



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE FA/026/2024
ACTORA: *****

AUTORIDADES AYUNTAMIENTO DE FRONTERA DE
DEMANDADAS: COAHUILA DE ZARAGOZA

MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

SENTENCIA
No. 0006/2024

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a veintinueve (29) de enero de
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 competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

SENTENCIA DEFINITIVA:

Que determina el **SOBRESEIMIENTO** del juicio contencioso administrativo del expediente al rubro indicado, interpuesto por ********* en contra de la **AFIRMATIVA FICTA**, derivada a su escrito recibido por la autoridad municipal en fecha **diecinueve (19) de enero de dos mil veinticuatro (2024)**, mediante el cual la demandante solicita se le emita la resolución de pensión por muerte; actos atribuidos al **AYUNTAMIENTO DE FRONTERA COAHUILA DE ZARAGOZA**; lo anterior en virtud de actualizarse causas de improcedencia. Esto, conforme a los fundamentos motivos y razones siguientes:

GLOSARIO

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

Acto(s) o resolución impugnada(s) (o), recurrida: Afirmativa Ficta recaída a su escrito de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintitrés (2023) y recibido por la autoridad municipal de Frontera, Coahuila de Zaragoza el día diecinueve (19) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Autoridad Demandada: Ayuntamiento de Frontera, Coahuila de Zaragoza

Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica: Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

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

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
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 DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS. En fecha **dos (02) de marzo de dos mil veintidós (2022)** la demandante presenta escrito a la Dirección de Recursos Humanos de Frontera, Coahuila de Zaragoza, donde ejerciendo su derecho de petición, solicita al ente municipal le sea otorgada la pensión por muerte por el fallecimiento de su esposo *****.

2. SENTENCIA DEFINITIVA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/181/2022. En fecha **diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** la Segunda Sala de este Órgano Jurisdiccional resuelve el juicio de nulidad interpuesto por la hoy accionante sobre la negativa ficta recaída a su escrito de fecha dos (02) de marzo de dos mil veintidós (2022), en donde dicha resolutora decidió lo siguiente:

“RESUELVE

ÚNICO. Se sobresee en todas sus partes en el juicio, promovido por *********, en términos de lo expuesto en el segundo considerando de esta sentencia.” [Visible en foja 123 del expediente principal]

3. ESCRITO DE FECHA VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS. En fecha **veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)** la demandante presenta ante la Sindicatura de Mayoría un nuevo escrito, donde solicita se emita resolución de la pensión de muerte en términos del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de Coahuila de Zaragoza, mismo escrito que fue recibido por el ente municipal en fecha **diecinueve (19) de enero de dos mil veinticuatro (2024)**.

4. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido en la oficialía de partes de este Tribunal a las ocho horas con cincuenta y seis minutos (08:56) el día **veintitrés (23) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)** compareció ********* por

sus propios derechos como beneficiaria del fallecido ********* e interpuso **Juicio Contencioso Administrativo** en contra del Ayuntamiento de Frontera, Coahuila, reclamando la configuración de la resolución afirmativa 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/026/2024**, y su turno a la Tercera Sala Fiscal y Administrativa de este Órgano Jurisdiccional.

5. ADMISIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **veintidós (22) de enero de dos mil veinticuatro (2024)** se admite la demanda, ordenándose emplazamiento a la autoridad demandada de conformidad con el artículo 52 de la Ley de la materia.

6. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **veintiséis (26) de abril de dos mil veinticuatro (2024)** se tiene contestando a la autoridad demandada, corriendo traslado del escrito y anexos a la demandante para que ampliara su demanda.

7. AMPLIACIÓN DE DEMANDA. Mediante auto de fecha **tres (03) de junio de dos mil veinticuatro (2024)** se tiene ampliando la demanda a la parte actora, corriendo traslado del escrito a la demandada para que estuviera en oportunidad de ejercer su derecho de contestar a la ampliación de demanda.

8. CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA. Mediante auto de fecha **tres (03) de julio de dos mil veinticuatro (2024)** se tiene contestando la ampliación de demanda a la demandada.

9. AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS, ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. El **veintisiete (27) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)** 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 alegatos de su intención, y en consecuencia, mediante auto de fecha **veintitrés (23) de octubre 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/026/2024

razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.” Época: Novena Época Registro: 194697. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Enero de 1999. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 3/99. Página: 13.

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:

(...) 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 **afirmativa 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



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

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 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

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 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 “**Positiva 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 positiva a los intereses del gobernado.**

En ese sentido, la resolución “**Positiva 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 positivo a lo pedido**, por seguridad jurídica.

Ahora bien, la positiva 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 positivo; 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 positivo 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

Ahora bien, para que la “Positiva 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 positiva; 5) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; **6) La solicitud de certificación que ha operado la positiva ficta**, 7) El derecho

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).

del peticionario de impugnar la resolución que niegue la expedición de la positiva ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se notifique el dictado del acto 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.

Sin embargo, 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.

Sin embargo, en el caso concreto no está actualizada la ficción legal de la positiva ficta, lo anterior es así debido a que dicha institución jurídica no se encuentra establecida en el Ley de la Dirección de Pensiones de Frontera, 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 positiva, negativa 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.*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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 la Dirección de Pensiones de Frontera no establece ningún efecto jurídico ante la falta de respuesta.

Así como, tampoco la Ley de Dirección de Pensiones de Frontera, establece como norma supletoria alguna de las antes

citadas o bien, la propia Ley General del 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

*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 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, cabe resaltar que en el diverso juicio contencioso administrativo FA/181/2022 solo le fue analizada la ley general -Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza-, sin embargo, en este juicio de nulidad se efectúa también un análisis de la ley especial, como lo es la Ley de la Dirección de Pensiones de Frontera, y atendiendo a un principio general del derecho prevalece ley especial sobre ley general.

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

“AFIRMATIVA FICTA DERIVADA DE LA FALTA DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. PARA RESOLVER SI SE ACTUALIZA, DEBE APLICARSE LA LEY DE DESARROLLO URBANO, POR SER LA ESPECIAL QUE RIGE EL ACTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).

Cuando una norma especial regula una situación concreta, resulta improcedente aplicar una general o suplir con ésta, aun cuando se refieran a una misma figura jurídica, pues la primera se expidió para una materia específica, es decir, con carácter especial; por tanto, ésta prevalece sobre aquélla. Siguiendo este principio, para resolver si se actualiza la afirmativa ficta derivada de la falta de respuesta a una solicitud de licencia de construcción, con base en disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, que regulan dicha figura de manera distinta, en cuanto a plazos y formalidades, debe aplicarse el primero de tales ordenamientos, por ser la legislación especial que rige el acto, pues regula en forma íntegra el trámite de la solicitud de revisión de un proyecto de edificación con el fin de obtener una licencia o permiso de construcción.” Registro digital: 166248 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: III.4o.A.63 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, octubre de 2009, página 1343 Tipo: Aislada

“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 substraer 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.

[...]” [Lo resaltado es propio]

Sin embargo, es de decirse que además de lo anterior, existen otras tres causas que impiden sea configurada la ficción legal



reclamada por la demandante como lo es la afirmativa ficta y por consiguiente la inexistencia del acto reclamado.

Este Tribunal de Justicia Administrativa de conformidad con su artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece como competencia que este órgano jurisdiccional, conocerá de las resoluciones o actos definitivos que nieguen la expedición de la constancia de positiva ficta:

“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...]

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

[...]” [Énfasis propio]

De los autos que integran el expediente se puede advertir que no existe la documental mediante la cual la demandante haya solicitado a la autoridad demandada la constancia de haberse configurado la positiva ficta, por lo cual, resulta improcedente el juicio contencioso administrativo al no ser un acto definitivo que refleje la última voluntad de la autoridad administrativa municipal.

Cabe precisar, que, si bien la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza establece la “*Afirmativa o Positiva Ficta*”, que en sentido contrario de la negativa, se entiende de manera positiva, sin embargo, no quiere decir que por el solo transcurso del tiempo o configurada la ficción legal se entenderá automáticamente concedido o reconocido algún derecho, sino que es necesario cumplir con ciertos requisitos.

En este orden de ideas, esta ficción legal para que adquiera su eficacia, se necesita además del transcurso del tiempo, un segundo acto dirigido a la misma autoridad administrativa, como lo es el del requerimiento de la **certificación de la afirmativa ficta**, la cual deberá ser emitida en el plazo de los dos días hábiles siguientes a su presentación.

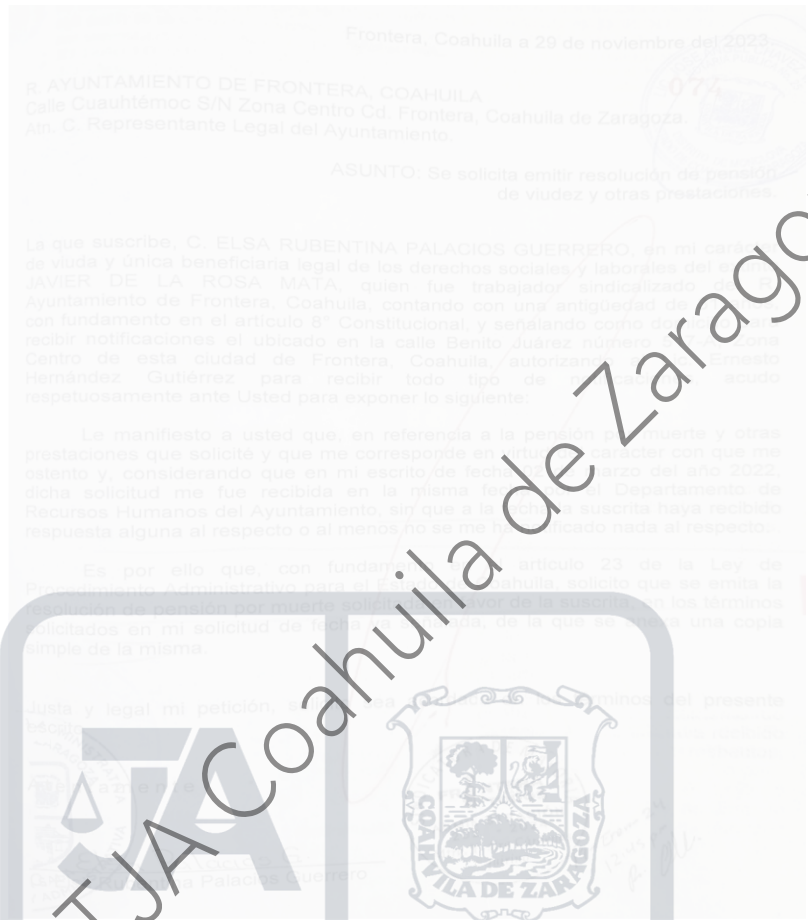
*“**Artículo 23.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a 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.”*

En este caso, la accionante solamente presenta su escrito donde le solicita al ente municipal le sea reconocida y otorgada la pensión por muerte, sin que con tal escrito se pueda tomar como la solicitud de la certificación respectiva, tal y como se ilustra a continuación:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/026/2024



Como es de observarse del escrito respectivo, se desprende que la demandante hacer una petición a la autoridad municipal para que le sea concedida la pensión por muerte del difunto

*****, sin que tal documento implique la solicitud de la certificación respectiva, lo cual resulta obligatoria para la procedencia del juicio de nulidad, dado que no ha existió una negativa expresa o tácita de la autoridad municipal para otorgarla.

Resultando aplicable las tesis número 1a. XVI/99 y II.2o.A.23 A de la Novena Época, sustentadas por la Primera Sala del Alto Tribunal y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, mismas que han sido publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y que disponen lo siguiente:

**“CLAUSURA DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS.
REQUISITOS PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO (LEY**

PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL). Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen todos los documentos y cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal deberá expedir la licencia de funcionamiento correspondiente; transcurrido dicho plazo si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad, el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, **deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta.** Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz; y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento. Así, ante la falta de licencia, o de las constancias antes precisadas, la orden de clausura y su ejecución de un negocio comercial que se encuentre reglamentado y requiera de licencia que autorice su funcionamiento, no son actos que afecten intereses jurídicos del quejoso, ya que la clausura no debe considerarse como un acto violatorio del derecho de propiedad, sino de mantener abierto al público en franco funcionamiento del giro, facultad que sólo se tiene con la licencia correspondiente o con las constancias que apoyan que operó en favor del interesado la positiva ficta, documentales que son las que acreditan la titularidad de ese derecho y por ende, un interés jurídico legalmente tutelado.” Registro digital: 193739 Instancia: Primera Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 1a. XVI/99 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Julio de 1999, página 61 Tipo: Aislada. [Énfasis propio]

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/026/2024

los intereses de los peticionarios, según sea el caso. Luego, una vez transcurrido el término de treinta días, es necesario solicitar ante la autoridad la certificación de que ha operado una resolución afirmativa ficta y es en ese momento del procedimiento cuando la autoridad tiene posibilidad de verificar si la petición se ubica o no en alguno de los casos de excepción previstos en el propio dispositivo, ya que la carga de confrontar tal cuestión no corresponde a los gobernados, pues se limitan a formular una solicitud y sólo será la autoridad quien determine si lo pedido encuadra en alguno de los casos de excepción, lo que deberá hacer al emitir la certificación correspondiente y no en momento diverso, porque ello le resultaría prácticamente imposible.” Registro digital: 188323 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: II.2o.A.23 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, diciembre de 2001, página 1677 Tipo: Aislada

Al respecto, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, al resolver el Amparo Directo Administrativo 495/2021, analizó una cuestión similar a la aquí expuesta cuando determinó lo siguiente:

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

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

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

“AFIRMATIVA FICTA. EN EL MOMENTO DE LA CERTIFICACIÓN ES CUANDO LA AUTORIDAD DEBE VERIFICAR SI SE ACTUALIZA O NO ALGÚN CASO DE EXCEPCIÓN (ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO). De conformidad con lo que establece el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las autoridades estatales o municipales de la entidad se encuentran obligadas a dar contestación a las solicitudes que les formulen los particulares, estableciéndose que la omisión de cumplir con dicha obligación dentro del plazo de treinta días genera consecuencias legales, por lo que a partir del contenido de la petición, así como del cumplimiento de los requisitos legales vinculados con la solicitud, el silencio administrativo podrá considerarse como una decisión ya sea favorable o desfavorable a los intereses de los peticionarios, según sea el caso. Luego, una vez transcurrido el término de treinta días, es necesario solicitar ante la autoridad la certificación de que ha operado una resolución afirmativa ficta y es en ese momento del procedimiento cuando la autoridad tiene posibilidad de verificar si la petición se ubica o no en alguno de los casos de excepción previstos en el propio dispositivo, ya que la carga de confrontar tal cuestión no corresponde a los gobernados, pues se limitan a formular una solicitud y sólo será la autoridad quien determine si lo pedido encuadra en alguno de los casos de excepción, lo que deberá hacer al emitir la certificación correspondiente y no en momento diverso, porque ello le resultaría prácticamente imposible” [Lo destacado es propio]

Por lo tanto, el acto impugnado como afirmativa ficta resulta inexistente, por no encontrarse en autos la documental referente a la constancia de positiva ficta, requisito indispensable para la competencia de esta autoridad jurisdiccional, ya que el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa es claro al señalar que solo conocerá de aquellos actos donde se niegue la expedición de la positiva ficta, lo cual no ha sucedido en el asunto de mérito, actualizándose la improcedencia de la vía contenciosa administrativa.

Además de lo anterior, es de decirse, que tampoco podría verse configurado un silencio administrativo debido a que como puede observarse de la documental ilustrada sobre la petición de la demandante al ente municipal para que le proporcione resolución de su pensión por muerte, tiene un sello y firma de recibido en fecha diecinueve (19) de enero de dos mil veinticuatro (2024), y en atención al artículo 23 de la Ley de Procedimiento



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/026/2024

Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁴, para que pueda configurarse tiene que haber transcurrido un plazo no mayor a treinta días hábiles, los cuáles no se cumplieron en el asunto de mérito al momento de interponer la demanda de nulidad.

Para una mayor comprensión de lo anterior, se efectúa el cómputo correspondiente:

AÑO DOS MIL VEINTICUATRO (2024)					
ENERO					
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO Y DOMINGO
				19 Presentación de escrito	20 y 21
22 Inicio 30 días hábiles	23	24	25	26	27 y 28
FEBRERO					
29	30	31	1	2	3 y 4
5	6	7	8	9	10 y 11
12	13	14	15	16	17 y 18
19	20	21	22	23 Presentación de demanda de nulidad	24 y 25
MARZO					
26	27	28	29	1 Último día para emitir contestación el ente municipal	2 y 3

⁴ “**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.”

En este caso, como resulta del cómputo expuesto, los treinta días hábiles que contaba la autoridad para emitir respuesta, no habían transcurrido cuando la demandante ya había interpuesto la demanda de nulidad.

Si bien es cierto, y no pasa desapercibido para esta Tercera Sala que hace referencia en dicho escrito a uno anterior de fecha dos (02) de marzo de dos mil veintidós (2022), es decirse que sobre este escrito, fue el que se resolvió el juicio FA/181/2022 por la Segunda Sala de este Tribunal de Justicia Administrativa, sin que dicha resolución fuera combatida mediante recurso de apelación por la parte actora, quedando consentido lo ahí resuelto sobre su primer escrito presentado ante el ente municipal, por lo que dicho escrito, ya no es materia en el presente juicio de nulidad.

Resultando aplicable por analogía las tesis jurisprudenciales número VI.3o.C. J/60 y VI.2o. J/21, de la Novena Época, sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, que disponen 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/026/2024

Gaceta. Tomo II, Agosto de 1995. Materia(s): Común. Tesis: VI.2o. J/21. Página: 291

Por lo tanto, el silencio de la autoridad al momento de interponer la demanda sería inexistente, por no haber transcurrido el tiempo señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ya que aún no se cumplía el plazo para determinar si la autoridad municipal podría dar contestación expresa a su petición.

De manera ilustrativa se cita la tesis número XXI.1o.P.A.66 A de la Novena Época sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y dispone lo siguiente:

“NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA SI SE NOTIFICA LA RESOLUCIÓN EXPRESA ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD, CON INDEPENDENCIA DE QUE SE EXCEDA EL PLAZO DE TRES MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con el precepto citado, cuando la autoridad fiscal no resuelve una instancia o petición dentro del plazo de tres meses, el interesado queda facultado para adoptar cualquiera de las siguientes posturas: a) esperar que la resolución se emita, o b) considerar que la autoridad resolvió negativamente; quedando en este último caso, facultado para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se pronuncie resolución expresa. Lo anterior significa que la oportunidad para impugnar la nulidad de una negativa ficta inicia al cumplirse tres meses sin respuesta, pero fenece cuando la resolución expresa se notifica, pues debe recordarse que lo que la norma pretende es evitar que el contribuyente permanezca en estado de incertidumbre. Por tanto, no es posible impugnar la nulidad de una negativa ficta antes que transcurra el lapso de tres meses sin respuesta, ni tampoco después de que el particular sea notificado de la resolución expresa, porque entonces queda en aptitud de impugnar la misma directamente, atacando sus propios fundamentos y motivos, sin necesidad de presumir que se ha resuelto en sentido contrario, por ser evidente que, esta última figura sólo opera ante la ausencia de resolución, independientemente del tiempo que demore su dictado.” Registro digital: 173542 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: XXI.1o.P.A.66 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Enero de 2007, página 2271 Tipo: Aislada. [Énfasis propio]

Por último, no pasa desapercibido para esta Sala resolutora que,, tal y como lo advirtió la demandada en su contestación, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 2°⁵ señala que dicha legislación no resulta aplicable en materia laboral, esto resulta relevante, debido a que como ya se dijo antes, la ley especial como lo es la Ley de la Dirección de Pensiones de Frontera no contempla dicha figura ni tampoco así la ley marco como lo es la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, en atención a esta tutela judicial efectiva y efectuando una interpretación más amplia, no pasa desapercibido que la demandante ofrece como prueba de su intención el contrato colectivo de trabajo celebrado entre el municipio de Frontera y su sindicato.

Al respecto, es de decirse que el artículo 60 del contrato colectivo de trabajo ofrecido por la demandante, es claro al especificar que lo no previsto se regirá por la Ley Federal del Trabajo y otros ordenamientos aplicables, por lo que encuadraría en la hipótesis normativa del artículo 2° de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al ser inaplicable esta legislación a la materia laboral.

“Artículo No. 60. Lo no previsto en este Contrato se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de Trabajo y Ordenamientos Legales aplicables” [Visible en foja 043 de autos]

Por consiguiente, si se quisiera dar una interpretación a su escrito con base en el contrato colectivo de trabajo, resultaría inaplicable por disposición expresa de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

^{5 5} **Artículo 2.** Esta ley no será aplicable en las siguientes materias: [...] III. Laboral; [...]



Lo aquí expuesto no contraviene el derecho de acceso a la justicia, 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 XI.1o.A.T. J/1 y VII.2o.C. J/23 de la Décima y Novena Época sustentadas 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:

“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 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, fracción 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, razonamientos 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 apartados 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 pie⁶, conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de

⁶ P./J/1/2019 (1ra.) **“IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/026/2024

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

En su oportunidad, 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

*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.”*

Magistrada

DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO
Secretaria

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEFINITIVA NÚMERO 006/2025 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, Secretaria 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.

