte actora natural presentó demanda en la vía contenciosa administrativa, en fecha diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno.
- b) Previos trámites legales, en fecha veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, la Sala de Origen emitió la sentencia objeto del presente recurso.

QUINTO. Estudio de fondo. Se hace del conocimiento del recurrente que se procedió al análisis del agravio formulado, examinándose en su integridad a fin de resolver la cuestión planteada, brindando la certeza jurídica de que el asunto está resuelto conforme a derecho.

En la especie, el recurrente expone un único agravio en el que, en síntesis, sostiene que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de

Coahuila de Zaragoza sí regula las relaciones contractuales de las dependencias y entidades con los particulares, aun cuando no se celebren formalmente los contratos, pues aduce que en sus artículos 27 y 48 se imprimen efectos a las contrataciones irregulares, y que, en consecuencia, si es aplicable la afirmativa ficta contenida en el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En primer lugar, es menester traer a colación la sentencia recurrida, que en lo que interesa dispone:

<<Además, **ni siquiera puede considerarse que ese supuesto contrato consensual, en realidad constituya un contrato de carácter administrativo** realizado por la Administración Pública, concretamente el Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Torreón Coahuila de Zaragoza, sobre el cual pudiera conocer la responsable, porque para ello, variablemente debió haberse formalizado por escrito en el que la voluntad de la Administración Pública, se manifestara expresamente a través de la firma de la autoridad competente, ya que en tal caso no opera el consentimiento tácito ni verbal como en los contratos civiles o privados de acuerdo con **las características que deben revestir los contratos administrativos con finalidad de servicio público**, conforme a la doctrina jurídica reseñada en párrafos que anteceden, en correlación con los requisitos contenidos en los artículos 1, 19 22, 32, 33, 37, 42 y 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, también transcritos atrás.

Por lo que consecuentemente y en relación con el párrafo in fin del numeral 20 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **no se acredita que la solicitud de fecha trece de agosto de dos mil veintiuno hubiese reunido todos los requisitos para que pueda evidenciarse la configuración de la ficción jurídica conocida como positiva ficta**, adoptada por legislación en materia administrativa para el Estado de Coahuila de Zaragoza.>>¹ (Realce añadido)

¹ Foja 265 del expediente de origen.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Agregándose sobre dicho tópico, lo siguiente:

<<En este orden de ideas atento a la expresado en el SEGUNDO de los razonamientos de esta sentencia y lo anteriormente transcrito, se arriba a la conclusión de que **los contratos públicos son aquellos celebrados entre un particular o varios, y la Administración Pública en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado**; identificando como elementos de estos: los sujetos, el consentimiento, el objeto, la causa y la finalidad.

Asimismo, que, en contraposición, no constituyen contratos administrativos los que se celebren entre particulares, entre personas de derecho público del propio Estado, y por personas de derecho público; sin implicar el ejercicio de función administrativa sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado.

SENTENCIA
No. RA/046/2023

De lo que se advierte, que **la característica de los contratos administrativos lo constituye la satisfacción del interés público, o en su caso, la utilidad pública**; y, que **su gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público**.

Así, **si el servicio que la actora dijo haber prestado consiste en revisar las tarifas y cargos por consumo eléctrico, resulta evidente que no se atiende a una finalidad de orden o utilidad pública, ni se tiene por objeto satisfacer las necesidades de la colectividad**, además que, **no se configura un régimen exorbitante del derecho civil**, pues no se aplicaron los procedimientos licitatorios necesarios para una contratación pública, a que se refiere la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pues es precisamente el cuerpo normativo en comento el que otorga una posición ventajosa a la autoridad sobre los particulares, existiendo una relación de supra a subordinación elemento del cual carece el contrato tácito aducido por la parte actora, lo que se hace patente al señalar **la impetrante que realizó una oferta de forma directa a la autoridad demandada, agregando que ésta aceptó los términos de la propuesta de forma**

tácita al haberla autorizado para acceder a la información necesaria para el desarrollo de la actividad, **haciendo ostensible una relación de coordinación.**

En ese orden de ideas, **atento a lo vertido en el SEGUNDO y lo expuesto en párrafos precedentes al no estar en presencia de un contrato administrativo es que esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es incompetente para conocer** de la demanda promovida por Técnicos Profesionales Eléctricos al Servicio de la Laguna, Sociedad Anónima de Capital Variable, Julio Ignacio Enríquez del Río, Javier Sosa Pedraza y Miguel Ángel Arce Reyes, pues no se actualiza ninguna de las hipótesis señaladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, y se verifica actualizada la causal establecida en la fracción X de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con la interpretación en sentido contrario del artículo 3 de la Ley Orgánica en mención.>> (Énfasis añadido)

De lo anterior se advierte que la Sala de Origen al emitir el fallo, consideró que no se estaba en presencia de un contrato administrativo por no comarse los requisitos para ello, consideraciones que no fueron controvertidas en el escrito de apelación, y, por tanto, siguen rigiendo la sentencia definitiva sujeta a revisión, tornando **inoperante el motivo de disenso** esgrimido por el recurrente.

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:

<<AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**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.>>**

SENTENCIA
No. RA/046/2023

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.>>**

No pasa inadvertida la manifestación de la parte apelante en el sentido de que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza regula las contrataciones irregulares, sin embargo, se considera que no asiste razón al recurrente.

A fin de aclarar lo anterior es oportuno traer a colación los artículos 27, párrafo primero, y 48, párrafo primero, de la Ley en consulta, que establecen:

<<**Artículo 27.- Los pedidos o contratos celebrados con proveedores no registrados en el Padrón de Proveedores** de la Administración Pública, o cuyo registro no se encuentre vigente, **serán nulos de pleno derecho**, de conformidad con lo establecido en las disposiciones reglamentarias de esta Ley. >>

<<**Artículo 48.- Los actos, convenios, pedidos, contratos y negocios jurídicos** relativos a los regulados por esta Ley, **que celebren las Dependencias y Entidades en contravención a lo dispuesto** por ella y las disposiciones que de ella se deriven **serán nulos de pleno derecho**.>>

(Realce añadido)

De lo transcrito se aprecia con meridiana claridad que el legislador ordinario no tuvo intención de otorgar eficacia jurídica alguna a las contrataciones irregulares, sino que, por el contrario, dispuso que serían nulas de pleno derecho, lo que significa que la nulidad se surte por mandato de la ley sin necesidad de que exista pronunciamiento alguno por algún Órgano Jurisdiccional.

Sirve de apoyo la tesis con número de registro digital 385263, que se transcribe:

<< **NULIDAD DE PLENO DERECHO.**

La nulidad de pleno derecho, que no requiere declaración judicial, puede hacerse valer por un tercer interesado.>>

Así las cosas, resulta incongruente que el apelante pretende señalar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza otorga efectos jurídicos a las contrataciones irregulares sustentándose precisamente en dos artículos que expresamente establecen la invalidez de dichos actos por ministerio de ley.

Aunado a lo anterior, el propio apelante solicita se declare la nulidad de la contratación que sirvió de base para su reclamación, lo que para pronta referencia se transcribe a continuación:

SENTENCIA
No. RA/046/2023

<<Por último, cabe señalar que como **en la especie se trató de una contratación irregular de servicios prestados por proveedores no registrados en el Padrón municipal, solicito** que al analizar los conceptos de impugnación de los escritos iniciales de demanda y de ampliación a la misma, así como en el escrito de alegatos de fecha 11 de enero de 2023, **se resuelva la declaratoria de nulidad de dicha contratación** aplicando supletoriamente las disposiciones de derecho común para el Estado de Coahuila de Zaragoza, de aplicación supletoria, ya que la figura de la nulidad no se encuentra regulada en la legislación administrativa.>>²
(Énfasis añadido)

Lo que, si bien no puede ser objeto de pronunciamiento en la presente sentencia por no haber sido un argumento expuesto por la parte actora en el escrito de demanda, si puede ser tomado en consideración para denotar la ineficacia de los argumentos propuestos en el ocurso impugnatorio, pues constituye la confesión de la parte actora natural en el sentido de que no le asiste derecho subjetivo para elevar el reclamo en sede contenciosa administrativa.

² Foja 09 del expediente de Apelación.

Por último, no pasa desapercibido que el impetrante refiere que en el juicio natural pretendía la interpretación más favorable al particular con fundamento en el artículo 1° de la Constitución Federal, en un contexto de convencionalidad de las normas aplicadas en los procedimientos de contratación públicos; sin embargo, no esgrime argumentos impugnatorios en contra de lo resuelto por la Sala sobre dicha temática, quien además apoyó su razonamiento en las jurisprudencias emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con los números de tesis 1a./J. 10/2014 (10a.) y 1a./J. 22/2014 (10a.), de rubros:

<<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.>>

<<DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.>>

En ese sentido, los razonamientos vertidos por el A Quo continúan rigiendo la resolución emitida, debiendo tenerse por reproducidas las consideraciones y jurisprudencias previamente plasmadas en obvio de repeticiones.

Amén de que la compatibilidad de los requisitos de admisibilidad y procedencia, con el derecho de acceso a la justicia, ha sido objeto de análisis en reiteradas ocasiones por la **Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, reflexiones compartidas por el Pleno de esta Sala Superior, al considerarse que la satisfacción de los requisitos de admisibilidad y procedencia constituyen cuestiones de orden



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

público que no puede ser soslayada por los juzgadores aún bajo la óptica del control de constitucionalidad y convencionalidad, de aplicación de derecho de acceso a la jurisdicción y del principio *pro persona*.

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:

SENTENCIA
No. RA/046/2023

<<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 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.

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**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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)

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:

SENTENCIA
No. RA/046/2023

<<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 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)

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA
No. RA/046/2023

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 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)

En esas condiciones, la sola invocación del derecho de acceso a la justicia resulta insuficiente para fallar en favor del impetrante, o para sostener que se debe resolver el fondo del asunto sin que importe la verificación de los requisitos de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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 cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú³, sostuvo lo siguiente:

SENTENCIA
No. RA/046/2023

<<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

³ 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

*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)*

En consecuencia de lo hasta aquí expuesto, ante la ineficacia de los agravios vertidos por el apelante, se confirma la sentencia de fecha veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, emitida por la Segunda Sala en Materias Fiscal y Administrativa de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente FA/189/2021.

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

RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia definitiva de fecha veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, dictada dentro del expediente **FA/189/2021**.

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.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
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. -----

SENTENCIA
No. RA/046/2023

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/046/2023, emitida dentro de los autos de la Toca RA/SFA/026/2023.)