



**SEGUNDA SALA EN MATERIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

EXPEDIENTE NÚMERO:	FA/190/2022
TIPO DE JUICIO	JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEMANDANTE:	*****
AUTORIDADES DEMANDADAS	CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO DE PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE COAHUILA.
MAGISTRADO:	ALFONSO GARCÍA SALINAS
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:	ENRIQUE GONZÁLEZ REYES

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a seis de febrero
de dos mil veinticuatro

Visto el estado del expediente **FA/190/2022**,
radicado en esta Segunda Sala en Materia Fiscal y
Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de
Coahuila de Zaragoza, para dictar resolución definitiva; lo
cual se efectúa a continuación.

ANTECEDENTES

Primero. Demanda. Por escrito presentado ante la
oficialía del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila
de Zaragoza, en fecha **** de **** de **** ****, ****
**** ****, demandó al **Consejo Directivo del**

Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, manifestando los siguientes:

[...]

IV.- RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA. - Esta se hace consistir en lo siguiente:

a) **LA RESOLUCIÓN DE FECHA ***** DE ***** DE *******, mediante la cual se confirma la contestación de fecha ***** de ***** de *****
*****, la cual, bajo protesta de decir verdad, fue notificada el ***** de ***** de ***** *****.

[...]"

(fojas ** a ** del expediente.)

Segundo. Prevención y Admisión de la demanda.

Con acuerdo de fecha ***** de ***** de ***** *****, se radicó bajo el expediente **FA/190/2022**, en los índices de esta **Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza** y se previno a la demandante, entre otras determinaciones en el contenidas. (Fojas ** a ** y vuelta).

Luego mediante auto de fecha ***** de ***** de ***** *****, se admitió a trámite la demanda y se ordenó el emplazamiento a la autoridad demandada a fin de que rindiera su contestación y se efectuaron los apercibimientos de ley correspondientes. (Fojas ** a ** y vuelta).

Tercero. Contestaciones a la demanda.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Mediante oficio sin número presentado el día **** de **** de ****, en oficialía de partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, **el representante legal del Consejo Directivo del Instituto de Pensiones para los trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila**, presento en la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, contestación a la demanda. (Fojas ** a ** del expediente)

Luego mediante auto de fecha **** de **** de ****, se tuvo admitida la contestación a la demanda y los medios de convicción allegados con ésta, auto en el que se ordenó vista a la parte accionante, sin perjuicio de que pudiese ejercer su derecho a ampliar la demanda. (Fojas ** a ** del expediente)

Cuarto. Preclusión del derecho para ampliar a la demanda.

Mediante auto de fecha **** de **** de ****, se declaró precluido el derecho del demandante **** para ampliar la demanda. (Foja ** y vuelta)

Quinto. Audiencia de Desahogo de Pruebas

El **** de **** de ****, tuvo verificativo la audiencia de desahogo de pruebas y se concedió a las partes el plazo de cinco días para formular alegatos. (Fojas ** a ** del expediente).

Sexto. Alegatos.

En acuerdo de ***** de ***** de ***** *****, se tuvo al representante legal de la autoridad demandada **Consejo Directivo del Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila** expresando alegatos de su intención (Foja **).

Séptimo. Cierre de Instrucción. Luego en secuela del procedimiento con acuerdo de ***** de ***** de ***** ***** se constató el fenecimiento del plazo para la presentación de alegatos, y dicho auto tuvo efectos de citación para sentencia (Foja **).

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 83, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 1, 3, 11, 12 y 13, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Existencia del acto.

Por razón de método y técnica, en toda sentencia primero debe analizarse y resolverse respecto de la certeza o inexistencia de los actos y, sólo en el primer caso, estudiar las causales de improcedencia aducidas o que se



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

advirtan en forma oficiosa por el juzgador y, por último, de ser procedente el juicio, entrar a analizar el fondo del asunto.

Por identidad jurídica, es aplicable la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, de rubro y texto:

"ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.¹".

¹ ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO. El artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, establece que procede revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento cuando, entre otros casos, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio en primera instancia haya incurrido en alguna omisión que pudiere influir en la sentencia que deba dictarse, en definitiva. Por otra parte, de acuerdo con la técnica que rige al juicio de garantías, en toda sentencia de amparo, sea directo o indirecto, la autoridad que conozca del mismo, en primer lugar debe analizar y resolver respecto de la certeza o inexistencia de los actos reclamados y sólo en el primer caso, lo aleguen o no las partes, debe estudiar las causas de improcedencia aducidas o que en su criterio se actualicen, para, por último, de ser procedente el juicio, dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda. Lo anterior es así, entre otras razones, ya que de no ser ciertos los actos combatidos, resultaría ocioso, por razones lógicas, ocuparse del estudio de cualquier causa de improcedencia y en el evento de ser fundada alguna de éstas, legalmente resulta imposible analizar las cuestiones de fondo; en otras palabras, el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto, implica, en el primer caso, que los actos reclamados sean ciertos y, en el segundo, que además de ser ciertos los actos reclamados, el juicio de garantías sea procedente. A mayor abundamiento, el no estudio de la certeza o inexistencia de los actos reclamados por parte del Juez de Distrito, independientemente de que es contrario a la técnica del juicio de amparo en los términos antes apuntados, entre otras cuestiones, trastoca la litis del recurso de revisión que hagan valer las partes y limita las defensas de éstas, porque la sentencia que se dicte en dicho recurso, podría carecer de sustento legal, al no poder precisarse con exactitud, en primer lugar, la materia del recurso y, en segundo lugar, sobre qué actos de los reclamados es procedente, en su caso, conceder el amparo, sin que el tribunal del conocimiento pueda suplir la omisión apuntada por

En el caso, como quedó especificado de la relación de resultandos, se tiene en lo medular como acto impugnado:

- La resolución de fecha ***** de ***** de *****
*****, mediante la cual se confirma la contestación de fecha ***** de ***** de ***** *****.

La existencia del acto impugnados se encuentra acreditada en autos con la exhibición de las documentales atinentes exhibidas en la demanda y contestación a la misma por la parte demandante y la autoridad demandada lo que es visible a fojas ** a ** y ** a ** del expediente.

Las citadas documentales gozan de valor demostrativo pleno, en términos de lo dispuesto por los numerales 427, 456 y 514, todos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila, aplicado de manera supletoria a la ley de la materia en términos de su dispositivo 1, toda vez que fueron expedidas por autoridad en ejercicio de

carecer de facultades para ello, pues es obligación del Juez de Distrito ocuparse de la cuestión de que se trata, siguiéndose con ello el cumplimiento de la obligación constitucional de otorgar a las partes plenitud de defensa en contra de un acto de autoridad que afecte su esfera jurídica, como puede ser la resolución definitiva por él dictada. Así pues, si el Juez de Distrito omitió, previamente al estudio de la causa de improcedencia que estimó fundada, el análisis de la certeza o inexistencia de los actos reclamados, se actualiza la hipótesis jurídica que contempla el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, procediendo, en consecuencia, revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

sus funciones, ante lo cual, se tiene como existente el acto impugnado.

Precisados los actos impugnados, corresponde efectuar el análisis de causas de improcedencia.

TERCERO. Causas de improcedencia. Por tratarse de una cuestión de orden y método procesal, la procedencia del juicio contencioso administrativo es una cuestión de orden público y de estudio preferente; por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 814, publicada en la página quinientos setenta y tres, tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, cuya voz y contenido son:

"IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.²"

En el presente asunto no se observan causales de improcedencia que hayan hecho valer las autoridades demandadas, ni se advierten a prima facie por esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa, sin perjuicio que del desarrollo del análisis de los conceptos

² **IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.**
Las causales de improcedencia en el juicio de amparo por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia

de violación puedan advertirse atento a las consideraciones de la presente sentencia.

QUINTO. Conceptos de anulación. Los motivos de anulación hechos valer por la parte accionante se tienen reproducidos, ya que por un lado no existe disposición expresa en la ley de la materia que determine deban constar en la presente resolución y, por otro, ello se realiza en obvio de repeticiones estériles.

Por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, sostenida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, consultable en la página 830, Tomo XXXI, del mes de mayo de 2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, identificable con el rubro y contenido siguientes:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.>>³

³ <<De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

A continuación, procede al examen de los motivos de anulación expuestos en la demanda, los cuales serán analizados atendiendo a los hechos y los puntos debatidos, extrayendo de ellos sus planteamientos torales, sin necesidad de atenderlos renglón por renglón y en una forma diversa a la planteada, sin que dicha situación ocasione un perjuicio a la parte accionante, ya que lo relevante es que no se omita su análisis.⁴

La parte demandante medularmente expresó en su demanda diversos conceptos de anulación, los que, para efectos de su debido análisis se enlistan en forma toral al tenor siguiente:

que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.>>

⁴ <<**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.>>

[Época: Décima Época. Registro: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: (IV Región) 20. J/5 (10a.). página: 2018.]

Primero La violación a los derechos humanos a la vida, al mínimo vital, la salud, subsistencia, dignidad humana y derecho a la seguridad social, así como la de la familia del demandante, dado que, el pago de pensión mensual resulta insuficiente para satisfacer las necesidades del demandante y su familia, ello es, se impide vivir con dignidad.

Continúa manifestando el apelante que también se vulneran diversos tratados y convenios internacionales que establecen derechos en defensa de los pensionados, citando los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 9 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cita el pacto de Salvador, artículos Cuarto y Noveno del Código Iberoamericano de la Seguridad Social.

Argumenta el recurrente que es criterio reiterado del Poder Judicial Federal que el derechos a la seguridad social en pensiones en cuanto ha vinculado al derecho a la subsistencia en condiciones dignas, adquiere la connotación de derecho fundamental, razones todas por las cuales se contraria la pensión mínima otorgada por insuficiente para satisfacer las necesidades del apelante y su familia.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Segundo Inconstitucionalidad de la fracción V artículo 2, así los artículos 7 y 29 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila vigente en la época en que se autoriza la pensión, por ser violatorio de los derechos humanos a la vida, al mínimo vital, la salud, subsistencia, dignidad humana y derecho a la seguridad social, del demandante y su familia.

De los anteriores conceptos de anulación expuestos totalmente, se advierte resultan **inoperantes**.

Se explica.

El numeral 16 Constitucional establece:

*<<**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. [...]>>.*

De conformidad con el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse.

En este sentido, en materia administrativa, específicamente, para considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen:

- a) Los cuerpos legales y preceptos de estos que sustenten la emisión de un acto o una resolución al particular, y,
- b) Los cuerpos legales y preceptos de éstos que otorguen competencia a la autoridad que emite el acto.

Por su parte, la motivación legal ha sido definida por el Poder Judicial de la Federación en distintas jurisprudencias como la exposición de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tomado la autoridad, para emitir un acto que trascenderá en beneficio o perjuicio de la esfera jurídica o patrimonial de un gobernado.

En otras palabras, **cuando la autoridad administrativa emite un acto, ésta se encuentra obligada a señalar pormenorizadamente en el mismo acto los elementos y fundamentos que la llevaron a determinar el sentido de su decisión**, es decir, de estar debidamente fundados y motivado, entendiéndose por lo primero la cita del precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que en el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Sobre el t3pico, cobra vigencia la jurisprudencia I.4o.A. J/43, consultable en la Novena 3poca del Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta, Tomo XXIII, mayo de 2006, Materia Com3n, de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, p3gina 1531, visible con el rubro y contenido siguientes:

<<FUNDAMENTACI3N Y MOTIVACI3N. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTIA Y SU FINALIDAD SE TRADUCE EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISI3N.

El contenido formal de la garant3a de legalidad prevista en el art3culo 16 constitucional relativa a la fundamentaci3n y motivaci3n tiene como prop3sito principal y ratio que el justiciable conozca el "para qu3" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias de condiciones que determinen el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el m3rito de la decisi3n, permiti3ndole una real y aut3ntica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivaci3n pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobaci3n y defensa pertinente, ni es v3lido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresi3n de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, as3 como para comunicar la decisi3n a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitadora y un argumento m3nimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relaci3n de pertenencia l3gica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunci3n.>>

Bajo esta premisa lógico-jurídica todo acto de administración **en cuanto acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular** debe fundarse y motivarse y al efecto el artículo 67 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en su contenido se establece:

Artículo 67.- Los actos y resoluciones de las autoridades se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Del numeral inserto, se establece que todo acto de autoridad se presume legal, presunción que puede ser destruida cuando el afectado -el demandante en la especie- niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Ahora de la correcta lectura a los conceptos de anulación expuesto por el accionante en su escrito de demanda, se advierte que las argumentaciones se verifican a la violación de derechos humanos, esgrimiendo que debieron observarse normas derecho sustentadas en tratados y convenios internacionales, aduciendo cobra la aplicación de normas concretas respecto del acto impugnado.

Consecuentemente, la parte accionante se encuentra obligada a desvirtuar la presunción de legalidad con que cuentan los actos impugnados en el juicio



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

contencioso administrativo en que se emite la presente resolución.

A lo anterior resulta orientador por paralelismo jurídico y cuyo criterio se comparte, el cual se encuentra contenido en la tesis aislada emanada del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consultable, con el número de tesis IV.1o.A.43 A, publicado a Novena Época en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Mayo de 2006, página 1848, cuyo contenido y título se insertan:

PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINÓ UN CRÉDITO POR DIFERENCIAS EN EL ENTERO DE CUOTAS OBRERO-PATRONALES. EL SOLO DICHO DEL ACTOR DE LA INEXISTENCIA DE AQUÉLLAS, SIN PRUEBA FEHACIENTE QUE LA DESVIRTÚE, ES INSUFICIENTE PARA TRASLADAR LA CARGA DE LA PRUEBA A LAS AUTORIDADES FISCALES.

El artículo 68 del Código Fiscal de la Federación establece que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas gozarán de la presunción de legalidad, sin embargo, cuando el afectado niegue lisa y llanamente los hechos que las motiven, corresponde a las autoridades la carga de la prueba, pero cuando el actor en juicio manifiesta sin elemento de prueba fehaciente, que no existieron diferencias en el pago de las cuotas obrero-patronales que enteró, pretendiendo desvirtuar con su solo dicho la presunción de legalidad de la resolución del Instituto Mexicano del Seguro Social que, en su carácter de organismo fiscal autónomo, así lo determinó, tal negativa no es suficiente para trasladar la carga de la prueba a las autoridades fiscales, tomando en consideración que la persona moral debe contar con los elementos documentales necesarios para desvirtuar los motivos de la resolución controvertida, y aportarlos al juicio de nulidad.

En esta ilación de ideas, respecto a la calificación de inoperante del primero de los conceptos de anulación, ello se efectúa, pues, de la simple lectura al mismo, se desprende en una mera cita de artículos y criterios jurisprudenciales, sin que ello conlleve una argumentación y/o silogismo lógico jurídico que combata de forma frontal y directa las consideraciones vertidas en la resolución administrativa impugnada, de ahí que, no basta la cita de los ordinales de ley y jurisprudencias para que ello pueda validarse como concepto de anulación.

A lo anterior, resulta vigente por identidad jurídica substancial la jurisprudencia (V. Región)2o. J/1 (10a.), emanada de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en materia común a décima época en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo III, página 1683, bajo el siguiente rubro y contenido:

CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO. *De acuerdo con la conceptualización que han desarrollado diversos juristas de la doctrina moderna respecto de los elementos de la causa petendi, se colige que ésta se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida. Lo que es acorde con la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

(salvo en los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido qué debe entenderse por razonamiento. Así, conforme a lo que autores destacados han expuesto sobre este último, se establece que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, se alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados (hechos y fundamento). Lo que, trasladado al campo judicial, en específico, a los motivos de inconformidad, un verdadero razonamiento (independientemente del modelo argumentativo que se utilice), se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento). Por consiguiente, en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento y, por ende, debe calificarse como inoperante; sin que sea dable entrar a su estudio so pretexto de la causa de pedir, ya que ésta se conforma de la expresión de un hecho concreto y un razonamiento, entendido por éste, cualquiera que sea el método argumentativo, la exposición en la que el quejoso o recurrente realice la comparación del hecho frente al fundamento correspondiente y su conclusión, deducida del enlace entre uno y otro, de modo que evidencie que el acto reclamado o la resolución que recurre resulta ilegal; pues de lo contrario, de analizar alguna aseveración que no satisfaga esas exigencias, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se

traduciría en una verdadera suplencia de la queja en asuntos en los que dicha figura está vedada.

A lo expuesto hasta este punto resulta igualmente vigente por identidad jurídica intrínseca la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de nuestro máximo Tribunal en el País, consultable bajo el registro digital número 2012601, tesis 1a./J. 44/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en el libro 34, de septiembre de 2016, tomo I, página 296, bajo el rubro y contenido siguientes:

<<<AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE LIMITAN A EXPONER LA INDEBIDA APLICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO, SIN APORTAR ARGUMENTOS PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD⁵.>>>

⁵ **AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE LIMITAN A EXPONER LA INDEBIDA APLICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO, SIN APORTAR ARGUMENTOS PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD.** De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, es necesario que exista una cuestión propiamente constitucional para que sea procedente el recurso de revisión en amparo directo. Así, de manera excepcional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las partes están legitimadas para plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la actuación de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de garantías, para lo cual deben cumplirse tres requisitos: i) la emisión de autos o resoluciones concretas de los órganos que conozcan del juicio de amparo; ii) la impugnación de normas de la Ley de Amparo cuya aplicación se actualice efectivamente dentro de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de amparo, y que trasciendan al sentido de la decisión adoptada; y iii) la existencia de un recurso procedente contra el acto de aplicación de las normas de la Ley de Amparo tildadas de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse tanto la legalidad de su acto de aplicación, como la regularidad constitucional de esas normas, en su caso. Aunado al cumplimiento de estos requisitos, para que sea procedente el recurso de revisión en amparo directo, es necesario que se formulen argumentos en los



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

En este entorno no basta, realizar meras afirmaciones en torno a que el pago de pensión mensual resulta insuficiente para satisfacer las necesidades del demandante y su familia, alegando la una supuesta violación a derechos humanos, si no se expone razonadamente cual fue la conducta y fundamento legal utilizado por la autoridad demandada, que se estima violatorio y el porqué de dicho agravio, de ahí que sobrevenga la inoperancia del primer concepto de anulación.

A lo anterior, resulta vigente por identidad jurídica substancial la Jurisprudencia emanada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página web del Semanario Judicial de Federación⁶, bajo el registro digital 185425, publicado a Novena Época en Materia Común, con el número de tesis 1a./J. 81/2002, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 61, bajo el rubro y contenido siguiente:

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

que se pretenda demostrar la transgresión de algún precepto de la Ley de Amparo a la Constitución, por lo que si se trata de argumentos en los que se hacen valer condiciones de aplicación o interpretación del precepto, no puede considerarse actualizada la procedencia excepcional del referido recurso de revisión; salvo que dicha interpretación incida o influya de manera directa en el tema de constitucionalidad.

⁶ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/185425>

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

De igual forma, resulta vigente por identidad jurídica substancial la jurisprudencia por reiteración emanada de Tribunales Colegiados de Circuito, consultable con el registro digital 226438 en la página web del Semanario Judicial de Federación⁷, publicado a Octava Época en Materia Común, con el número de tesis VI. 2o. J/44, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1990, página 664, bajo el rubro y contenido siguiente:

AGRAVIOS, NO LO SON LAS MANIFESTACIONES DE INCONFORMIDAD CON EL FALLO IMPUGNADO, NI LA SIMPLE INVOCACION DE PRECEPTOS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS. Las simples manifestaciones vagas e imprecisas de inconformidad con el sentido de la sentencia

⁷ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/226438>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

recurrida, no pueden considerarse como agravios si no atacan los fundamentos vertidos en el fallo impugnado, ni exponen argumentos jurídicos concretos para demostrar por qué los preceptos invocados son violatorios de garantías; si no que es necesario precisar qué razonamientos del a quo se estiman incorrectos, en qué consistió la violación aducida, y los argumentos lógicos y jurídicos tendientes a demostrar la ilegalidad de las consideraciones de la sentencia.

En este contexto se verifica igualmente operante la jurisprudencia emanada de Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, en cuanto la causa de pedir se encuentra íntimamente ligada con la presunción de legalidad de los actos impugnados y la exposición de argumentos jurídicos dirigidos a demostrar la ilegalidad de estos, criterio que resulta con el registro digital 171511 en la página web del Semanario Judicial de Federación⁸, publicado a Novena Época en Materia Común, con el número de tesis I.4o.C. J/27, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 2362, bajo el rubro y contenido siguiente:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CARGA PROCESAL MÍNIMA DEL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO). Los conceptos de violación deben consistir, en su mejor expresión, en la exposición de argumentos jurídicos dirigidos a demostrar la invalidez constitucional de los actos reclamados, total o parcialmente. Los elementos propios de estos argumentos deben ser, ordinariamente, los de cualquier razonamiento, esto es, la precisión de o las partes del acto reclamado contra las que se

⁸ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/171511>

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

Ahora bien, respecto de los restantes conceptos de anulación expuestos por el demandante en su escrito inicial, en cuanto reputa como inconstitucional el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

fundamento empleado por la autoridad demandada al emitir el acto impugnado en esta acción contenciosa resultan **inoperantes**.

A fin de analizar la calificación realizada, es necesario citar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el [diez de junio de dos mil once](#), en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

Ahora, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, para el análisis de toda acción ejercitada, pues, se verifica restringido en el segundo párrafo del artículo 168-A de Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza⁹, sin que se ello prevea por ello limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta el ejercicio de la acción contenciosa administrativa a realizar un control de

⁹ **Artículo 168-A.** *El Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es un organismo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establecerá su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.*

Es competente para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública del Estado y los municipios y los particulares; imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades; y fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios a la hacienda pública del estado o de los municipios, o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales.

[...]

legalidad 87 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y respecto de los actos enunciados en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, sin que este prive de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

Sin embargo, el control de constitucionalidad por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, se encuentra reservada para los Tribunales de la Federación, en términos de los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, el derecho a la jurisdicción se cumple en la medida que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado, la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, ello siempre que satisfaga los requisitos fijados por la propia Constitución y las leyes secundarias.

Al respecto, cobra vigencia la jurisprudencia 1a./J.22/2014¹⁰, emitida por la Primera Sala de la Suprema

¹⁰ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décimo Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, página 325, con número de registro 2005917*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Corte de Justicia de la Nación, visible con el epígrafe y contenido siguientes:

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

El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer

presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.

Bajo esta óptica, ante la actualización de la hipótesis o supuesto previsto en la norma, el orden jurídico prescribe la aplicación de las consecuencias previstas también en la misma, las cuales la autoridad administrativa se encuentra obligada a observar.

De esa forma, una norma jurídica se considera aplicada únicamente cuando el órgano estatal correspondiente ordena la realización de la consecuencia de derecho que se sigue del cumplimiento de las condiciones de aplicación de dicha



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

norma, por considerar, precisamente, que esas fueron satisfechas.

Y dado que los preceptos invocados por el accionante que aduce le fueron aplicados erróneamente por ser inconstitucionales al realizar el cálculo de pago de pensión, a que hace referencia en su escrito de demanda y como ha quedado establecido en el cuerpo de esta sentencia, para reclamar la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila <<vigente a la época de autorización del acto impugnado>>, **era necesario acudir previamente al amparo.**

Sin que sea, este juicio contencioso administrativo el medio idóneo para controvertir dicha inconstitucionalidad y menos aun que sin la declaratoria correspondiente por una autoridad judicial federal vía juicio de amparo, la autoridad administrativa se hubiese encontrado obligada a calcular de distinta forma la pensión correspondiente al demandante, con motivo de los argumentos vertidos por el demandante en su demanda, pues en la especie no habían sido los artículos tildados de inconstitucionales combatidos previamente en juicio amparo.

Lo apuntado encuentra respaldo en la jurisprudencia por contradicción, identificable bajo el número de tesis 2ª./J 38/2002, emanado de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal en el País, publicado en la Novena época del Semanario Judicial de Federación y su Gaceta, Tomo

XV, de mayo de 2002, a pagina 175, consultable bajo el rubro y contenidos siguientes:

<<< JURISPRUDENCIA

SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. La obligación de las autoridades

ACTOS. La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables y no, en citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo, establecen con precisión que la jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales.>>>

Igualmente resulta vigente por identidad jurídica substancial la jurisprudencia por contradicción de tesis emanada de la Segunda Sala de Nuestro Máximo



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Tribunal en el País, consultable bajo el registro digital 2006186 de la página de internet del Semanario Judicial de la Federación¹¹, publicada en Décima Época con el número de tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), en materia Común y Administrativa en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 984, bajo el rubro y contenido siguiente:

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de

¹¹ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006186>

legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

Establecido lo anterior, al verificarse que el control concentrado, sobre la constitucionalidad de los actos de la autoridad demandada, entendido como control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo que constituye para esta autoridad jurisdiccional un impedimento técnico jurídico para el análisis y vuelve estériles los conceptos de anulación en este sentido para combatir el acto impugnado y pronunciarse respecto de ello sin que exista jurisprudencia que en primacía de dicho control concentrado, se haya establecido concretamente aplicable al caso de trato por el Poder Judicial Federal, de ahí la **inoperancia** de los restantes **conceptos de anulación**.

A lo anterior es aplicable por identidad jurídica la jurisprudencia 2a./J. 188/2009, emanada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada a Novena Época en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 424, bajo el título y contenido siguientes:

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.

Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado.

En este orden de exposición de ideas es necesario expresar además que no obstante lo inoperante de los conceptos de anulación expresados con antelación y a fin de ser exhaustivos, resulta menester a esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa, pronunciarse en sentido de no advertir violación de derechos humanos alguna, pues como se ha dejado plasmado la autoridad administrativa demandada aplicó la legislación vigente al momento de la emisión del acto impugnado, sin que dicha legislación se verifique en desproporcionalidad con derechos humanos mediante criterio sentado por Tribunales Federales que lo hayan decretado previamente y sostener lo contrario implicaría efectuar el análisis de una restricción constitucional con apoyo en una disposición de carácter convencional.

Lo anterior encuentra apoyo en el criterio jurisprudencial emanado de la Primera sala de Nuestro más Alto Tribunal en el País, publicado a Décima Época, con el número de tesis 1a./J. 4/2016 (10a.), en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página 430, bajo la voz y contenido que se insertan:

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y
CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO.
CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.**

La autoridad judicial, para ejercer el control ex officio en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.

Sin que lo anterior implique que se desconozca la obligación que se tiene de ejercer el control de convencionalidad respecto de las normas que se puedan considerar inconstitucionales e inconvencionales, de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Sino más bien, que conforme al artículo 1o. constitucional, la interpretación de un derecho humano debe hacerse bajo las condiciones y delimitaciones que establecen la Constitución y los tratados de derechos



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

humanos, sin que por ende esta magistratura se encuentre supeditada a ejercer un control de convencionalidad ex officio en el asunto de trato y menos aun al no haberse solicitado expresamente por la parte accionante.

A lo anterior es aplicable por identidad jurídica substancial y en cuanto resulta atinente a lo expuesto la jurisprudencia establecida por Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, visible con el registro digital 2027894 de la pagina web del Semanario Judicial de la Federación¹², publicada en materia Común a Undécima Época en el Semanario Judicial de la Federación, con el número de tesis VI.1o.P. J/2 K (11a.), bajo el rubro y contenido siguiente:

<<<CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LOS JUECES DE AMPARO NO ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZARLO A LOS ARTÍCULOS 163 Y 166, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, E INAPLICAR LOS EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN QUE REGULAN, CON MOTIVO DE QUE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DECLARÓ INCONVENCIONAL LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA, AL ESTAR VIGENTE LA JURISPRUDENCIA P./J. 20/2014 (10a.) DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE PROHÍBE ANALIZAR RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES.

Hechos: *Diversos quejosos promovieron juicios de amparo indirecto contra actos privativos de la libertad relacionados con la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa (orden de aprehensión y/o determinación adoptada en audiencia de revisión de medida cautelar), solicitando la*

¹² <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027894>

suspensión con efectos restitutorios, bajo el argumento de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver los casos Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México y García Rodríguez y otro Vs. México, declaró inconvencional la figura de la prisión preventiva oficiosa en el país. Los juzgadores de amparo concedieron la suspensión solicitada para los efectos previstos en el artículo 166, fracción I, de la Ley de Amparo señalando, en algunos casos, que resultaba improcedente la petición de realizar un control de convencionalidad ex officio a dicho precepto, pues implicaría efectuar el análisis de una restricción constitucional con apoyo en una disposición de carácter convencional y, en otros, no se realizó pronunciamiento alguno sobre los términos en que fue solicitada la suspensión provisional.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el juzgador de amparo no está facultado para realizar un control de convencionalidad ex officio de los artículos 163 y 166, fracción I, de la Ley de Amparo, e inaplicar los efectos de la suspensión para los casos en que el acto reclamado (restrictivo de la libertad) se funde en delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, con motivo de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver los casos Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México y García Rodríguez y otro Vs. México, declaró inconvencional la prisión preventiva oficiosa, al estar vigente la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que prohíbe analizar restricciones constitucionales.

Justificación: En la tesis de jurisprudencia mencionada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales se encuentran al mismo nivel que los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conformando un mismo catálogo sin hacer referencia a una cuestión jerárquica; pero que cuando se esté en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, prevalece o tiene aplicación directa



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

el texto de la Ley Fundamental frente a cualquier norma de carácter internacional. Lo que significa que los artículos 163 y 166, fracción I, de la Ley de Amparo, que regulan los efectos de la suspensión para los casos en que la orden restrictiva de libertad se funde en delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 de la Constitución General, no da lugar a que pueda emprenderse un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, la cual constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, ya que se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano.

Sin que lo anterior implique que se desconozca la obligación que se tiene de ejercer el control de convencionalidad respecto de las normas que se consideren inconstitucionales e inconvencionales, de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sino más bien, que conforme al artículo 1o. constitucional, la interpretación de un derecho humano debe hacerse bajo las condiciones y delimitaciones que establecen la Constitución y los tratados de derechos humanos.

Ello, aunado a que la referida tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de observancia obligatoria, de conformidad con los artículos 94, párrafo décimo primero, constitucional y 217 de la Ley de Amparo, la cual no puede ser modulada a los parámetros de convencionalidad establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto, porque la jurisprudencia nacional tampoco está sometida a control constitucional o convencional, ya que dicho control sólo es aplicable a normas que generen sospecha de invalidez para el juzgador, por ser potencialmente violatorias de derechos humanos de las normas que deben aplicar, no así respecto de jurisprudencia de ese Alto Tribunal por parte de órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, pues se generaría falta de certeza y certidumbre

jurídicas, según lo establecido por éste en la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.) y en la tesis aislada 2a. CII/2016 (10a.). Máxime que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Máximo Tribunal del País desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existe el medio legal para que se subsane ese aspecto, esto, a través de la interrupción de la jurisprudencia, según el artículo 228 de la Ley de Amparo.>>>

En este sentido resulta de ineludible aplicación y vigencia por paralelismo jurídico evidente el criterio sentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible bajo el registro digital 2006186 de la pagina web del Semanario Judicial de la Federación¹³, publicado con el número de tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), en materia Común y Administrativa, a Décima Época en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 984, bajo el titulo y contenido:

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al

¹³ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006186>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio

respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

Luego a manera de colofón al resultar inoperantes los conceptos de anulación según se ha visto a lo largo de la exposición, en términos de lo expuesto, razonado y fundado, encontrándose **inoperantes** los conceptos de anulación y con fundamento en los artículos 85, 87 fracciones I y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se:

RESUELVE



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **FA/190/2022**

PRIMERO. La parte accionante *****
*****, **no probó su pretensión** en este juicio.

SEGUNDO. Se **reconoce la validez** de la resolución de fecha ***** de ***** de *****
de ***** de *****
de *****
emitida por el **Consejo Directivo del Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.**

**Notifíquese; personalmente a la parte accionante;
y mediante oficio a las autoridades demandadas.**

Efectúense las anotaciones atinentes en el libro de gobierno que corresponde.

Así lo resolvió y firma **Alfonso García Salinas**, magistrado de la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ante **Alondra Cárdenas Oxe**, secretario de acuerdo y trámite que autoriza y da fe de sus actos. **Doy fe.**

E.G.R.

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del expediente del juicio contencioso administrativo sumario **FA/190/2022** interpuesto por *****