



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **FA/201/2024**

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

**EXPEDIENTE  
NÚMERO:** **FA/201/2024**

**TIPO DE JUICIO** JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

**DEMANDANTE:** \*\*\*\*\*

**TERCERO:** \*\*\*\*\*

**AUTORIDADES  
DEMANDADAS** **SERVICIOS DE SALUD DE  
COAHUILA DE ZARAGOZA.**

**MAGISTRADO:** ALFONSO GARCÍA SALINAS

**SECRETARIO DE  
ESTUDIO Y CUENTA:** ENRIQUE GONZÁLEZ REYES

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a siete de abril de  
dos mil veintiséis.**

Vistos en el estado relativo al expediente **FA/201/2024**, 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 mediante Oficialía de Partes de este Tribunal, el \*\*\*\*\* , la persona moral \*\*\*\*\* , a través de su representante legal \*\*\*\*\* demandó a **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza** de quien impugnó:

"[...]"

### **III.- SEÑALAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE IMPUGNA:**

- a) La configuración de la afirmativa ficta respecto de la solicitud de pago de fecha \*\*\*\*\*, presentada ante la autoridad denominada Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, para efecto de que a mi representada le sea pagada la cantidad \*\*\*\*\*, más los gastos financieros que se han generado, en virtud de la ejecución y cumplimiento del contrato público número \*\*\*\*\*.
- b) El otorgamiento de la constancia de configuración de la afirmativa ficta respecto de la solicitud de pago de fecha \*\*\*\*\*, presentada ante la autoridad denominada Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, misma que se le solicitó a la autoridad mediante escrito \*\*\*\*\*.
- c) En consecuencia de lo anterior, se reclama el pago de la cantidad de \*\*\*\*\* más los gastos financieros que se han generado, en virtud de la ejecución y cumplimiento del contrato público número \*\*\*\*\*, celebrado entre el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza y mi representada.
- d) Los gastos financieros que se han generado en términos del artículo 74 segundo párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y los que se sigan generando hasta la fecha en la que se ponga a disposición de mi representada la totalidad del adeudo antes señalado...

"[...]"

(Foja \*\* del expediente).

**Segundo. Radicación, prevención y admisión de la demanda.** Por acuerdo de fecha \*\*\*\*\*, se radicó el expediente con el estadístico **FA/201/2024** y se previno al demandante. (Fojas \*\*\*\*\* del expediente).



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Posteriormente, previo desahogo a prevención, en auto de fecha \*\*\*\*\*, se admitió la demanda, igualmente se emitió pronunciamiento respecto de las prueba allegadas a la demanda, así como las ofrecidas por la parte accionante y se ordenó correr traslado a las partes. (Fojas \*\*\*\*\* del expediente).

**Tercero. Recurso de Reclamación, admisión, citación y resolución interlocutoria.** Con escrito presentado en Oficialía de Partes de este Tribunal, en data del \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, mediante su apoderado legal interpuso recurso de reclamación en contra del auto de fecha \*\*\*\*\*, mediante el cual se desecharon las pruebas ofrecidas en el escrito de admisión a demanda. (Fojas \*\*\*\* del expediente).

Inconforme con lo anterior y en proveído de fecha \*\*\*\*\* (Foja \*\*\* y vuelta expediente) se admitió a trámite el recurso de reclamación presentado por la demandante.

En consecución, el día \*\*\*\*\*, se dictó resolución interlocutoria que declaró infundado el recurso de reclamación promovido y confirmo en sus términos en fecha \*\*\*\*\*. (Fojas \*\*\*\*\* del expediente).

Resolución interlocutoria que previo trámite de apelación, interpuesto por la parte demandante \*\*\*\*\*, fue confirmada en fecha \*\*\*\*\*, con sentencia emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia

Administrativa de Coahuila de Zaragoza. (Fojas \*\*\*\*\*) del expediente).

**Cuarto. Contestación de Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza.** Con oficio sin número, recibido en Buzón Jurisdiccional de este Tribunal, en fecha \*\*\*\*\*, la apoderada jurídica del Organismo Público Descentralizado denominado **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, opuso contestación a la demanda. (Fojas \*\*\* a \*\*\* del expediente).

Lo que, con auto de fecha \*\*\*\*\*, se admitió a trámite la contestación, así como diversos medios de convicción ofrecidos con ella y se ordenó correr traslado a la parte demandante. (Fojas \*\*\* a \*\* del expediente).

**Quinto. Preclusión ampliación a la demanda.** Por acuerdo de fecha \*\*\*\*\*, precluyó el derecho de la parte actora para manifestar lo que a sus intereses conviniera o ampliar la demanda. (Foja \*\*\* y vuelta del expediente).

**Sexto. Audiencia de Desahogo de Pruebas.** En fecha \*\*\*\*\*, 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).

**Séptimo. Alegatos y cierre de instrucción.** Por auto de data \*\*\*\*\*, se constató el fenecimiento del plazo para la presentación de alegatos, en consecuencia, el auto



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

que tuvo efectos de citación para sentencia -véase foja \*\*\* del expediente-, sentencia que aquí se pronuncia.

## 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 adviertan 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.<sup>1</sup>".**

---

**<sup>1</sup> 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 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

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/201/2024

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

- La configuración de la afirmativa ficta respecto de la solicitud de pago de fecha **\*\*\*\*\***, relativa al cumplimiento del contrato público número **\*\*\*\*\***.
- El otorgamiento de la constancia de configuración de la afirmativa ficta respecto de la solicitud de pago de fecha **\*\*\*\*\***, que se le solicitó mediante escrito **\*\*\*\*\***.
- En consecuencia, se reclama el pago de la cantidad de **\*\*\*\*\***, más los gastos financieros que se han generado y se sigan generando, en relación con el cumplimiento del contrato público número **\*\*\*\*\***.

Por razón de método y estudio, a fin de acreditar la existencia de los actos impugnados es necesario abortar en este apartado el estudio de la configuración de la Positiva Ficta.

Al respecto, en el Estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios, ante una petición del gobernado se debe emitir una respuesta, y dado el caso de la omisión en la respuesta se genera como subsiguiente existencia de un silencio de la autoridad administrativa, lo que da lugar a una ficción jurídica debidamente regulada en la entidad y para sus municipios.

En primer lugar, -dada la naturaleza del caso-se realizarán algunas precisiones en torno al tema de la ficción jurídica conocida como negativa ficta y con

posterioridad, a la confirmativa ficta y finalmente respecto de la Afirmativa ficta, para lo cual se recurre a la doctrina como elemento de análisis y apoyo.

Sobre el t3pico, cobra vigencia la tesis 2a. LXIII/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n, consultable en la Novena 3poca del Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta, Tomo XIII, del mes de mayo de 2001, Materia Com3n, p3gina 448, identificable con el t3tulo y contenido siguientes:

**"DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE AN3LISIS Y APOYO EN LA FORMULACI3N DE SENTENCIAS, CON LA CONDICI3N DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JUR3DICAS<sup>2</sup>."**

---

<sup>2</sup> **DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE AN3LISIS Y APOYO EN LA FORMULACI3N DE SENTENCIAS, CON LA CONDICI3N DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JUR3DICAS.** *En el sistema jur3dico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el art3culo 14 de la Constituci3n Pol3tica de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su 3ltimo p3rrafo, s3lo ofrece un criterio orientador, al se3alar que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deber3 ser conforme a la letra o la interpretaci3n jur3dica de la ley, y a falta de 3sta se fundar3 en los principios generales del derecho."; mientras que en su p3rrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analog3a, y aun por mayor3a de raz3n, pena alguna que no est3 decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es pr3ctica reiterada en la formulaci3n de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de an3lisis y apoyo, as3 como interpretar que la regla relativa a la materia penal de car3cter restrictivo s3lo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las dem3s, 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 funci3n jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de l3gica jur3dica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentra3ar de los textos*



Ángel Luis Parra Ortiz, en su obra intitulada "Compendio de Derecho Procesal Administrativo", expone que, en el contexto de la función administrativa del Estado, un elemento esencial lo es el acto administrativo, ya sea afirmativo o negativo.

La resolución negativa ficta la define como: una ficción legal, que considera respondida en sentido negativo una petición o instancia, por el transcurso del tiempo, para efectos de su impugnación, provocando el análisis de la petición o instancia correspondientes.

Dicho autor, sostiene que existe una clara diferencia entre el derecho de petición y la negativa ficta, en cuanto a la pretensión del interesado al ser violado su derecho de petición el solicitante se limita a pedir la contestación o respuesta de parte de la autoridad, mientras que en la negativa ficta, la intención del demandante es de que una vez estudiado el fondo de la petición, el órgano jurisdiccional esté en condiciones de decidir sobre la procedencia de la misma y a favor del solicitante.

---

*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.*

En otras palabras, la negativa ficta consiste en estimar que el silencio de la autoridad administrativa ante una petición formulada, -extendido por cierto plazo-, **genera la presunción legal de que se resolvió en sentido negativo**, por lo que es razonable sostener que ello ocurre en cuanto al fondo de tal pretensión, por ser precisamente lo que se presume negó la autoridad omisa, de tal manera que, al acudir ante los tribunales a impugnar esa determinación, el estudio de su validez sólo puede versar sobre el fondo de lo pretendido.

Ahora, en la materia fiscal existe otra figura jurídica conocida como confirmativa ficta, en la cual el silencio de la autoridad fiscalizadora y resolutora de algún recurso de revocación interpuesto por el contribuyente y dada su inactividad, inercia o pasividad de la resolución de este, debe tenerse como resuelta en sentido de confirmar el acto impugnado.

En este contexto, se puede establecer que, en nuestro régimen fiscal, la "doctrina jurídica del silencio de la administración" ha encontrado su principal aplicación en la figura de la "Negativa Ficta" y la "Confirmativa ficta", aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo que para tal efecto establece la ley.

Por otra parte, el "Silencio Administrativo" es un instrumento jurídico existente en los ordenamientos legales, que la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza ha incorporado en su



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

normativa y forma parte tanto del administrativo, con el fin de facilitar una actividad administrativa pronta y proteger el derecho de los gobernados ante la pasividad o el silencio de la autoridad local.

Ahora bien, el silencio de la autoridad administrativa en el Estado de Coahuila de Zaragoza da lugar a la "Afirmativa ficta", de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º, 20 y 23, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>3</sup>, con el propósito de verificar si establece o

---

<sup>3</sup> **Artículo 1.** *Esta ley es de orden público e interés social. Se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo y sus municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución del Estado y demás leyes de carácter federal.*

**Artículo 20.** *La Administración Pública Estatal o Municipal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley. Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará:*

- I. El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal;*
- II. Domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas;*
- III. La petición que se formula;*
- IV. Los hechos o razones que dan motivo a la petición;*
- V. El órgano administrativo a que se dirigen;*
- VI. Lugar y fecha de la ejecución del acto, y*
- VII. Firma del interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital. El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos."*

**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.*

no, las figuras jurídicas llamadas negativa ficta y afirmativa ficta.

Los dispositivos legales enumerados en el párrafo anterior, señalan que la Ley de Procedimiento Administrativo de esta entidad, se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, **y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo** y sus municipios.

Luego, el artículo 20, prevé las formalidades que deben satisfacer las promociones dirigidas a la Administración Pública Estatal o Municipal, la cual no podrá exigir mayores a las establecidas en dicha legislación.

---

***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 el caso de que se recurra al sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma. (El realce es propio).***



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/201/2024

Del contenido del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza en vigor, es evidente que las peticiones realizadas por los gobernados a las autoridades del Poder Ejecutivo de la entidad, **de los Municipios** o de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, deben ser contestadas en forma escrita, dentro del **plazo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción**, por lo que transcurrido este sin que se notifique al interesado la resolución expresa correspondiente, **ese silencio se considerará como resolución afirmativa ficta**, la cual implica una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, aunado a que, 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.

De conformidad con lo expuesto, y en la especie no se está ante un simple ejercicio de derecho de petición, pues la accionante pretendía de la autoridad administrativa un pronunciamiento de fondo, por lo que se entiende que quien deba resolver una resolución considerada como afirmativa de manera ficticia, resulta obligado a analizar los siguientes elementos:

- 1.** La existencia de una petición o instancia;
- 2.** Que la misma sea por escrito;
- 3.** Que esta se dirija a la autoridad (administrativa);

4. Que cuente con el sello de recibido;
5. El transcurso del término;
6. Que en el lapso temporal no se haya producido una respuesta o que no haya sido dada a conocer a su destinatario;
7. **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;
8. **La solicitud de la expedición de la constancia respectiva deberá ser ante la instancia que deba resolver sobre ello.**
9. Si la constancia 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 la instancia atinente, **en este caso, sería este propio Tribunal de Justicia Administrativa, con el propósito de que ese emita la resolución correspondiente.**<sup>4</sup>;

---

<sup>4</sup>**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**



10. Hay un distintivo, **la afirmativa ficta no opera ipso facto, sino que requiere de una declaratoria del Tribunal de lo Administrativo local mediante el juicio atinente**, cuando la autoridad niega entregar la certificación solicitada dentro de los dos días como lo establece el artículo 3° fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ya que el mencionado órgano jurisdiccional es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al caso concreto y, en su caso, analizar si operó o no la afirmativa ficta solicitada.

Los anteriores elementos no son arbitrarios o caprichosos, ya que, dada la peculiaridad de la ficción legal en sentido afirmativo, requiere ser declarada como configurada para que opere como tal.

Así lo han considerado diversos órganos del Poder Judicial de la Federación -al interpretar legislaciones similares- a través de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiado de Circuito, tal y como se patentiza con las tesis identificables con los epígrafes, contenidos y datos de identificación siguientes:

---

***expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta***, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

*No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;*

**AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (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 y 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 los documentos, 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; 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.

**AFIRMATIVA FICTA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 29 A 33 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. PARA QUE OPERE REQUIERE DE UNA DECLARATORIA DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO LOCAL.** La teoría del silencio administrativo y especialmente



su versión en sentido afirmativo, conocida como *afirmativa ficta*, derivan de la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión positiva, la cual, tratándose de la establecida en los artículos 29 a 33 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, **no opera ipso facto, sino que requiere de una declaratoria del Tribunal de lo Administrativo local** mediante el procedimiento especial previsto en los artículos 108 a 111 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, ya que el mencionado órgano jurisdiccional es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al caso concreto y, en su caso, de declarar si operó o no la afirmativa ficta solicitada.

La resolución positiva ficta, en consecuencia, sí produce los efectos jurídicos de una auténtica resolución, por lo que no puede, por ejemplo, ser revocada mediante una resolución expresa denegatoria de fecha posterior a la de su configuración, ni señalar de manera posterior que no se anexaron los documentos anexos a dicha solicitud (ello en tratándose de actos por los cuales se licencias, permisos, concesiones o análogos); es decir, una vez que se ha configurado el silencio administrativo, el particular entiende que se le ha resuelto en sentido positivo, por lo que a partir de tal configuración la autoridad no puede emitir una resolución expresa denegatoria, ya que esto implicaría privar unilateralmente al administrado de derechos adquiridos.

Precisado lo anterior, **no existe la omisión de respuesta** por la autoridad administrativa, pues en su caso, **la falta de respuesta administrativa** por más de treinta días **da lugar por consecuencia a configurar la ficción**

**jurídica** derivada del silencio administrativo del que se desprende **se le ha resuelto en sentido positivo**.

Ahora bien, sin que sea óbice lo anterior y bajo la misma línea de exposición y análisis, el interesado aquí parte accionante al acudir ante **la autoridad administrativa competente** a solicitar la expedición de la constancia de tal circunstancia y si la constancia no fuese emitida dentro del plazo de dos días, 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 **la instancia administrativa atinente** y en este caso -negativa de expedición de la constancia correspondiente-, sería el propio Tribunal de Justicia Administrativa, quien determinaría la procedencia de positiva ficta y emitiendo la resolución correspondiente.

Bajo esta tesitura el ente moral denominado **\*\*\*\*\***, accionante del juicio contencioso administrativo, al presentar su escrito de demanda exhibió entre otras documentales las consistentes en:

1. Escrito fechado al **\*\*\*\*\***, dirigido al **Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, mediante el cual se requiere la expedición de constancia de procedencia de la positiva ficta a que se contrae el numeral 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, mismo que fue **sellado de recibido** en esa fecha, ante la Dirección General de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Asuntos Jurídicos de la **Secretaría de Salud de Coahuila**, según se desprende de sello de recepción, documento visible a fojas \*\*\* a \*\*\* del expediente.

2. Copias Certificadas del expediente **FA/\*\*\*\***, radicado en la **Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal**, dentro del cual consta escrito -SIN FIRMA-, dirigido a **Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, mediante el cual se requiere el pago total de adeudo, así como gastos financieros derivados de la ejecución y cumplimiento del contrato administrativo número **\*\*\*\*\***, mismo que fue **sellado de recibido** en data del **\*\*\*\*\***, **ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud de Coahuila**, según se desprende de sello de recepción, documento visible a fojas \*\* a \*\*\*\* del expediente.

En lo que interesa los sellos correspondientes a los escritos de referencia constan a fojas \*\*\* y \*\*\* del expediente y que en lo que interesa se insertar como sigue:

-----  
-----

\*\*\*\*\*|IMAGEN INSERTA\*\*\*\*\*

-----  
-----

\*\*\*\*\*|IMAGEN INSERTA\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*|IMAGEN INSERTA\*\*\*\*\*

Ahora bien, de las imágenes insertas como se alude en párrafos presentes se encuentra constante el sello de recepción por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la **Secretaría de Salud de Coahuila.**

Como ya se estableció, del contenido del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vigente, es evidente que **las peticiones realizadas por los gobernados** a las autoridades del Poder Ejecutivo de la entidad, de los Municipios o de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, **deben ser contestadas en forma escrita, dentro del plazo de treinta días** posteriores a la fecha de su presentación o recepción, por lo que **transcurrido éste sin que se notifique** al interesado la resolución expresa correspondiente, **ese silencio se considerará como resolución afirmativa ficta**, la cual implica una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, **aunado** a que, 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.

Del contexto expuesto, queda claro que en el Estado de Coahuila de Zaragoza -en materia administrativa- una vez transcurrido el plazo aplicable para la autoridad instada con el propósito de que emita su determinación la misma no lo haga, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente; por tanto, la ficción legal contemplada en la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

legislación administrativa estatal es la llamada afirmativa ficta o positiva ficta.

Luego entonces, no obstante, la disposición expresa del del artículo 51 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>5</sup>, que en lo que interesa establece como regla general que toda promoción presentada ante autoridad incompetente, pero parte de la propia administración (Estatad o municipal), debe ser remitido a la autoridad competente y en caso contrario se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, en el caso, el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **establece** como regla específica que **la solicitud debe presentarse ante la autoridad que debe resolver**, ello en cuanto se dispone en lo que interesa del artículo 23 en cita:

<sup>5</sup> **Artículo 51.** Los escritos dirigidos a alguna autoridad de la Administración Pública Estatal o Municipal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes de la autoridad competente.

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días, apercibiendo a su vez al particular de dicha remisión y que en tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano competente. De esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba. En caso contrario se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente.

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente.

Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

**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 tres meses. 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.*  
(...)

Por lo que, para el caso en concreto sometido a decisión jurisdiccional de esta Segunda Sala Unitaria, **debió haberse solicitado** ante la autoridad señalada como demandada, esto es, **ante Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza y no ante la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

Lo anterior resulta de relevancia, pues solo será la autoridad competente la que podrá expedir la certificación correspondiente y ante la cual por mandato expreso del multicitado numeral 23 del cuerpo procedimental normativo para la entidad se debió solicitar tal expedición.

Ahora bien, en el asunto de trato la autoridad señalada como demandada **Servicios de Salud de Coahuila**, por disposición expresa del artículo 1º del



Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado "Servicios de Salud de Coahuila"<sup>6</sup>, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza en fecha **veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis**, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, **el cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios**, ello es, resulta un órgano de la administración pública distinto de la Secretaría de Salud, sin que a ello se obstáculo, el que se encuentre sectorizado a la última dependencia estatal citada.

Pues, el organismo público descentralizado denominado "**Servicios de Salud de Coahuila**", entre otras atribuciones cuenta con las de celebrar toda clase de convenios y contratos con autoridades federales, estatales y municipales, **así como** con organismos públicos, **privados** y sociales **y particulares que sean necesarios para su cumplimiento**, así como **administrar su propio patrimonio** de conformidad con las fracciones XII y XIII del artículo 3 del propio decreto de creación del organismo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Artículo 1º.- Se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado "Servicios de Salud de Coahuila", con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, que tendrá por objeto prestar servicios de salud a la población abierta en el estado, de conformidad con las disposiciones previstas en las leyes General y Estatal de Salud, así como en los términos del Acuerdo de Coordinación que para la descentralización de los servicios de salud fue suscrito por los Gobierno Federal y Estatal el 20 de agosto de 1996.

<sup>7</sup> **Artículo 3º.-** Para el debido cumplimiento de su objeto, el organismo tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

**XII.- Celebrar** toda clase de convenios y **contratos** con autoridades federales estatales y municipales, así como con organismos públicos,

De lo anterior se hace patente la autonomía del organismo demandada **Servicios de Salud de Coahuila** e independencia de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza, esta última, a la que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza en su Artículo 26 dispone que a dicha Secretaría de Salud le corresponde establecer y conducir la política en materia de salud, de ahí la sectorización de la primera sobre la segunda, pero sin que ello implique que puedan considerarse una sola o perteneciente a su estructura orgánica.

En este sentido, la parte actora es omisa en acreditar que efectuó la petición de la expedición de la constancia de afirmativa ficta respectiva ante la propia autoridad, tal y como lo exige el numeral 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Consecuentemente, al no satisfacerse el requisito *sine qua non* para la expedición de la certificación de procedencia o configuración de la figura de positiva ficta, **al no haberse solicitado ante la instancia competente para su expedición**, de conformidad con el artículo 23 de

---

*privados y sociales y **con particulares** que sean **necesarios para el cumplimiento de su objeto**. En todos los **actos** y aún los **de carácter administrativo** y judicial en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, quedará exceptuado de otorgar garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales y administrativas.*

**XIII.- Administrar su patrimonio y los recursos que le sean asignados**, las cuotas de recuperación, así como las aportaciones que reciba de otras personas o instituciones; y (...)"



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/201/2024

la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, según consta de las documentales insertas en la presente resolución, y las cuales hacen prueba plena de su presentación ante una autoridad diversa, cobra vigencia la causa de improcedencia prevista en el precepto 79, fracción VII de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **procede sobreseer en el juicio**, ante la inexistencia de la solicitud **a autoridad competente** de la expedición de constancia de certificación de procedencia de configuración de la figura de positiva ficta en términos del artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por tanto, se verifica actualizada la hipótesis normativa prevista en el artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ello es así, pues, como ya se estableció y se insiste, los elementos para la configuración de la positiva ficta y procedencia del juicio contencioso administrativo, **no son arbitrarios o caprichosos**, ya que, dada la peculiaridad de la ficción legal en sentido afirmativo, **requiere ser declarada como configurada para que opere como tal, pero ello solo puede ocurrir cuando se satisfacen todos los requisitos previstos en la norma que la prevé.**

Así lo han considerado diversos órganos del Poder Judicial de la Federación -al interpretar legislaciones similares- a través de la Primera Sala de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiado de Circuito, tal y como se patentiza con las tesis ya citadas con antelación e identificables con los epígrafes, contenidos y datos de individualización siguientes:

**AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (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 y 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 los documentos, 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; 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.



**AFIRMATIVA FICTA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 29 A 33 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. PARA QUE OPERE REQUIERE DE UNA DECLARATORIA DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO LOCAL.**

La teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo, conocida como afirmativa ficta, derivan de la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión positiva, la cual, tratándose de la establecida en los artículos 29 a 33 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, **no opera ipso facto, sino que requiere de una declaratoria del Tribunal de lo Administrativo local** mediante el procedimiento especial previsto en los artículos 108 a 111 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, ya que el mencionado órgano jurisdiccional es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al caso concreto y, en su caso, de declarar si operó o no la afirmativa ficta solicitada.

Finalmente ante el sobreseimiento por inexistencia del acto impugnado -existencia de la ficción jurídica y expedición de procedencia- y considerando que la positiva ficta, resulta indispensable para analizar la pretensión relativa al reclamo de pago de pago tanto del contrato como de gastos financieros, que detalla el ente moral accionante en su escrito de demanda y conforme a los documentos anexos a esta.

Al respecto, resulta necesario especificar que la conclusión arribada con anterioridad sobre la procedencia de la afirmativa ficta puede tener diversos efectos, a saber,

pueden ser estos constitutivos de derechos o bien meramente declarativos.

En el caso de los primeros, los efectos constitutivos de derechos, surgen cuando se insta ante una autoridad, previamente cubiertos los requisitos de procedencia y satisfechos los pagos de derechos correspondientes, la solicitud, verbigracia, de algún permiso o concesión y dentro del término legal que para ello tiene la autoridad administrativa, esta no se expresa sobre dicha solicitud y consecuentemente, la parte solicitante, ante el transcurso del tiempo sin respuesta por la autoridad administrativa solicita la expedición de procedencia de la afirmativa ficta, pues en este caso se estará ante un caso en que el transcurso del tiempo y por sanción legal de procedencia de la afirmativa ficta constituye un derecho a favor del administrado para el otorgamiento del permiso o concesión correspondiente; siendo que en el asunto tratado o materia del juicio contencioso administrativo instado y tramitado ante la Sala Unitaria de origen, no acontece.

En otro particular, se encuentran los segundos, llamados efectos declarativos, estos resultan siempre que sean legalmente procedentes, conforme a las disposiciones legales y normativas que rijan la materia de que se trate, imprimen el reconocimiento de una pretensión ejercitada con motivo de una solicitud, pero ello no implica la constitución de un derecho en su favor, si no meramente la declaratoria de procedencia de su solicitud, esto es como en el caso que ocupa la



procedencia del reclamo del pago, del que se obtiene que en virtud de la declaratoria de procedencia de la afirmativa ficta, da lugar a considerar que no se ha cumplido con la autorización de pago y que pueda ser analizada en el juicio contencioso administrativo como decisión final de la autoridad pero sin que pueda tener efecto constitutivo alguno, pues en todo caso deberá analizarse la acción correspondiente.

Al respecto resulta en lo atinente aplicable el criterio vertido en que por similitud de las disposiciones y situaciones de hecho analizadas este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, hace suyas como orientadoras, el que es consultable bajo el registro digital 2011800, visible bajo el rubro y contenido siguiente:

**AFIRMATIVA FICTA. NO PUEDE TENER EFECTO CONSTITUTIVO ALGUNO, CUANDO EXISTE UN RECONOCIMIENTO EXPRESO DE LO QUE SE PRETENDE CON AQUÉLLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NAYARIT).** Dentro del derecho administrativo existe la figura jurídica conocida como afirmativa ficta, es decir, que el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, debe tenerse como resuelta favorablemente. En este sentido, de los artículos 59 a 61 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, vigentes hasta el 19 de diciembre de 2014, se sigue que las peticiones realizadas por los gobernados a las autoridades del Poder Ejecutivo de la entidad, de los Municipios o de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal,

*deben ser contestadas en forma escrita, dentro del plazo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción, por lo que transcurrido éste sin que se notifique al interesado la resolución expresa correspondiente, ese silencio se considerará como resolución afirmativa ficta, la cual implica decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, siempre que sean legalmente procedentes, conforme a las disposiciones legales y normativas que rijan la materia de que se trate. Consecuentemente, si existe un reconocimiento expreso de lo que el particular pretende con la afirmativa ficta, por ejemplo, cuando busca que ante la falta de respuesta de la administración pública se autorice el pago de una factura derivada de la terminación de un contrato de obra pública, y de las constancias del juicio contencioso relativo se obtiene que aquél se aprobó, ello da lugar a que la figura demandada no pueda tener efecto constitutivo alguno. En todo caso, de considerar que no se ha cumplido con la autorización de pago, debe promoverse otra acción, que sea resuelta con motivo de la interpretación del contrato de obra pública, al existir un acto expreso.*

Consecuentemente a lo precedente, no se puede analizar la procedencia del reclamo, constituido por el requerimiento de pago efectuado por el accionante, ello, ante la inexistencia de los actos analizados con anterioridad y el sobreseimiento decretado.

En lo que interesa, también cobra vigencia la tesis III.2o.P.255 P, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

XXXII, octubre de 2010, Materia Penal, página 3028, visible con la voz y contenido siguientes:

**“IMPROCEDENCIA. CUANDO ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE DETERMINADAS CAUSALES.** De conformidad con el artículo 73 de la Ley de Amparo, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si el Juez de Distrito advierte que el acto que se reclama fue consentido tácitamente, porque la presentación de la demanda resultó extemporánea, aun cuando pudiera existir alguna otra causal, como es la inobservancia del principio de definitividad; debe considerarse actualizada la primera de esas causales, esto es, la prevista en la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, **porque al ser extemporánea la demanda, a ningún fin práctico conduce analizar cualquier otro motivo de improcedencia, porque es preferente analizar la oportunidad en que se presentó la demanda** de garantías.” (El énfasis es propio).

En lo que interesa, también cobra vigencia por identidad jurídica sustancial, la jurisprudencia VII.2o.C.J/23, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIV, julio de 2006, Materia Común, página 921, visible con el epígrafe y contexto que enseguida se insertan:

**<<DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA.>><sup>8</sup>**

<sup>8</sup> <<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

Sobre el t3pico, cobra ineludible aplicaci3n la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, identificada con el n3mero VI.2o.A. J/4, visible en la Novena 3poca del Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, Materia Administrativa, p3gina 1601, consultable con el ep3grafe y contexto que enseguida se transcriben:

**<< CONCEPTOS DE ANULACI3N. LA FALTA DE SU AN3LISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESEY3 EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

*Quando en la sentencia reclamada se sobresee en el juicio de origen, la Sala Fiscal se libera de la obligaci3n de abordar el examen de los conceptos de nulidad, toda vez que aunque es verdad, acorde al art3culo 237 del C3digo Fiscal de la Federaci3n, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben "examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, as3 como los dem3s razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuesti3n efectivamente planteada", ello s3lo acontece en el caso de que la sentencia se ocupe del fondo del asunto, mas no si se*

---

*en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los 3rganos jurisdiccionales, con su promoci3n (demanda), a la cual debe darse el tr3mite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previo las causales de improcedencia y sobreseimiento. As3, 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 indefensi3n al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petici3n de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resoluci3n, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acci3n, diciendo as3 el derecho y permitiendo que impere el orden jur3dico.>>*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/201/2024

*decreta el sobreseimiento, pues en este último supuesto se excluye la posibilidad de que la autoridad responsable emprenda algún estudio sustancial sobre el particular.>>*

No es obstáculo a lo expuesto, que el precepto 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.

Sin embargo, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que -como quedó precisado- el artículo 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

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.

En consecuencia, se está ante un caso en el que no se han actualizado todos los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, porque para ello, es necesario cumplir con los requisitos y términos fijados por la ley.

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 pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de las acciones intentadas y recursos; de manera que, si bien es cierto que dichos juicios y recursos deben estar disponibles para el interesado y 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 deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia de los mismos

Al respecto, cobra vigencia la jurisprudencia 1a./J.22/2014<sup>9</sup>, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible con el epígrafe y contenido siguientes:

---

<sup>9</sup> 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

**<<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.>><sup>10</sup>**

---

<sup>10</sup> <<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.>>

En esta tesitura, al estar demostradas las causas de improcedencia analizadas, procede sobreseer en el juicio, de ahí que el suscrito no se encuentra en posibilidad de analizar el fondo del asunto, lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando a la parte accionante su derecho fundamental de acceso a la justicia, puesto que el análisis de las causas de improcedencia, lo que se traduce en un sobreseimiento, constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.

Por los mismos motivos, -por identidad jurídica sustancial- es aplicable la tesis III.2o.C.3 K (10a.) sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, visible en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3, página 2066, consultable con la voz y contenido siguientes:

**<<IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO CONFIGURA UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *El artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), consagra como un derecho humano de toda persona el de la protección judicial, al establecer el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes, que ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención; en tanto que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/201/2024

*Mexicanos, garantiza la tutela judicial efectiva, que se traduce en el derecho subjetivo público a favor de todo gobernado para acudir ante tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales, así como de manera expedita, mediante la previa instauración de un proceso en el que se respeten diversas formalidades esenciales, pueda resolverse aquélla mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución, razón por la cual, los órganos jurisdiccionales deben abstenerse de caer en formas o rigorismos jurídicos que obstaculicen un real y efectivo acceso a la justicia. Sobre esa base, se tiene que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe cumplir con los requisitos de su procedencia; lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando al promovente su derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que si se permite acudir al juicio de amparo en todo momento, podría generar una saturación de los tribunales federales, en perjuicio del propio gobernado, así como un retardo generalizado en la administración de justicia con motivo de la interposición de interminables juicios de amparo; por ende, el análisis de las causales de improcedencia constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.>>*

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 85, 87 fracción V, y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se:

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **sobresee** en todas sus partes, en el juicio contencioso administrativo promovido por **\*\*\*\*\***,

a través de su representante legal, en términos de lo expuesto en el último razonamiento de esta sentencia.

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

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**, secretaria 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/201/2024** interpuesto por **\*\*\*\*\***, por conducto de su representante legal.

