



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE FA/003/2025
ACTOR: *****

AUTORIDADES DIRECCIÓN DE PENSIONES Y
DEMANDADAS: BENEFICIOS SOCIALES PARA LLOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
MUNICIPIO DE TORREÓN, COAHUILA
DE ZARAGOZA

MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

SENTENCIA
No. 048/2025

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a veinte (20) de octubre del
año dos mil veinticinco (2025)

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/461
pronuncia y emite la siguiente:

¹ “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

SENTENCIA DEFINITIVA:

Que determina el **SOBRESEIMIENTO** del juicio contencioso administrativo del expediente al rubro indicado, interpuesto por ********* en contra de la **NEGATIVA FICTA**, derivada de su escrito de fecha **diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)** y recibido por la autoridad demandada mediante correo certificado el **trece (13) de abril de dos mil veintitrés (2023)** mediante el cual la demandante solicita le sean entregadas y pagadas las aportaciones en términos de la fracción II del artículo 6° de la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado “Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila”; actos atribuidos a la **DIRECCIÓN DE PENSIONES Y BENEFICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL MUNICIPIO DE TORREÓN, COAHUILA DE ZARAGOZA**; lo anterior en virtud de actualizarse causas de improcedencia. Esto, conforme a los fundamentos motivos y razones siguientes:

GLOSARIO

Actor o promovente: *********

Acto(s) o resolución impugnada(s) (o), recurrida: Negativa Ficta recaída a su escrito de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022) recibido por la

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 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/003/2025

autoridad demandada el trece (13) de abril
de dos mil veintitrés (2023)

Autoridad Demandada: Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza.

Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 de Coahuila de Zaragoza

Ley de Procedimiento Administrativo: Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza

Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado “Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila

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 las partes realizaron en sus escritos de demanda y contestación, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. ESCRITO DE FECHA DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS. En fecha **diecinueve (19) de diciembre del año dos mil veintidós (2022)** el demandante presenta escrito ante la autoridad demandada solicitándole le sean entregadas y pagadas las aportaciones en términos de la fracción II del artículo 6° de la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado “Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila. [Visible a foja 029 de autos]

2. ACUSE DE RECIBO. En fecha **trece (13) de abril de dos mil veintitrés (2023)** mediante acuse del Servicio Postal Mexicano se tiene por recibido en la Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza el número de guía MN050520556MX.

3. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido en la oficialía de partes de este Tribunal a las once horas con cuarenta y nueve minutos (11:49) el día **siete (07) de enero del año dos mil veinticinco (2025)** compareció ********* por sus propios derechos e interpuso **Juicio Contencioso Administrativo** en contra de la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores del Municipio de Torreón, Coahuila, reclamando la configuración de la resolución negativa ficta.

Recibida la demanda en la Oficialía de Partes de este Tribunal, se procedió a la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/003/2025**, y su turno a la Tercera Sala Fiscal y Administrativa de este Órgano Jurisdiccional.



4. ADMISIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **ocho (08) de enero del año dos mil veinticinco (2025)** se admite la demanda, ordenándose emplazamiento a la autoridad demandada de conformidad con el artículo 52 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

5. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **seis (06) de marzo del año dos mil veinticinco (2025)** se tiene contestando a la autoridad demandada, corriendo traslado del escrito y anexos al demandante para que ampliara su demanda.

6. PRECLUSIÓN PARA AMPLIACIÓN DE DEMANDA. Mediante auto de fecha **veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticinco (2025)** se determina que el derecho de la parte actora para ampliar ha precluido, debido a que excedió el plazo de quince días para presentar las manifestaciones de su intención.

7. AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS, ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. El **uno (01) de julio del año dos mil veinticinco (2025)** a las once horas con cinco minutos (11:05) tuvo verificativo la audiencia de desahogo probatorio, contando las partes con un plazo de cinco días para presentar sus alegatos sin que ninguna de estas ofreciera escrito de su intención, y en consecuencia, mediante auto de fecha **diecisiete (17) de septiembre de la citada anualidad**, se declarada cerrada la instrucción y se cita para dictar sentencia, que es la que ahora se pronuncia de conformidad a los motivos, razones y fundamentos siguientes:

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN. Esta Tercera Sala en materia 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 XII, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica; 35, 83, 85, 87 fracción V y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. Siendo el sobreseimiento cuestión de orden público que debe resolverse previamente al análisis de fondo de este juicio de nulidad, lo opongan o no las partes, por ser de estudio preferente, pues se trata de impedimentos legales que no permiten resolver en el fondo el asunto sometido a su jurisdicción, por tanto, el juzgador debe primeramente analizarlas antes de entrar al estudio del fondo del juicio, pues de lo contrario se causarían evidentes daños y perjuicios a las partes promoventes, lo anterior de conformidad con la Tesis Jurisprudencial de la Novena Época No. 1a./J.3/99, aplicada aquí por analogía, que señala:

“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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/003/2025

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.

Así mismo, la tesis aislada con número de registro 213147 de la octava época, dispone lo siguiente:

“IMPROCEDENCIA. Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías.” Época: Octava Época. Registro: 213147. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII, Marzo de 1994 Materia(s): Común. Tesis: XXI.1o.60 K. Página: 379

Es necesario precisar, que, aunque pudiera actualizarse en la especie alguna otra causal de improcedencia, este órgano jurisdiccional advierte de oficio causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en el artículo 79, fracción VII y 80, fracción II, ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, preceptos legales que en lo pertinente son del tenor literal siguiente.

“Artículo 79. El juicio contencioso administrativo es improcedente: (...) V. Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio o medio de defensa en los términos de la fracción anterior; VII. Cuando de las constancias de autos o resoluciones apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar; (...) [...]”

“Artículo 80. Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo:

(...) II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia señaladas en el artículo anterior; (...)

De los preceptos legales transcritos se advierte que el juicio contencioso administrativo resulta improcedente, y, por lo tanto, se determina su sobreseimiento, en virtud de que **no se encuentra acreditado de manera fehaciente el acto que se pretende impugnar**, es decir, la **negativa ficta resulta inexistente**.

Habiendo afirmado lo anterior, se colige que resulta necesario realizar un análisis de la ficción legal impugnada, con la finalidad de observar los casos en los que se configura para la procedencia del juicio contencioso administrativo.

Se considera doctrinariamente *silencio administrativo* en referencia a la falta de actividad de la autoridad a la que compete la resolución de un recurso administrativo o la contestación a una promoción o escrito presentados por el administrado.

Así mismo, de manera doctrinal se puede entender al silencio administrativo según el profesor Julio Massip Acevedo como: *“Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa”²*.

² **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, *“Derecho Administrativo. Acto y Procedimiento”*, editorial Porrúa, México, 2017, p. 261. Cit. Massip Acevedo, Julio, “El silencio en el derecho administrativo español”, Universidad de Oviedo.

DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que “En los juicios



En términos generales el *silencio administrativo* se refiere a aquella intención del legislador, según la cual, dentro de la normativa legal le da un valor concreto a la pasividad o inactividad de la administración pública frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa o fiscal de manera ficta o presunta, dependiendo de la naturaleza de lo solicitado algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo.

Cuando la ley prescribe que se emita una respuesta cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener una determinación, la autoridad competente debe proveer dentro del plazo señalado en la propia legislación aplicable, resaltando que no todas las peticiones son iguales o tienen los mismos efectos. Por analogía se ilustra de mejor

del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."; mientras que en su párrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen. Registro digital: 189723 Aislada Materias(s): Común Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo XIII, Mayo de 2001 Tesis: 2a. LXIII/2001 Página: 448

manera con la tesis jurisprudencial I.1o.A. J/2 de la novena época, que cita:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.” Registro digital: 197538 Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo VI, octubre de 1997 Tesis: I.1o.A. J/2 Página: 663

Entonces podemos advertir que cada petición tiene su naturaleza específica, sin embargo, sus consecuencias jurídicas son distintas, con base en el derecho de petición del artículo 8° Constitucional la autoridad se encuentra obligada a emitir una respuesta, mientras que en las ficciones legales no, en este sentido, la falta de respuesta no siempre tendrá como consecuencia una vulneración al derecho de petición ni todo derecho de petición tendrá como consecuencia la configuración de una ficción legal.

Tratándose de ficciones legales, si transcurrido el plazo, la determinación o respuesta aún no ha sido emitida por la autoridad administrativa, se presume la respuesta de manera negativa (*negativa o positiva ficta*) según sea el caso, a efectos de la interposición de un posterior recurso o medio de defensa. Se considera *silencio administrativo* en referencia a la falta de actividad de la autoridad a la que compete la resolución de un recurso administrativo.



La figura jurídica de la “**Negativa Ficta**”, constituye una institución jurídica de presunción creada por el legislador a fin de impedir que las peticiones, promociones o solicitudes de los particulares queden sin contestación, de manera tal que transcurrido el plazo que la ley relativa fije para que conteste alguna solicitud relacionada con el ejercicio de facultades regladas, **debe presumirse que la administración ha resuelto de forma negativa a los intereses del gobernado.**

En ese sentido, la resolución “**Negativa Ficta**” constituye técnicamente una **presunción legal**, es decir, el creador normativo acudió a una **ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución expresa, existe una resolución implícita de carácter negativo a lo pedido**, por seguridad jurídica.

Ahora bien, la negativa ficta se compone de tres elementos el material, el formal y la parte abstracta en atención al primero de ellos, se trata de la petición realizada por el particular y el silencio por parte de la autoridad ante quien se presenta dicha solicitud y que por consecuencia expresa de la ley, la misma se entiende resuelta en sentido negativo; así mismo, se cuenta con el elemento formal, que son las cuestiones de hecho y derecho que la autoridad hace valer dentro de su escrito de contestación sobre la falta de respuesta a dicha solicitud; por último, lo que hace a la parte abstracta, es el sentido de considerar resuelto en sentido negativo la solicitud del particular si no fue contestada por la autoridad competente en el plazo marcado en la propia ley.

Resulta aplicable a lo anterior por analogía la tesis con número de registro digital 800010 de la Octava Época, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

“NEGATIVA FICTA. INTEGRACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, PARA LOS EFECTOS DEL ARTICULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con el indicado precepto legal "Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado". Así las cosas, se advierte que la litis a resolver en los juicios promovidos ante el mencionado tribunal necesariamente debe versar sobre el acto que sea objeto de impugnación. Ahora bien, en tales juicios, por regla general el acto impugnado suele ser un oficio en el cual se contiene una determinada resolución emitida por autoridad administrativa; expresándose en aquél el sentido de dicha resolución; así como los elementos de forma y de fondo que la autoridad emisora invoque sobre el particular. En esos casos no existe problema alguno para conocer el sentido y los términos en que ha sido emitido un determinado acto de autoridad que llegue a ser materia de impugnación ante el indicado Tribunal Fiscal; sin embargo, tratándose de juicios contencioso administrativos promovidos contra resoluciones cuyo sentido negativo deriva de una disposición legal, ante la ausencia de una resolución expresa que deba ser emitida por alguna autoridad, el acto impugnado debe ser integrado una vez configurada la respectiva resolución negativa ficta, por no existir un documento en que aquél esté contenido y pueda ser apreciado. A fin de demostrar la configuración de la negativa ficta, el particular interesado, debe exhibir, junto con su demanda de nulidad, una copia de la instancia cuya resolución haya omitido notificarle la autoridad de que se trata (artículo 209, fracción III, del Código Fiscal de la Federación); por su parte, la autoridad a quien se atribuye la omisión de resolver una instancia o petición formulada por un particular, dando así lugar a que surja la negativa ficta, una vez que ésta queda configurada, sólo puede expresar "los hechos y el derecho en que se apoya la misma", en atención a que, por ficción de la ley, el sentido de tal resolución es de carácter negativo (artículo 215), hecho lo cual, la parte demandante tiene derecho de ampliar su demanda, una vez que la autoridad demandada expresa su contestación a la demanda original; y dicha ampliación hará las veces de demanda, pues hasta el momento en que la misma se formula es cuando se pueden conocer y, por ende objetarse, los hechos y el derecho en que se apoye la emisión de la negativa ficta, expresados en la citada contestación. En tal orden de ideas, puede decirse que tratándose de juicios de nulidad promovidos contra resoluciones negativas fictas, el acto impugnado se integra de la manera siguiente: **A. Contenido material: consistente en la instancia o petición formuladas por el particular, y no resueltas por la autoridad correspondiente, en tanto que, el sentido negativo que por ficción de la ley recae a tal instancia o petición, necesariamente está vinculado con el punto o puntos concretos contenidos en el ocurso respectivo; B. Contenido formal: constituido por: "Los hechos y el derecho en que se apoya" la resolución negativa ficta de que se trate, los cuales deben ser expresados por la autoridad demandada desde el momento mismo en que formule su contestación a la demanda original, no siendo posible que en la contestación a la ampliación de la demanda cambie los fundamentos de**



derecho expresados originalmente, ante la prohibición establecida al respecto en el artículo 215, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, aplicable por analogía, ya que según se vio, en la contestación a la ampliación de la demanda en estos casos hace las veces de contestación de demanda en los juicios promovidos contra resoluciones expresas; y C. Parte abstracta: constituida por la ficción establecida legalmente, en el sentido de considerar resuelto en sentido negativo toda petición o instancia que un particular formule ante la autoridad competente, sin que ésta pronuncie la resolución correspondiente, dentro del plazo de cuatro meses (artículo 37). La trascendencia jurídica de lo antes considerado, para efectos de integración y resolución de la litis, consiste en que una resolución expresa notificada con posterioridad a la configuración de la resolución negativa ficta, no puede tener el carácter de acto impugnado y, por ende, tampoco puede propiamente hablarse en el respectivo juicio de nulidad, de puntos controvertidos relativos a tal resolución expresa, de ahí que, en estricta observancia de lo establecido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, los únicos puntos controvertidos del acto impugnado en el juicio cuya sentencia se reclama, son los que están relacionados con la resolución negativa ficta ya configurada. Registro digital: 800010 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Octava Época Materias(s): Administrativa Tesis: I. 3o. A. 461 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo X, agosto de 1992, página 587 Tipo: Aislada. (Énfasis añadido).

Ahora bien, para que la “Negativa Ficta” se materialice, es menester que concurren una **serie de requisitos**³, que son a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública, 2) La ausencia de respuesta o su notificación por la Administración, 3) El transcurso del plazo previsto en la ley respectiva; **4) La presunción legalmente establecida de una resolución negativa**; 5) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; 6) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se notifique el dictado del acto

³ Lo anterior se encuentra acogido en la *jurisprudencia* 2a./J. 164/2006, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 204, que establece: **"NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.

En nuestro régimen fiscal, la “*doctrina jurídica del silencio de la administración*” ha encontrado su principal aplicación en la figura de la “**Negativa Ficta**” aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades administrativas que no hayan sido resueltas en el plazo que para tal efecto establece la ley.

Así como, la ficción de la “*Positiva Ficta*” en el caso de Coahuila encuentra su apoyo en la Ley de Procedimiento Administrativo de esta entidad federativa, para aquellas cuestiones que no sean resueltas por los entes públicos y su silencio se entenderá en sentido positivo.

Sin embargo, en el caso concreto no está actualizada la ficción legal de la negativa ficta, lo anterior es así debido a que dicha institución jurídica no se encuentra establecida en la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza, como ley especial, lo cual como se dijo anteriormente, la ley que la rige, debe prever que ante el silencio de la autoridad por determinado tiempo, la respuesta se entenderá de manera negativa, positiva o confirmativa, tal como se puede advertir en los diversos ordenamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza, como los siguientes:

Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza

“ARTICULO 37. *Las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado **podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente** e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.*

ARTICULO 113. *La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. **El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.**”*



Ley de Procedimiento Administrativo de Coahuila de Zaragoza:

“Artículo 23. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles. Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver. Igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido negativo.”

Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza:

“ARTÍCULO 408. Las instancias y peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término de noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa.”

ARTÍCULO 508. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.”

Si bien es cierto que la ley general como lo es la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza sí establece la consecuencia del silencio de la autoridad ante la falta de respuesta sobre alguna petición o solicitud de los particulares, en caso contrario, la ley especial como lo es la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza, no establece ningún efecto jurídico ante la falta de respuesta. Así como, tampoco dicho ordenamiento jurídico contempla como norma supletoria alguna de las antes citadas o bien, la propia Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Resultando aplicable de manera ilustrativa la tesis aislada número XVII.2o.P.A.55 A de la Décima Época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, la cual se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación, y la cual dispone lo siguiente:

“NEGATIVA FICTA. AL NO ESTAR PREVISTA ESA FIGURA EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE OPOSICIÓN PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER UNA RECLAMACIÓN EN ESA MATERIA. Del análisis de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua se advierte que no prevé la figura de la negativa ficta, sin que sea óbice a lo anterior que en su artículo 28 establezca que, en el caso de que el particular decida iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por la vía contenciosa, éste se sustanciará de conformidad con las reglas del juicio de oposición contenidas en el Código Fiscal del Estado. Lo anterior, porque ello no implica que pueda configurarse la negativa ficta, ya que el juicio de oposición que se tramite en la vía jurisdiccional requiere, necesariamente, de la existencia de un acto o resolución previa emitida por una autoridad; de ahí que no pueda crearse por analogía una figura procesal no establecida expresamente en la legislación aplicable. En consecuencia, el juicio de oposición promovido contra la omisión de resolver una reclamación presentada con fundamento en la ley citada es improcedente.”

Registro digital: 2021178 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: XVII.2o.P.A.55 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, noviembre de 2019, Tomo III, página 2435 Tipo: Aislada

Resultando aplicable la tesis jurisprudencial número 2a./J. 34/2013 de la Décima Época sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha sido publicada en el Semanario Judicial de la Federación cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/003/2025

contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.”
Registro digital: 2003161 Instancia: Segunda Sala Décima Época
Materias(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1065 Tipo: **Jurisprudencia.**

En este caso, atendiendo al principio general del derecho de prevalecer ley especial sobre ley general, debe decirse, que en el caso la ley especial que es la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón, no contempla la configuración de alguna ficción legal en algún sentido que determinara la última voluntad de la autoridad; como tampoco, resulta supletoria la ley general de los actos administrativos, como lo es la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Resultando aplicable por analogía las tesis jurisprudencial y aisladas XXI.1o. J/6, III.4o.A.63 A, I.4o.C.220 C y IV.2o.C.45 K de la Novena Época sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, cuyos rubro y texto fueron publicados en el Semanario Judicial de la Federación, y exponen lo siguiente:

“COMPETENCIA. PARA RESOLVER UN CONFLICTO DE ESTA NATURALEZA, DEBE ATENDERSE A LAS DISPOSICIONES ESPECIALES Y NO A LA REGLA GENERAL. Resulta inaplicable el artículo 52, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados para conocer y resolver conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, ya que atento el principio de que la

regla especial impera sobre la general, debe prevalecer lo ordenado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su numeral 37, fracción VI.” Registro digital: 198233
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época
Materias(s): Común Tesis: XXI.1o. J/6 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Julio de 1997, página 284 Tipo: Jurisprudencia

“ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN. La antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea. Antes de declarar la existencia de una colisión normativa, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla, pero si no se ve factibilidad de solucionar la cuestión de ese modo, los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias mediante la permanencia de una de ellas y la desaplicación de la otra, son tres: 1. criterio jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante; 2. Criterio cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto, ceder ante la nueva; y, 3. **Criterio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*)**, ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la ley especial substrahe una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria). En la época contemporánea, la doctrina, la ley y la jurisprudencia han incrementado la lista con otros tres criterios. 4. Criterio de competencia, aplicable bajo las circunstancias siguientes: a) que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso; b) que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes), y c) que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por otras normas jerárquicamente superiores, atribuyendo -y de esa forma, reservando- a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo que cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia. Este criterio guarda alguna semejanza con el criterio jerárquico, pero la relación de jerarquía no se establece entre las normas en conflicto, sino de ambas como subordinadas de una tercera; 5. Criterio de prevalencia, este mecanismo requiere necesariamente de una regla legal, donde se disponga que ante conflictos producidos entre normas válidas pertenecientes a subsistemas normativos distintos, debe prevalecer alguna de ellas en detrimento de la otra, independientemente de la jerarquía o especialidad de cada una; y, 6. Criterio de procedimiento, se inclina por la subsistencia de la norma, cuyo procedimiento legislativo de que surgió, se encuentra



más apegado a los cánones y formalidades exigidas para su creación. Para determinar la aplicabilidad de cada uno de los criterios mencionados, resulta indispensable que no estén proscritos por el sistema de derecho positivo rector de la materia en el lugar, ni pugnen con alguno de sus principios esenciales. Si todavía ninguno de estos criterios soluciona el conflicto normativo, se debe recurrir a otros, siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón. En esta dirección, se encuentran los siguientes: 7. Inclinarsé por la norma más favorable a la libertad de los sujetos involucrados en el asunto, por ejemplo, en el supuesto en que la contienda surge entre una norma imperativa o prohibitiva y otra permisiva, deberá prevalecer esta última. Este criterio se limita en el caso de una norma jurídica bilateral que impone obligaciones correlativas de derechos, entre dos sujetos, porque para uno una norma le puede ser más favorable, y la otra norma favorecerá más la libertad de la contraparte. Para este último supuesto, existe un diverso criterio: 8. En éste se debe decidir a cuál de los dos sujetos es más justo proteger o cuál de los intereses en conflicto debe prevalecer; 9. **Criterio en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelen o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos;** y, 10. Criterio basado en la distinción entre principios y reglas, para que prevalezca la norma que cumpla mejor con alguno o varios principios comunes a las reglas que estén en conflicto. Esta posición se explica sobre la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que las reglas son expresiones generales con menor grado de abstracción, con las que se busca la realización de los principios y valores que las informan; de manera que ante la discrepancia entre reglas tuteladas de los mismos valores, debe subsistir la que mejor salvaguarde a éste, por ejemplo si la colisión existe entre normas de carácter procesal, deberá resolverse a favor de la que tutele mejor los elementos del debido proceso legal.” Registro digital: 165344 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Civil Tesis: I.4o.C.220 C Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2788 Tipo: Aislada

“AFIRMATIVA O NEGATIVA FICTA DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL. NO SE CONSTITUYE POR SU SOLA INACTIVIDAD SI NO ESTÁ REGULADA EN LA LEY. Tratándose del quehacer de las autoridades jurisdiccionales, atento al principio de que éstas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, si en el caso su inactividad no está regulada en cuanto a que produzca consecuencias por el solo transcurso del tiempo (afirmativa o negativa ficta), es evidente que aun en forma extemporánea están obligadas a actuar en consecuencia.” Registro digital: 172105 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Común Tesis: IV.2o.C.45 K Fuente: Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007, página 2450 Tipo: Aislada

Así también, este mismo argumento fue sustentado en la resolución del amparo directo 419/2019 por parte el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, en donde se resolvió lo siguiente:

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

En relación con lo expuesto y al escrito presentado en esta acción contenciosa a través del cual reclamó una negativa ficta, no debe pasar desapercibido, que es el propio accionante quien libremente en su escrito señaló que ejercía su derecho con base en el artículo 8° Constitucional, lo cual precisó de la siguiente manera:

"Justa y legal mi petición, apoyada también en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atentamente solicito se sirva a proveer conforme a lo solicitado."
[Visible en foja 029 de autos]

En este caso, como ya se dijo al inicio de la presente resolución un derecho de petición y una ficción legal en cualquiera de sus sentidos -negativo, positivo, confirmativo- son figuras jurídicas distintas, contando con las vías idóneas para reclamar la violación a este derecho constitucional y por consecuencia de lo argumentado, no se tiene por configurada una ficción legal en su sentido negativo, resultando inexistente el acto impugnado.



De igual modo, no pasa desapercibido para esta Tercera Sala que, en su petición formulada al ente municipal de pensiones de Torreón, Coahuila de Zaragoza, le solicita le sean entregadas y pagadas las aportaciones correspondientes al catorce por ciento (14%) de su sueldo base de conformidad con el artículo 6 fracción II de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza.

Sin embargo, cabe resaltar que su misma reclamación ya la hizo valer en otra instancia jurisdiccional previamente, como lo fue a través del juicio de amparo 298/2022, en donde el Juzgado Segundo de Distrito en la Laguna analizó y resolvió lo siguiente:

“En el caso concreto, el quejoso reclama la inconstitucionalidad entre otros, de los artículos 6 fracciones II y III, así como, 70 fracción II de la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila, pues considera que transgreden en su perjuicio las garantías de audiencia, legalidad y patrimonio familiar establecidas en los artículos 14, 16 y 123 Apartado a) fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera asegura, que el primer acto de aplicación de los mencionados dispositivos ocurrió en el oficio número 22-0041 de once de febrero de dos mil veintidós, referente a a solicitud de devolución del fondo propio.

[...]

*Así, del oficio número **22-0041**, de once de febrero de dos mil veintidós, que fue allegado por la autoridad responsable, ninguno de os datos contenidos en éste revela la aplicación de las disposiciones jurídicas reclamadas, esto es, que de conformidad con los artículos 6 fracciones II y III y 70 fracción II de la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila, como es que la parte quejosa haya hecho alguna aportación en dicho oficio, o en su caso, el Ayuntamiento, ni tampoco que haya optado por dejar en el patrimonio de la citada dirección la totalidad de las cuotas aportadas.*

De modo que, como se precisó anteriormente, únicamente se acredita la aplicación de la fracción I del artículo 70 de la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila, es decir, que se optó por la devolución de las cuotas de hasta cincuenta por ciento de las aportaciones que realizó la quejosa a

dicha dirección, de ahí que se afirma, el justiciable no demostró que en la solicitud de devolución del fondo propio número 22-0041, se le hayan aplicad los dispositivos que tilda de inconstitucionales.
[...]

Por lo expuesto y fundado, con apoyo en los artículos 61,63,73,74,75 y 217 de la Ley de Amparo, s resuelve:

PRIMERO. SE SOBRESEE EN ESTE JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR *****, por los motivos expuestos en el considerando cuarto de esta sentencia.

SEGUNDO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE

A ***** contra el acto reclamado al **Congreso del Estado de Coahuila, son sede en Saltillo, Coahuila de Zaragoza**, así como a la **Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón**, con sede en esta ciudad, consistente en la aplicación del artículo **70** fracción **I** de la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila, atento a los argumentos vertidos en el considerando **sexto** y para los efectos precisados en el considerando **séptimo** de esta determinación.

[...]" [Visible a fojas 071 vuelta, 072 y 076 de autos]

En el juicio de mérito, su escrito de petición de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022), el demandante hace la misma solicitud de devolución correspondiente a lo establecido en la fracción II del artículo 6° de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza, aspecto que, si bien en aquella instancia jurisdiccional federal demandó la inconstitucionalidad del precepto legal mencionado, también lo es que se le analizó y resolvió que respecto al multicitado dispositivo legal se advirtió que se haya hecho alguna aportación por parte del ahora demandante, tal y como quedó transcrito líneas atrás y en lo conducente se reproduce:

*"Así, del oficio número **22-0041**, de once de febrero de dos mil veintidós, que fue allegado por la autoridad responsable, ninguno de os datos contenidos en éste revela la aplicación de las disposiciones jurídicas reclamadas, esto es, que de conformidad con los artículos 6 fracciones II y III y 70 fracción II de la Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila, **como es que la parte quejosa haya hecho alguna aportación en dicho oficio, o en su caso, el Ayuntamiento, ni tampoco que haya optado por dejar en el patrimonio de la citada dirección la totalidad de las cuotas aportadas.**"* [Visible en foja 072 de autos]



Al respecto, debe decirse que ya se le hizo del conocimiento que el artículo 6° de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza, no le resultaba aplicable, es decir, ya le fue juzgado en otra instancia que este dispositivo legal no le es aplicable al demandante, en este caso, si bien es cierto que en lo conducente sobre su solicitud de devolución conforme al precepto legal en cita, le fue sobreseído el juicio de garantías, también lo es que el sentido de la resolución resultó por la inaplicabilidad del artículo tildado de inconstitucional.

Por lo que, a través de un nuevo acto administrativo pretender le sea nuevamente estudiado sobre si le aplica o no la devolución de lo solicitado conforme al artículo 6° de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza, sería juzgar nuevamente lo que ya fue materia de análisis en otro juicio diverso, es decir, su acto administrativo en el fondo obedece a lo que ya fue resuelto, así como, de autos no se demuestra que tal resolución haya sido reclamada o impugnada por el propio quejoso en aquella instancia jurisdiccional federal, quedando conforme con el sentido de la sentencia emitida y por consiguiente consentido con lo resuelto.

Resultando aplicable las tesis jurisprudenciales número VI.3o.C. J/60 y VI.2o. J/21, sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, mismas que han sido publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y que expresan lo siguiente:

“ACTOS CONSENTIDOS. SON LOS QUE NO SE IMPUGNAN MEDIANTE EL RECURSO IDÓNEO. Debe reputarse como consentido el acto que no se impugnó por el medio establecido por la ley, ya que si se hizo uso de otro no previsto por ella o si se hace

una simple manifestación de inconformidad, tales actuaciones no producen efectos jurídicos tendientes a revocar, confirmar o modificar el acto reclamado en amparo, lo que significa consentimiento del mismo por falta de impugnación eficaz.” Época: Novena Época. Registro: 176608. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Diciembre de 2005. Materia(s): Común. Tesis: VI.3o.C. J/60. Página: 2365

“ACTOS CONSENTIDOS TÁCITAMENTE. *Se presumen así, para los efectos del amparo, los actos del orden civil y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala.” Época: Novena Época. Registro: 204707. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Agosto de 1995. Materia(s): Común. Tesis: VI.2o. J/21. Página: 291*

En tal virtud, se advierte otra causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo de conformidad con el artículo 79 fracción V de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.⁴

Lo aquí expuesto no contraviene el derecho de acceso a la justicia ni los derechos humanos, sino que estos derechos de justicia constitucional no son ilimitados, debido a que los particulares también tienen que cumplir con los requisitos de procedibilidad y admisibilidad de la acción contenciosa administrativa.

Resultando aplicable por analogía las tesis jurisprudenciales número 1a./J. 104/2013, XI.1o.A.T. J/1 y VII.2o.C. J/23 de la Décima y Novena Época sustentadas por la otrora Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, cuyos rubro y texto han sido publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y establecen lo siguiente:

⁴**Artículo 79.-** El juicio contencioso administrativo es improcedente: [...]

V. Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio o medio de defensa en los términos de la fracción anterior;



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

“PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes." Registro digital: 2004748 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, página 906 Tipo: Jurisprudencia

“ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.

Todos los Jueces mexicanos deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de oficio. En función de ello, y conforme al principio pro personae (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, inter alia, efectuar

la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o tribunal competente; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica. De igual forma, no debe entenderse en el sentido de que puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales estarían imposibilitados para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a sus intereses pudiera ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de la resolución que fuera favorable, por ello la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas. De ahí que si el gobernado no cumple con uno de los requisitos formales de admisibilidad establecidos en la propia Ley de Amparo, y la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, ello no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues éste debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la temporalidad, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones y a fin de que los propios órganos de gobierno puedan desarrollarse plenamente en el ámbito de sus respectivas competencias, sin estar sujetos interminablemente a la promoción de juicios de amparo.” Registro digital: 2004823 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: XI.1o.A.T. J/1 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 699 Tipo: Jurisprudencia

“DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA. Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.” Registro digital: 174737 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Común Tesis: VII.2o.C. J/23 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Julio de 2006, página 921 Tipo: Jurisprudencia.

De igual forma de manera ilustrativa se cita la tesis aislada número III.4o.(III Región) 14 K de la Décima Época, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, misma que ha sido publicada en el Semanario Judicial de la Federación y establece lo siguiente:

“DERECHOS HUMANOS. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESA MATERIA NO PERMITE CONSIDERAR QUE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SEAN INAPLICABLES Y, POR ELLO, SE LESIONE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fue reformado, además de otros, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de precisar, entre otras cuestiones, que en este País todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Ahora bien, los artículos 17 constitucional y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo y rápido, o efectivo, de ninguna manera pueden ser interpretados en el sentido de que las causales de improcedencia del juicio de amparo sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos. Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida. Por tanto, las causales de improcedencia establecidas en la Ley de Amparo tienen una existencia justificada,

en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, a la oportunidad en que puede promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia, ni el de contar con un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo.” Registro digital: 2004217 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: III.4o.(III Región) 14 K (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 3, página 1641 Tipo: Aislada.

Al no encontrarse acreditado el acto impugnado con base en los razonamientos y fundamentos expuestos en esta sentencia, resulta improcedente el juicio contencioso administrativo y en consecuencia su sobreseimiento de conformidad con los artículos 79, fracciones V y VII, 80, fracción II, y 87, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila de Zaragoza, se resuelve:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se determina el **SOBRESEIMIENTO** del juicio contencioso administrativo en los autos del expediente al rubro indicado; por los motivos, razones 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 5º 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 pie⁵, conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de

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



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.

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.”

En su oportunidad, archívese este expediente, como asunto totalmente concluido y dese de baja en el Libro de Registros que se lleva para tal efecto esta Sala.

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 NÚMERO 048/2025 DEL EXPEDIENTE AL RUBRO INDICADO RADICADO ANTE ESTA 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.