



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE: FA/085/2023

ACTORA: *****

AUTORIDADES PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO
DEMANDADAS: DEL ESTADO DE COAHUILA DE
ZARAGOZA Y OTRA¹

MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

SENTENCIA
No. 076/2024

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a veintiuno (21) de octubre de
dos mil veinticuatro (2024).

La Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del
Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en
los términos previstos por los artículos 87 y 89 de la Ley del
Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila; 11 y 13
fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia
Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como con sustento
en aplicación por analogía, debido a similitudes normativas
constitucionales en la Tesis Jurisprudencial I.4o.A. J/462
pronuncia y emite la siguiente:

¹ SECRETARÍA DE INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA DEL GOBIERNO
DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

² “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES
PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS
LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE
MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN. De la interpretación
literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución
Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están
dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir
cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal
y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el
alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas
competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de
supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales
de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de
dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

SENTENCIA DEFINITIVA

Que determina el **SOBRESEIMIENTO** del juicio contencioso administrativo respecto a los actos impugnados relativos al **contrato de prestación de servicios**, identificado con la clave alfanumérica: ********* de fecha cinco (05) de octubre de dos mil veintiuno (2021) y del oficio número ********* de fecha **doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023)**. Contrato relativo que asciende a la cantidad de ******* EN MONEDA NACIONAL (\$*****)** acción ejercitada por *********, por conducto de su representante legal *********, en contra del **Gobierno del Estado y de la Secretaría de Inversión Pública Productiva, ambas de Coahuila de Zaragoza**; en relación a las abstenciones de pago impugnadas en el juicio contencioso administrativo del expediente al rubro indicado. Lo anterior, conforme a los siguientes motivos razones y fundamentos:

GLOSARIO

Actora o promovente: *********

Actos impugnados: Cumplimiento del contrato número ********* de fecha cinco (05) de octubre de dos mil veintiuno (2021) y del oficio ********* de fecha doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Autoridades Demandadas: Gobierno del Estado, la Secretaría de Inversión Pública Productiva, todas de Coahuila de Zaragoza

Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.” *Época: Novena Época Registro: 174161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, septiembre de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/46. Página: 1383*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

Constitución Local:	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Ley del Procedimiento Contencioso o Ley de la materia:	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Adquisiciones del Estado:	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Procedimiento Administrativo Local:	Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Procesal Civil:	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Alto Tribunal o SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tercera Sala/Sala:	Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Tribunal:	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

I. ANTECEDENTES RELEVANTES:

De la narración de hechos que realizaron las partes en sus respectivos escritos, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NÚMERO ***.** En fecha cinco (05) de octubre de dos mil veintiuno (2021) por una parte el Gobierno del

Estado a través de la Secretaría de Inversión Pública Productiva de Coahuila de Zaragoza y por otra *********, celebraron contrato de prestación de servicios para la **“estructuración de un esquema de pagos y garantías para proyectos ejecutables al marco de la Ley de Asociación Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza”**.

2. OFICIO *****. En fecha **doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023)**, el Subsecretario de Operación y Licitaciones de la Secretaría de Inversión Pública Productiva del Estado de Coahuila de Zaragoza, emite el oficio respectivo, dando contestación a la hoy demandante, a su escrito presentado en fecha veintisiete de abril de la citada anualidad, mediante el cual le informa que no es posible atender su petición por resultar incompetente, señalándole que tiene dirigir su solicitud a la Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

3. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido a las trece horas con once minutos (13:11) del día **seis (06) de junio de dos mil veintitrés (2023)** en la oficialía de partes de este Tribunal de Justicia Administrativa, compareció *********, por conducto de su representante legal *********, reclamando el cumplimiento del contrato de prestación de servicios número ********* de fechas cinco (05) de octubre de dos mil veintiuno (2021) y la nulidad del oficio ********* de fecha doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/085/2023**, y su turno a la Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal.

5. ADMISIÓN. Mediante auto de fecha **diecisiete (17) de agosto de dos mil veintitrés (2023)** se admite la demanda girándose el oficio de emplazamiento a las autoridades demandadas para



que rindieran su contestación de conformidad con el artículo 52 de la Ley de la materia.

6. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL GENERAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En auto de fecha **nueve (09) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma de la demandada señalada, dándole vista al demandante para que si a sus intereses convenía formulara manifestaciones al respecto.

7. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En auto de fecha **diez (10) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma de la demandada, dándole vista al demandante para que si a sus intereses convenía formulara manifestaciones al respecto.

8. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. SECRETARÍA DE INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA. En auto de fecha **once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma, dándole vista al demandante para que si a sus intereses convenía formulara manifestaciones al respecto.

9. DESAHOGO DE VISTA. En auto de fecha **veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)** se verifica el desahogo de vista de la parte actora, respecto a la contestación del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

10. SIN AMPLIACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)** esta Tercera Sala determina que de conformidad con el artículo 13 de

la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, no se tiene ampliando la demanda a la accionante por carecer de facultades quien presentó a nombre del ente moral el escrito correspondiente.

11. AUDIENCIA DE DESAHOGO PROBATORIO. En fecha uno (01) de marzo de dos mil veinticuatro (2024) a las once horas con once minutos (11:12) tiene verificativo la audiencia de desahogo de pruebas.

12. CIERRE DE INSTRUCCIÓN, CON ALEGATOS. En auto de fecha quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024), se hace constar que la autoridad demandada Secretaría de Inversión Pública Productiva de Coahuila de Zaragoza, presentó alegatos de su intención, sin que la parte actora ni las diversas autoridades demandadas hicieran lo propio, en consecuencia, se declaró cerrada la etapa de instrucción y se cita para sentencia, que es la que aquí se pronuncia.

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN. Esta Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3° fracción VII, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, 83, 85, 87 fracción V y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, éstas últimas ambas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. IMPROCEDENCIA. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento. Por ser las causales de



improcedencia y sobreseimiento de orden público y de estudio preferente, ya sea que se hagan valer por alguna de las partes o de oficio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y del contenido de la tesis de jurisprudencia número 1ª./J. 3/99, emitida por la Primera Sala de la SCJN, publicada a fojas 13, Tomo IX, relativo al mes de enero del año mil novecientos noventa y nueve, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y publicada bajo registro digital número: 194697, cuyo rubro es: "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO"³ aplicada aquí por analogía al caso concreto, se procede al estudio de las referidas causales de improcedencia y sobreseimiento. Robustece lo anterior, el siguiente criterio:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL

³ "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." Época: Novena Época. Registro: 194697. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, enero de 1999 Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 3/99. Página: 13

RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. **Por ello, la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso.** Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia. **Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento.** En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rija el sentido de la decisión". Época: Novena Época.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

Registro: 172017. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, julio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.201 A. Página: 2515. (*Énfasis añadido*).

En la especie, en la presente causa administrativa, este Órgano Jurisdiccional advierte causal de improcedencia y sobreseimiento de las previstas en los artículos 79 fracción X, 80 fracción II en relación con el artículo 2° de la Ley del Procedimiento Contencioso, lo anterior debido a la incompetencia de este tribunal para conocer sobre el incumplimiento de un contrato de naturaleza privada y que no reviste las características de uno administrativo.

En primer lugar, es dable precisar que los contratos administrativos revisten características especiales, que los hace diferentes a los contratos de naturaleza privada. Para el caso de mérito resulta fundamental precisar el contexto bajo el cual existen en el campo del derecho los contratos administrativos.

En la especie, se tiene que **distinguir los contratos públicos o administrativos, de los privados** para poder resaltar la diferencia de cada uno, considerando que la administración pública puede celebrar contratos **privados y públicos administrativos**, la teoría predominante ha establecido diversas corrientes para identificar la naturaleza de éstos:

- a) **Criterio subjetivo.** Son contratos administrativos los que celebra la administración pública o los **concluidos por ésta obrando como poder público**.
- b) **Criterio de la jurisdicción.** Son aquellos cuyo juzgamiento corresponde a la **jurisdicción contencioso-administrativa, por haberse pactado así**.
- c) **Criterio formal.** Son contratos administrativos los concluidos por la administración pública, **siguiendo el procedimiento especial de la licitación**.
- d) **Teoría del servicio público.** Son los celebrados por la administración para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos.

e) **Teoría de los contratos administrativos.** Por su propia naturaleza, es necesario que el contrato por sí mismo y por su naturaleza propia, sea de esos que **sólo puede concluir una persona pública.**

f) **Teoría del fin de utilidad pública.** Que es una superación de la teoría del servicio público, lo determinante del contrato administrativo es una **prestación de utilidad pública.**

Si bien, la distinción del derecho público y el privado, ha sido analizada en obras como las de “*Ulpiano*” en la cual hacía esta diferencia a través de uno de sus principios torales como lo era: “*Derecho público es el que atañe a la organización de la cosa pública; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares*”⁴. Ahora bien, en esta organización de la cosa pública atendiendo a las necesidades específicas el Estado puede actuar en un doble papel en ocasiones como un ente público y en otras como un ente privado, para poder distinguir esta doble personalidad es necesario atender a la naturaleza del objeto del contrato que se celebra, los cuáles deben de contar con ciertos requisitos para distinguir la calidad con la que actúa el Estado a través de su administración pública si lo hace en carácter de autoridad o bien en un plano de igualdad como particular.

En la doctrina existen diversas concepciones y teorías en las que señalan los requisitos de los cuáles debe estar investido un contrato para ser considerado administrativo, entre las cuáles unas se confrontan con otras por la inclusión de uno o más requisitos, pero los elementos básicos de los cuáles debe estar dotado un contrato administrativo son los siguientes:

- 1) **El interés social o el servicio público,**
- 2) **La desigualdad de las partes en las que una es el Estado,**
- 3) **Cláusulas exorbitantes y**
- 4) **Jurisdicción especial**

⁴ García Máynez, Eduardo, Citado en “Introducción al Estudio del Derecho”, I. Jus Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1944, p. 127.



Resulta aplicable a lo anterior, el precedente plasmado en la tesis aislada VI.3o.A.50 de la novena época en materia administrativa publicada en el Semanario Judicial de la Federación con número de registro digital 188644, que a la letra cita:

“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: **1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.**” Época: Novena Época. Registro: 188644. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI.3o.A.50 A. Página: 1103

En virtud de lo anterior, podemos advertir la **diferencia de los contratos privado, a los públicos o de carácter administrativo**, y como se puede apreciar éstos últimos **su finalidad en el objeto del contrato es el interés social otorgando los servicios públicos.**

Así mismo, es de destacar que la fracción VII de artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, no señala expresamente que la Jurisdicción contencioso-administrativa será competente para conocer de las cuestiones que surjan de los contratos privados entre estos los civiles o mercantiles de la Administración Pública. En efecto, con la frase **" la interpretación y cumplimiento de**

contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios " entendemos que la Ley no ha querido referirse a la naturaleza privada de los contratos de la administración, sino que a la jurisdicción contencioso-administrativa corresponderá conocer de las resoluciones o actos definitivos sobre interpretación o cumplimiento derivados de los contratos de la Administración Pública referentes a obras o servicios públicos, **manifestados en la variedad de la figura pública-administrativa contractual.**

Al efecto, cabe citar la tesis 2a. XCV/2009 de la Novena Época, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, página 234 que dice:

“TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA QUE DEBAN CONOCER DE CUALQUIER ACTO EMITIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Conforme al precepto citado el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual implica reservar al legislador regular los procedimientos correspondientes, la competencia específica de dichos tribunales y los actos contra los cuales serán procedentes los juicios de los que hayan de conocer. Ahora bien, el alcance del indicado precepto constitucional se corrobora con lo señalado en los procesos legislativos relativos a sus distintas reformas, y del artículo 104, fracción I, constitucional -en el que originalmente se previó la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo- específicamente del dictamen de la Cámara de Origen del 15 de noviembre de 1966, relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, del que se advierte que la voluntad del Constituyente fue instituir un "sistema" de tribunales contencioso administrativos, así como establecer de forma expresa la facultad del legislador para crear tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa, como lo era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se había creado con anterioridad y que se encargaba de resolver conflictos de carácter fiscal, **por lo que no puede estimarse que la voluntad del Constituyente fuera que cualquier tribunal contencioso administrativo instituido por el legislador forzosamente debiera tener competencia para conocer de todos los actos emitidos por autoridades pertenecientes a la administración pública federal que afectaran a los particulares, sin importar la materia o el tipo de acto.**” Amparo directo en revisión 882/2008. Profuturo GNP, S.A. de C.V., Afore. 1 de julio de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano



Azueta Güitrón. Secretaria: Tania María Herrera Ríos.

Al respecto, resulta pertinente precisar que la Administración Pública puede celebrar dos tipos de contratos: "administrativos", propiamente dichos, y de "derecho común" (civil, comercial o mercantil).

Ahora bien, existe diferencia entre el contrato público-administrativo del contrato privado de la Administración. Es decir, cuando los contratos celebrados por la Administración Pública son de **carácter público-administrativo** y cuando son de **carácter privado**,

En efecto, los contratos que celebra la Administración Pública pueden ser: **contratos públicos-administrativos** y **contratos privados**. Para determinar cuándo estamos ante una de estas dos contrataciones, la jurisprudencia otorga un criterio diferenciador, como se desprende de las siguientes tesis cuyos rubros y textos son del tenor literal siguiente:

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.-La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que **los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado** y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, **cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo**, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del

servicio público.” Registro 189995. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Abril de 2001; Pág. 324. P. IX/2001.

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTICULARES, RECAE EN UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los conflictos competenciales por razón de la materia deben resolverse **atendiendo en exclusiva a la naturaleza de la acción planteada en el caso que dio origen al conflicto competencial, mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y, en su caso, los preceptos legales en que se apoye la demanda, pero siempre prescindiendo del estudio de la relación jurídica sustancial existente entre las partes en conflicto, pues ello, es parte del análisis de las cuestiones de fondo del asunto. De lo anterior se sigue que, cuando la prestación reclamada consista en el cumplimiento o rescisión de un contrato de obra pública celebrado entre entidades públicas del Estado de México y particulares, y dichas circunstancias se corroboren con los hechos narrados en la demanda, los documentos aportados como pruebas y los fundamentos legales invocados, la competencia para conocer de la acción relativa recae en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, atento a la naturaleza administrativa de dicho contrato, no obstante que se reclame el cobro de pesos, pues esa pretensión debe considerarse una mera consecuencia del cumplimiento demandado. REGISTRO. 2010808.** [J]; 10a. Época; Plenos de Circuito; Gaceta S.J.F.; Libro 26, Enero de 2016; Tomo III; Pág. 1937. **PC.II.C. J/1 C (10a.).**

De los criterios antes señalados se desprende que, en el contrato público-administrativo, a diferencia de los contratos regidos por el derecho privado, la Administración Pública procura **la satisfacción de un interés público** relevante, de realización **inmediata o directa**, el cual constituye el fin u objeto del acuerdo de voluntades.

Respecto de los elementos (sujetos, el consentimiento, el objeto, motivo, finalidad y forma) de los contratos administrativos, podemos identificar **que la forma constituye un elemento esencial del contrato.** La forma es el “modo en que se documenta el vínculo contractual”, es decir, la manera en que se exterioriza el consentimiento, la que, en el caso de los contratos administrativos, en principio, **debe ser por escrito.**



Ahora bien, existen diversos criterios⁵ diferenciadores **para calificar un contrato como público-administrativo**; al respecto el criterio subjetivo es insuficiente para diferenciarlo, porque **la presencia de la Administración no basta para calificar un contrato como público-administrativo**, y los dos criterios que se han utilizado para la calificación de un contrato como administrativo han sido éstos:

1) La **cláusula de fin u objeto de obras y servicios públicos**: se califican como tales aquellos que tienen por objeto o fin **la prestación de un servicio público de forma directa. Existe una directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público.**

2) La presencia de **cláusulas exorbitantes**⁶ respecto del derecho común, que serían nulas en un contrato privado por ejemplo la potestad de interpretación o resolución unilateral contractual de la Administración Pública contratante.

El contrato será público-administrativo cuando haya sido determinado directamente para la prestación de un servicio público, es decir, los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por la jurisdicción especial contenciosa-administrativa, cuando el **objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo.** En caso contrario, el contrato tendrá carácter privado.

En ese tenor, es menester, para dilucidar si se trata de un contrato público-administrativo, identificar la pretensión medular de la demandante, a través del objeto de la demanda, de los hechos narrados y de las pruebas ofrecidas.

⁵ Criterio **subjetivo, criterio formal**, la teoría del **servicio público** y teoría de la **cláusula exorbitante**.

⁶ El segundo criterio **confunde la causa con efecto: un contrato no es administrativo por incorporar cláusulas exorbitantes, sino que incorpora válidamente éstas por ser administrativo**. Y, además, resultan aplicables, aun cuando no estén expresamente previstas en el clausulado, pues se entienden implícitas en todo contrato administrativo.

En esa tesitura, en el caso en estudio, es necesario precisar que la parte accionante reclama el cumplimiento forzoso del contrato de prestación de servicios ***** y la nulidad del oficio SIPP/SSOyL/0331/2023. Así, la estructuración de un esquema de pagos y garantías para proyectos ejecutables en el marco de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que es el objeto o la finalidad del contrato de mérito, **no está íntimamente vinculado con la prestación directa de un servicio público o de obra pública , entonces no se está en presencia de un contrato administrativo;** pues la elaboración de un esquema de pagos, si bien se trata de servicios relacionados con las asociaciones público privadas, su objeto no es la obra pública o el servicio público en estricto sentido, sino de manera indirecta se analiza o estudia la forma de pago de un posible desarrollo aun no realizado o ya ejecutado. En consecuencia, el contrato tiene carácter privado.

En efecto, según el artículo 8 de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁷, se entiende por éstas aquellos proyectos a largo o mediano plazo, que se realizan por cualquier contratación entre un desarrollador y la entidad pública, es decir, la contratación de un servicio público o provisión de infraestructura requerida por alguna entidad pública de Coahuila de Zaragoza con algún desarrollador quien va a financiar el proyecto, el cual recibirá una compensación de pagos fijos o pagos con cargo a los usuarios, esto último también de conformidad con el artículo 3 del

⁷ **Artículo 8.** Las asociaciones público privadas son aquellos proyectos de mediano y largo plazo que se realizan por cualquier contratación celebrada entre un desarrollador y una entidad pública conforme a los requisitos y procedimientos señalados en la presente Ley, cuando las erogaciones de las obligaciones tengan la finalidad de realizar inversión pública productiva. Adicionalmente, el destino de dichas obligaciones, podrá ser la contratación de servicios, cuyo componente de pago incluya la inversión pública productiva realizada



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁸.

En este caso que nos ocupa, no es el desarrollador quien acude a esta instancia jurisdiccional a reclamar el incumplimiento de un contrato relacionado directamente con algún servicio público que se encuentre financiando, sino la parte actora solamente prestó sus servicios profesional para coadyuvar con la Secretaría de Inversión Pública Productiva de Coahuila de Zaragoza, en el diseño de un mecanismo de administración, de la asesoría en los instrumentos jurídicos que deben formalizarse y sobre las fuentes de pago y garantías, esto último así se encuentra establecido en el acta de entrega recepción del proyecto, así como el tipo de servicio contratado como lo fue: contratación de servicios. [Visible a foja 063 de autos]

Cabe precisar que el desarrollador es aquella sociedad mercantil que tiene por objeto desarrollar exclusivamente el proyecto de asociación público privada, y con la que la entidad pública celebra el contrato, de acuerdo con el artículo 6 fracción XVII de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.⁹

Entonces, en este mismo orden de ideas, los contratos administrativos son aquellos, en los que una de las partes es una

⁸ **Artículo 3.** Para los efectos del artículo 8 de la Ley, los contratos que se celebren para la constitución de una asociación público privada tendrán como objeto la provisión de infraestructura o de servicios públicos requeridos por las entidades públicas a cargo de un Desarrollador quien financia los proyectos, incluyendo, el diseño, construcción, operación, mantenimiento e infraestructura adicional, en el supuesto que se utilice infraestructura provista por el Estado, por un período de tiempo determinado, recibiendo una compensación de pagos fijos o pagos con cargo a los usuarios.

⁹ **Artículo 6.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:
[...]

XVII. Desarrollador: Sociedad mercantil mexicana, con objeto exclusivo de desarrollar un determinado proyecto de asociación público privada, y con quien la contratante celebre el contrato respectivo;

persona de derecho público, en ejercicio de una función administrativa, con observancia de formalidades especiales, y posible contenido de cláusulas exorbitantes de derecho privado no contrarias al derecho público **destinadas a la satisfacción de necesidades de carácter general o de interés público**, y cuyas controversias que se susciten deberán ser de la competencia del órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo

De lo anterior se colige que existen ciertos rasgos distintivos esenciales, sin los cuales un acto jurídico no se configura como negocio contractual o al menos como contrato administrativo; entre ellos podemos destacar los relativos a su juridicidad, su bilateralidad, contractualidad, la desigualdad de sus partes, su formalidad, su régimen jurídico exorbitante del derecho privado y **su finalidad directa de interés público.**

En ese contexto, el contrato administrativo es, pues un acto jurídico, más no se trata de un acto jurídico simple, sino de cierta especificidad que lo ubica junto al acto administrativo unilateral, en el sentido amplio del acto administrativo, como un acto realizado por la administración pública en ejercicio de la función administrativa para producir efectos jurídicos.

Aunado a lo anterior, en el caso particular aún y cuando la parte demandada sea una entidad integrante de la administración pública estatal, el acto jurídico que motivó el reclamo no acredita su naturaleza administrativa, pues el negocio presuntamente pactado entre el actor y la demandada, fue para que aquél, prestara servicios relacionados con la elaboración de un esquema de pagos y garantías; **de ahí que esa actividad, es un servicio relacionado con la asociación pública privada pero que no tiene una finalidad de interés público, ni la prestación de un servicio público de manera directa,** identificada también como utilidad pública o social, sino de forma



indirecta, con lo que se corrobora que dicho contrato reviste una naturaleza diversa a la administrativa.

En este sentido, de manera ilustrativa resulta aplicable a lo anterior la tesis XIII.2o.C.A.1 C de la Décima Época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

“COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DE UN RECLAMO POR PAGO DE HONORARIOS. CUANDO LA CELEBRACIÓN DEL CONTRATO ENTRE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA, NO TUVO POR OBJETO LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO, CORRESPONDE A UN JUEZ EN MATERIA CIVIL. Aun cuando la parte demandada sea una entidad integrante de la administración pública estatal, el acto jurídico que motivó el reclamo por pago de honorarios no es de naturaleza administrativa, ya que no se efectuó para el funcionamiento del organismo descentralizado demandado, ni el particular accionante participó en los procedimientos o suscripción de contrataciones regulados por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Administración de Bienes Muebles e Inmuebles del Estado de Oaxaca. Bajo ese contexto, es claro que el contrato verbal entre el actor y la parte demandada fue para que aquél, como perito, fungiera con ese carácter en diversos juicios laborales en los que su contratante tuviera el carácter de demandada y patrón; de ahí que esa eventual intervención del actor en tales juicios, no tiene una finalidad de orden público, identificada también como utilidad pública o social, por lo cual, dicho contrato reviste una naturaleza civil y no administrativa.” Registro digital: 2020119 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Civil Tesis: XIII.2o.C.A.1 C (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 67, Junio de 2019, Tomo VI, página 5139 Tipo: Aislada

Para robustecer el anterior criterio transcrito, sobre la característica de los contratos públicos de naturaleza administrativa sobre el interés social o el servicio público como finalidad del pacto, dicho criterio, también encuentra su antecedente en el conflicto competencial 15/2019 suscitado entre

la Sala Colegiada Civil y Familiar del Tribunal Superior de Justicia y la Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ambos órganos del Estado de Coahuila de Zaragoza, en donde parte de los argumentos sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, señaló lo siguiente:

“De lo cual se obtiene que, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos:

- 1) El interés social y el servicio público*
- 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado.*
- 3) La existencia de cláusulas exorbitantes*
- 4) La jurisdicción especial”*

Ahora bien, cabe señalar que, de lo anteriormente transcrito, para el caso de mérito existen dos requisitos que no se cumplen, siendo estos los enunciados con los numerales 1 y 4, de la vinculación directa con el interés social y servicio público que ya quedó expresado líneas atrás y la jurisdicción especial.

Lo anterior es así, debido a que el contrato número ***** de fecha cinco (05) de octubre de dos mil veintiuno (2021) en su cláusula primera, sobre el objeto del contrato, no se advierte la finalidad del servicio público o la prestación de este, de la cual podemos extraer lo siguiente:

“PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO

“LA CONTRATANTE” ENCOMIENDA A “EL CONTRATISTA” LA REALIZACIÓN DEL SERVICIO CONSISTENTES EN LA “SERVICIOS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE UN ESQUEMA DE PAGOS Y GARANTÍAS PARA PROYECTOS EJECUTABLES AL MARCO DE LA LEY APP EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA”. EN TÉRMINOS DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y EL “CONTRATISTA” SE OBLIGA A PRESTAR LOS SERVICIOS HASTA SU TOTAL TERMINACIÓN, CUMPLIENDO PARA ELLO LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS Y NORMAS APLICABLES”.
[Visible en foja 040 de autos]

De lo anteriormente transcrito como puede observarse, no se advierte la finalidad directa del interés público, si bien se



encuentra relacionado con la asociación público privadas, solo lo hace de forma indirecta, lo que no otorga la naturaleza de contrato administrativo.

De igual manera, el artículo 4° del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, señala las especificaciones que deben contener los contratos que hayan de celebrarse sobre la libre participación del sector privado:

“Artículo 4. Los contratos que para tal efecto se celebren, comprenderán aquellos cuya legislación específica prevea la libre participación del sector privado, o bien, mediante el otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, para la prestación de los servicios correspondientes y no podrán referirse a los casos en los que las disposiciones aplicables señalen que no pueda intervenir el sector privado.”

Lo cual, en el caso de mérito, no se advierte es decir que se ejerza algún permiso, concesión o la participación del sector privado en determinado proyecto, más bien, en el contrato impugnado la parte actora presta sus servicios para la elaboración de un esquema de pagos sobre proyectos futuros e inciertos con base en esta figura de asociaciones público privadas, pero sin que este instrumento jurídico tenga como fin una utilidad pública y directa.

Así mismo, también es de advertirse que en el contrato número ***** en su cláusula vigésima, las partes se sometieron a la jurisdicción común, así plasmado expresamente, al señalarse lo siguiente:

“VIGÉSIMA.- JURISDICCIÓN

PARA LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONTRATO, ASÍ COMO PARA TODO AQUELLO QUE NO ESTÉ EXPRESAMENTE ESTIPULADO EN EL MISMO, LAS PARTES SE SOMETEN A LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DEL ESTADO DE COAHUILA CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 11 FRACCIÓN II Y 22 FRACCIÓN III DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA; POR LO TANTO,
“**EL CONTRATISTA**” RENUNCIA AL FUERO QUE PUDIERA
CORRESPONDERLE POR RAZÓN DE SU DOMICILIO
PRESENTE O FUTURO, O POR CUALQUIER OTRA CAUSA”
[Visible a fojas 047 y 048 de autos]

Según el diccionario jurídico mexicano, por jurisdicción se puede entender: “*como una potestad-deber atribuido a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial*”¹⁰

En el caso de mérito, las partes se sometieron expresamente a la potestad de un órgano jurisdiccional para la solución de las controversias que versaran sobre la **interpretación** y **cumplimiento** relacionado con el contrato que hoy se impugna, renunciando someter su jurisdicción a una especial como la de este órgano jurisdiccional.

Así mismo, resulta dable precisar que los dispositivos legales invocados por las partes contratantes en la cláusula vigésima denominada de la “jurisdicción” del contrato anteriormente citad, éstos disponen lo siguiente:

“ARTICULO 11.- *Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: [...]*

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

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

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

De lo anteriormente transcrito, se advierte que las partes se sometieron a la jurisdicción de la Sala Civil para la interpretación

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. Véase en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1172/10.pdf>



y cumplimiento del contrato ***** y no a una jurisdicción especial como lo es la contenciosa administrativa.

En consecuencia, resulta improcedente la vía para el reclamo del contrato número *****, por lo tanto el juicio contencioso administrativo debe ser sobreseído con base en los artículos 79 fracción X y 80 fracción II en relación con su diverso artículo 2° de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y con fundamento en la **Jurisprudencia: P./J. 21/2018 (10a.)**, cuyo Registro digital es: **2017811**, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **Décima Época**, **Materia:** Administrativa, **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 271, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESEER EN EL JUICIO. Conforme al artículo 80., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra actos que no le competa conocer a dicho Tribunal; de modo que si se demanda algún acto ajeno a su competencia material prevista en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica que lo rige, la consecuencia necesaria, cuando la demanda respectiva se hubiere admitido, es que deba sobreseerse en el juicio, con apoyo en la fracción II del artículo 90. del primer ordenamiento citado, acorde con la cual, procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 80. mencionado. Ahora bien, como ninguno de estos preceptos, ni alguno otro de la propia ley, disponen que al actualizarse la improcedencia –y el consecuente sobreseimiento en el juicio– también deba precisarse en la propia resolución cuál es, en su caso, la diversa autoridad a quien compete el conocimiento del asunto, se concluye que en estos supuestos el legislador estableció una causal sustentada en la improcedencia de la vía y, por ello, no existe obligación legal del Tribunal de señalar a qué otra autoridad han de remitirse los autos, ni debe esperar a que ésta decida si acepta o no la competencia, y menos aún condicionar la improcedencia del juicio hasta que se decida un posible conflicto competencial entablado con el órgano al que se le declinó competencia, a fin de que hasta este último momento se

decrete la firmeza del sobreseimiento. En efecto, no deben confundirse las figuras jurídicas de la incompetencia y de la improcedencia de la vía, pues mientras la primera implica la apertura de un procedimiento para determinar qué órgano jurisdiccional se hará cargo de la demanda, ya sea porque una autoridad decline su conocimiento, o bien, pida a otra que se inhíba de ello; la segunda exclusivamente conlleva la determinación unilateral de rechazar la demanda porque ante quien se presentó carece de atribuciones para conocer de las pretensiones del actor, quedando a salvo sus derechos para hacerlos valer ante la autoridad que elija como la competente. En consecuencia, como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no dispone expresamente la apertura de un trámite competencial cuando se estime que el juicio es improcedente, porque el acto cuya nulidad se demandó no le compete conocerlo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **ante esta clara improcedencia de la vía, cuando la demanda hubiere sido admitida, dicho órgano jurisdiccional debe limitarse a sobreseer en el juicio**, pues al carecer de facultades expresas para la apertura de un trámite competencial, hecha excepción de los conflictos originados al seno del propio Tribunal por razón de territorio, tampoco debe actuar en un sentido no autorizado por la ley, si se toma en cuenta que conforme al principio de legalidad sólo puede hacer lo que ésta le permite y, además, con ese proceder tampoco se restringen las defensas del actor, al contar con medios de impugnación a su alcance para combatir el sobreseimiento referido.” Registro digital: 2017811 Instancia: Pleno Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: P/J, 21/2018 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 271 Tipo: Jurisprudencia¹¹.

¹¹ Contradicción de tesis 389/2016. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de abril de 2018. Mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. con el proyecto original, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes. Tesis y criterio contendientes: Tesis 2a./J. 146/2015 (10a.), de título y subtítulo: **"INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS"**, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1042, y Tesis 2a. CXXII/2015 (10a.), de título y subtítulo: **"ACCESO A LA JUSTICIA. SUPUESTO EN QUE LA CARGA PROCESAL DE PRESENTAR UNA DEMANDA ANTE AUTORIDAD COMPETENTE SE CONSTITUYE EN UN OBSTÁCULO QUE VACÍA DE CONTENIDO ESE DERECHO FUNDAMENTAL"**, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1297, y El criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 1159/2014 y 5739/2015.



Así mismo, no pasa desapercibido que la parte actora también impugna un diverso oficio número ***** de fecha **doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023)**, sin embargo, es de decirle que dicho acto impugnado no tiene la calidad de ser un acto definitivo de los impugnables en esta vía contenciosa administrativa.

Esto es así, debido a que en el oficio respectivo solamente se le hace del conocimiento a la parte actora que su petición debe ser canalizada a la Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila de Zaragoza, sin que en dicho documento se restrinja, suspenda o afecte algún derecho, lo cual quedó plasmado de la siguiente manera:

*“Derivado de lo anterior expuesto, se comunica que esta Secretaría de Inversión Productiva, se declara incompetente para resolver su solicitud, al estar fuera de sus atribuciones, por lo que se le sugiere que, en cumplimiento de las Cláusulas Segunda y Quinta del contrato ***** , así como en atención a la normatividad referida con antelación, dirija su solicitud a la diversa Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para su debido análisis y resolución, no sin antes señalar que esta Secretaría ha realizado las gestiones y trámites conducentes conforme a las obligaciones pactadas en el contrato y a las facultades asignadas a la misma, a efecto de formalizar y comunicar a las Dependencias conducentes, el estatus y solicitudes relativas al contrato de referencia.” [Visible en foja 090 de autos]*

Como puede observarse en dicho documento no le restringe o vulnera algún derecho de la parte actora, solamente tiene el carácter de informativo sin que este documento sea considerado como un acto aislado que refleje la última voluntad de la autoridad, ni tampoco resuelve una instancia o un expediente,

El Tribunal Pleno, el nueve de julio en curso, aprobó, con el número 21/2018 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a nueve de julio de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 07 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de septiembre de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

por lo que su naturaleza no es el de una resolución definitiva de las impugnables en el juicio contencioso administrativo.

Resultando aplicable de manera ilustrativa la tesis número 2a. X/2003 de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto ha sido publicado en el Semanario Judicial de la Federación y la cual dispone lo siguiente:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados." Registro digital: 184733 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a. X/2003 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336 Tipo: Aislada

En consecuencia, ambos actos impugnados no son de los impugnables en esta vía contenciosa administrativa, debido a que el contrato número *****, no reúne las características de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/085/2023

ser un contrato administrativo con base en los motivos y fundamentos expuestos, así como, el diverso oficio número *********, no es un acto definitivo de conformidad con el artículo 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, ambas legislaciones de Coahuila de Zaragoza.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 87 fracción V y 89 ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se resuelve:

PUNTOS RESOLUTIVOS

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

SEGUNDO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refieren los artículos 5° fracción XIII, 8 y 10 apartado B fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citada al pie¹², conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria

¹² P./J/II/2019 (1ra.) **“IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y**

de la Sala Superior y de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza integrara Pleno de Sala Superior para la resolución del recurso de apelación que en su caso se interponga contra la presente sentencia.

En su oportunidad, devuélvanse a las partes los documentos atinentes, previa copia certificada que se deje en autos y archívese el expediente como asunto concluido.

FUNCIONAL DEL. De conformidad con la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal, que dispone “la Sala Superior se integrará al menos por cinco magistrados, y funcionará en Pleno y en Salas”; y el artículo 11 del mismo ordenamiento establece “La Sala Superior contará, por lo menos, con tres Salas en materia Fiscal y Administrativa, integradas por un magistrado”, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa se compone de la Sala Superior únicamente, cuyo funcionamiento se realiza en Pleno o en Salas Unitarias, sin que ello constituya un órgano jurisdiccional diferente a la referida Sala Superior, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, como único en su orden y en tanto que es un órgano constitucional de naturaleza jurisdiccional no integrado en el Poder Judicial, este Tribunal no ejerce sus funciones en instancias; **sino que la jurisdicción la ejerce en instancia única.** En efecto, **el recurso de apelación no constituye otra instancia, porque no se encuentra instituido como tal en el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ni tampoco en Capítulo XII Sección II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza;** lo que resulta lógico pues en la apelación no se aportan nuevos elementos fácticos o jurídicos que determinen que la Sala Superior actuando en Pleno deba enjuiciar mediante una nueva valoración del fondo del asunto con base en el pronunciamiento impugnado, por lo cual únicamente se revisa la valoración de fondo o de procedencia realizada en Sala Unitaria con los mismos pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término “en otra instancia” previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación,** lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO. Así lo resolvió la
TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE
COAHUILA DE ZARAGOZA y firma la Magistrada MARÍA
YOLANDA CORTÉS FLORES ante la Secretaria DANIA
GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe.-----

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO
Secretaria

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEFINITIVA 076/2024
RELATIVA AL EXPEDIENTE AL RUBRO INDICADO RADICADO ANTE LA
TERCERA SALA EN MATERIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE
ZARAGOZA.-----

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretario de Acuerdo y Trámite de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, hago constar y certifico: que en términos de lo previsto en los artículos 34 fracción VIII, 58 y 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en esta versión publica se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste.