



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**PRIMERA SALA UNITARIA EN MATERIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

| | |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| EXPEDIENTE | FA/128/2025 |
| NÚMERO SENTENCIA | 011/2026 |
| NÚMERO TIPO DE JUICIO | CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO |
| DEMANDANTE | ***** |
| AUTORIDAD DEMANDADA | AGUAS DE SALTILLO |
| MAGISTRADA | SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY |
| SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA | LUIS ALFONSO PUENTES MONTES |

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

VISTO. El estado que guardan los autos del expediente en que se actúa esta Primera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los términos previstos por los artículos 83, 84, 85, 86 y 87 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza procede a resolver los autos que integran el expediente señalado al epígrafe, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza el día catorce de julio de dos mil veinticinco, *****, en su calidad de representante de "*****" presentó demanda de Juicio Contencioso Administrativo en contra de **Aguas de Saltillo**, pretendiendo la nulidad de la resolución administrativa dictada en el expediente número *****, de fecha veintitrés de junio de dos mil veinticinco, formulando conceptos de anulación y ofreciendo pruebas de

su intención, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen, aplicando el principio de economía procesal.

Siendo aplicable la no reproducción de los conceptos de anulación, así como las pruebas, pues la falta de su transcripción no deja en estado de indefensión a la parte demandante, en razón que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos. Sustentando lo expuesto, las siguientes jurisprudencias:

<<Época: Novena Época, Registro: 1007636, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011, Tomo IV. Administrativa Segunda Parte - TCC Primera Sección - Administrativa, Materia(s): Administrativa, Tesis: 716, Página: 834.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL.

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias que emitan al resolver los recursos de revisión fiscal los agravios hechos valer por el recurrente, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, pues en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, los mencionados recursos están sujetos a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fija para la revisión en amparo indirecto; de modo que si el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación, la falta de transcripción de los aludidos motivos de inconformidad no deja en estado de indefensión a quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.>>

<<Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

*Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789 **AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.** La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.>>*

SEGUNDO. Recibido el escrito inicial de referencia, la Oficialía de Partes de este Tribunal remitió la demanda y anexos a la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa, designándole el número de expediente FA/128/2025.

TERCERO. En fecha veintiséis de agosto de dos mil veinticinco la demanda fue admitida a trámite, ello de conformidad con los artículos 13, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 51 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, previo acuerdo de prevención de fecha dieciséis de julio del mismo año.

En el mismo proveído, después que este órgano jurisdiccional se pronunció sobre la admisión y

desechamiento de las pruebas ofrecidas de la intención de la parte actora, se ordenó correr traslado a la autoridad demandada, para que contestaran en términos de los artículos 52 y 58 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

CUARTO. Notificada la parte actora y emplazada la autoridad demandada según las diligencias actuariales que obran en autos, en fecha uno de octubre de dos mil veinticinco, el ciudadano *********, en su carácter de representante **Aguas de Saltillo, Coahuila**, presentó escrito de contestación a la demanda en el Buzón Jurisdiccional de la Oficialía de Partes de este Tribunal, la cual fue admitida a trámite en auto del día ocho del mismo mes y año.

En el referido acuerdo se otorgó a la parte actora el plazo de quince días para ampliar la demanda.

QUINTO. En fecha quince de diciembre de dos mil veinticinco se dictó un acuerdo en el que se declaró la preclusión del derecho de la parte actora para producir la ampliación a la demanda al haber transcurrido el plazo otorgado para ello.

SEXTO. La audiencia de desahogo de pruebas tuvo verificativo el día veintiocho de enero de dos mil veintiséis, no obstante la incomparecencia de las partes a pesar de estar legalmente notificados; haciéndose efectivo el apercibimiento decretado previamente en autos consistente en que la falta de asistencia de las partes no impediría su celebración, esto con fundamento en el artículo 81 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que abierta la audiencia se tuvieron por



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes dada su naturaleza jurídica, lo cual quedó asentado en el acta que se levantó con motivo de dicha diligencia.

En dicha acta se concedió a las partes el plazo de cinco días para efecto de que formularan sus alegatos contados a partir del siguiente de la conclusión de la audiencia.

SÉPTIMO. En fecha doce de febrero de dos mil veintiséis se emitió un acuerdo en el que se certificó el transcurso del plazo de cinco días para formular los alegatos sin que las partes lo hayan realizado.

Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 82 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se tuvo la referida certificación con efectos de citación para Sentencia.

En ese sentido, una vez culminadas todas las etapas procesales y no habiendo actuación alguna pendiente por desahogar, de conformidad con el artículo 83 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por ser este el momento procesal oportuno para dictar la sentencia, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, las sentencias que se dicten por este Órgano Jurisdiccional deberán suplir las deficiencias de la demanda, sin analizar cuestiones que no se hayan hecho valer, limitándose a los

puntos de la litis planteada. Asimismo, no obstante, de que no necesitan formulismo alguno, las mismas contendrán:

<<I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hubieren admitido según el prudente arbitrio del Tribunal;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III. Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconocieron o cuya nulidad se declarase, y

IV. Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.>>

SEGUNDO. La competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como de esta Primera Sala Ordinaria para conocer el asunto que nos ocupa y dictar el presente fallo, deviene de lo dispuesto en los artículos 3, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, 1, 2, 83, 84, 85, 86 y 87 de la Ley del Procedimiento contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

TERCERO. La personalidad de las partes quedó debidamente acreditada.

Por lo que hace a *********, en su calidad de representante de *********, se tuvo por exhibiendo el documento mediante el cual demostró su personalidad en proveído de fecha veintiséis de agosto de dos mil veinticinco.

En cuanto a la autoridad demandada se tuvo por reconocida la personalidad de *********, en su carácter de representante de **"Aguas de Saltillo, Sociedad Anónima de**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Capital Variable", en términos del auto de fecha ocho de octubre de dos mil veinticinco.

CUARTO. Previo al estudio de los agravios expresados por la enjuiciante, atendiendo a las técnicas jurídicas procesales, es necesario analizar de forma preferente las causas de improcedencia de la acción y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo que hagan valer las partes, así como las diversas que de oficio advierta este Tribunal al ser de orden público¹.

En la especie, la parte demandada aduce como causal de improcedencia la omisión de la parte actora de agotar los medios de defensa ordinarios previo a intentar la vía contenciosa administrativa.

En ese orden de ideas, es oportuna la cita del artículo 2, primer párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así

¹ 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. **IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.

como del numeral 3, penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que son del siguiente tenor:

<<Artículo 2.- Procede el juicio contencioso administrativo previsto por la presente Ley **contra las resoluciones administrativas definitivas** que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.>>

<<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:

(...)

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, **las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.**>>

De la interpretación armónica y sistemática de los preceptos en comento se obtiene que el procedimiento contencioso administrativo no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública estatal o municipal, sino que se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde **la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos sean “resoluciones definitivas”**.

En ese contexto, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define por resolución 1) la acción y efecto de resolverse, 2) decreto, providencia, auto o fallo de autoridad gubernativa o judicial; a su vez se entiende por resolver decidir algo o formar la idea o el propósito firme de hacerlo²; mientras que la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 3 penúltimo párrafo, señala que el carácter

² Diccionario de la Lengua Española, vigesimotercera edición, publicada en octubre de 2014 como colofón de las conmemoraciones del tricentenario de la Academia.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

definitivo de la resolución se produce cuando no admite recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Así las cosas, se advierte que, para la procedencia del juicio contencioso administrativo, es preciso que se combata un fallo de autoridad gubernativa mediante el cual se decida en definitiva alguna cuestión, y que éste sea irrecurrible en sede administrativa, o bien, que la interposición del recurso previsto sea optativa.

Es oportuno traer a colación que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria derivada de la Contradicción de Tesis 79/2002-SS³, sostuvo:

<<No se generará agravio o conflicto alguno para el gobernado en tanto la administración pública no diga su última palabra por medio de la autoridad a quien compete decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución de que se trata adquiere esa fijeza que impide reformas o mudanzas, se dice que "causa estado".

La generación de esta situación últimamente mencionada en combinación con la causación de un agravio objetivo son las características de la resolución definitiva para efectos del juicio contencioso-administrativo, además de lo que prevé el artículo 11 de la ley orgánica antes mencionada, lo que dará lugar al nacimiento del interés requerido para acudir a la vía en comentario.>>

Corolario de la Contradicción de Tesis antes referida lo constituye la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el

³ ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO Y NOVENO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Registro digital: 17453, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 282, Novena Época.

número 2a. X/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.>>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Asimismo, es oportuna la cita de la Contradicción de Tesis 105/2020 de la que se verifica que la Segunda Sala del Alto Tribunal dispuso:

*<<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 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa 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.*

En el caso, 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.

*De esta manera, estamos 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**, para ello, es necesario cumplir con los requisitos y términos fijados por la ley impugnada; en el caso concreto, dicha condición, se traduce en la existencia de una resolución definitiva susceptible de ser reclamada en la vía contenciosa.*

*Por ello, únicamente al legislador le corresponde tal función (determinar los plazos y términos en la ley); por tanto, **si la intención del legislador al emitir el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue limitar la procedencia del juicio contencioso administrativo a determinadas hipótesis (resoluciones definitivas que causen perjuicio), tal situación por sí sola, de ninguna manera puede estimarse violatoria de los principios previstos por el artículo 17 de la Constitución Federal**, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad que le fue conferida constitucionalmente.*

En consecuencia, debe señalarse que la garantía de acceso a la administración de justicia, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, sí es observada por el Estado, ya que **el hecho de que el juicio contencioso administrativo no sea procedente mientras no se emita una resolución definitiva que cause un agravio fiscal, no implica que en cualquier caso, el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia** previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.

Es por lo anterior que el simple establecimiento de requisitos o presupuestos necesarios para el estudio de fondo de los conceptos de anulación propuestos en el contencioso administrativo, no constituyen, en sí mismos, una violación al derecho humano de un recurso judicial efectivo, 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 pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos 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 del recurso intentado.**>> (Énfasis añadido).

En ese sentido, la condicionante de que se combata una resolución definitiva únicamente se podrá tener por satisfecha cuando ésta no admita recurso ordinario en su contra, o haciéndolo, se haya dispuesto expresamente su optatividad.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Teniendo en cuenta lo anterior, es conveniente traer a colación el artículo 107 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, que dispone:

<<**ARTÍCULO 1.-** La presente Ley es de interés público y tiene por objeto establecer las bases y regular la organización, atribuciones, actos y contratos relacionados con la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reuso y disposición de aguas residuales en los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, todo ello bajo un esquema de desarrollo sustentable. Para efectos de esta ley se entenderá por:

(...)

XX.- Organismo operador: la dependencia o entidad paramunicipal, pública o privada municipal o intermunicipal, descentralizada o desconcentrada, bajo la denominación de sistema municipal o el que se le asigne, que en los términos de la presente ley tiene la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de las poblaciones de su circunscripción territorial.>>
(Realce añadido)

<<**ARTÍCULO 107.-** Contra las resoluciones o actos de los organismos operadores procederán los recursos legales que prevé la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado.>>

Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 96, dispone lo siguiente:

<<**Artículo 96.** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión **o, cuando proceda**, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de las entidades u **organismos descentralizados o desconcentrados** estatales o **municipales, de los servicios que** el Estado

o Municipio prestan de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, **el recurso de revisión** previsto en el párrafo anterior **también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.** >> (Realce añadido)

De los preceptos en consulta se advierte que el Recurso de Revisión es procedente contra actos de organismos descentralizados y desconcentrados municipales, a través de los que los Municipios prestan servicios de manera exclusiva, como acontece respecto del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a través del organismo público paramunicipal denominado "Aguas de Saltillo, Sociedad Anónima de Capital Variable".

Establecido lo anterior, es menester llamar la atención al enunciado normativo en cuanto establece que "*procederán los recursos legales que prevé la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado*", pues a través de dicha redacción resulta con meridiana claridad que no fue intención del legislador local establecer la optatividad en favor de los gobernados para, a su elección, interponer el recurso ordinario, o bien, acudir en vía de juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; sino que de forma directa estableció como único medio de impugnación primigenio el Recurso de Revisión.

Así, **se colige la necesidad de agotar dicho recurso previo a instaurar demanda en la vía contenciosa administrativa**, máxime que **la remisión** que se hace **a la Ley de Procedimiento Administrativo** para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **lo es únicamente en cuanto al**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

señalamiento del medio de defensa procedente, no así para denotar alguna optatividad en su interposición.

Para resaltar lo anterior debe traerse a cuenta la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que en su artículo 96, primer párrafo, establece:

*<<Artículo 96. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión **o, cuando proceda**, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.>> (Realce añadido)*

Para un mejor entendimiento del enunciado normativo "o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda" contenido en el precepto en consulta, es conveniente traer a colación la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 124/2015 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, página 1943, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

<<RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. ES OPTATIVO AGOTARLO PARA IMPUGNAR LA NEGATIVA DE INSCRIPCIÓN DE LA ASAMBLEA RELATIVA A LA ELECCIÓN O REMOCIÓN DE ÓRGANOS EJIDALES.

*De conformidad con el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, vigente hasta el 11 de octubre de 2012, cuando el Registro Agrario Nacional niegue la inscripción de un acta de asamblea relativa a la elección o remoción de órganos ejidales, procede el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. A su vez, **este último precepto indica que los interesados podrán interponer el recurso de revisión o, "cuando proceda", intentar la vía jurisdiccional que***

corresponda; es decir, lo optativo depende de que la vía jurisdiccional proceda sin condición alguna. En ese orden, si la procedencia del juicio de nulidad contenido en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, únicamente depende de que se impugne una resolución de una autoridad agraria, en el caso los delegados del Registro Agrario Nacional; y que esa resolución altere, modifique o extinga un derecho, lo que igualmente se actualiza con la resolución negativa de inscripción del acta de asamblea aludida, porque trasciende directamente al derecho que tienen los ejidos de nombrar a sus órganos de representación y de vigilancia, así como de solicitar su registro; entonces, resulta patente que, **en el caso, no existe mayor condición para la procedencia del juicio agrario,** de manera que es optativo agotar el recurso de revisión, esto es, los interesados pueden elegir entre ese medio de defensa en sede administrativa o acudir desde luego ante el Tribunal Unitario Agrario. Lo anterior incluso permite, que la solución de las controversias suscitadas por la negativa de inscripción de la asamblea relativa a la elección o remoción de los órganos ejidales sea expedita.>> (Énfasis añadido)

Para el entendimiento de la opinión jurisdiccional de la Segunda Sala del Alto Tribunal es necesario remitirse a la Contradicción de Tesis 109/2015⁴ génesis del criterio antes transcrito, que en lo que interesa dispone:

<<Por su parte, el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

(Reformado, D.O.F. 30 de mayo de 2000)

"Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una

⁴ **Registro digital:** 25884, **Asunto:** CONTRADICCIÓN DE TESIS 109/2015, **Décima Época, Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, página 1917, **Instancia:** Segunda Sala. **RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. ES OPTATIVO AGOTARLO PARA IMPUGNAR LA NEGATIVA DE INSCRIPCIÓN DE LA ASAMBLEA RELATIVA A LA ELECCIÓN O REMOCIÓN DE ÓRGANOS EJIDALES.** CONTRADICCIÓN DE TESIS 109/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA NOVENA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 5 DE AGOSTO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: LUIS JAVIER GUZMÁN RAMOS.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, **cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.**

"En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente."

El precepto reproducido prevé que contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, **podrán ser impugnados a través del recurso de revisión**, ante las propias autoridades, **o cuando proceda intentar la vía jurisdiccional.**

Como puede observarse, **el precepto en estudio claramente indica que los interesados podrán interponer el recurso de revisión o, "cuando proceda", intentar la vía jurisdiccional que corresponda. Lo anterior indica, que el recurso de revisión es optativo, siempre y cuando proceda desde luego la vía jurisdiccional;** es decir, **lo optativo depende de que la vía jurisdiccional proceda sin condición alguna.**

De manera que, **para resolver la problemática** que importa a esta contradicción, **habrá que determinar si, en contra de la negativa de inscripción de un acta de asamblea de ejidatarios**, relativa a la elección de órganos de representación y vigilancia, **procede desde luego el juicio de nulidad (agraria).**

Al respecto, el **artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios** dispone:

"Artículo 18. Los **Tribunales Unitarios conocerán**, por razón del territorio, **de las controversias que se les planteen** con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

"Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

(Reformada, D.O.F. 9 de julio de 1993)

"I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

(Reformada D.O.F. 9 de julio de 1993)

"II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;

"III. Del reconocimiento del régimen comunal;

"IV. De **juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; ...**"

Como se ve, el artículo referido **indica que los Tribunales Unitarios Agrarios tienen competencia para conocer, entre otros asuntos, de los juicios de nulidad promovidos contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.**

Es decir, **el juicio de nulidad agraria procede contra las resoluciones de las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen una obligación.**

Así las cosas, si **las delegaciones del Registro Agrario Nacional** tienen facultades para ejercer la función registral de los acuerdos contenidos en las actas relativas a la elección o remoción de los órganos ejidales y comunales, resulta claro que **son autoridades agrarias;** de manera que **las resoluciones a través de las cuales nieguen el registro solicitado, se ubican en el concepto resoluciones que indica la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**

Además, esta Segunda Sala estima que **la resolución negativa de inscripción de la asamblea relativa a la elección o remoción de los órganos ejidales, altera o modifica derechos del ejido, en la medida que su**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

negativa de inscripción trasciende directamente al derecho que tienen los ejidos de nombrar a sus órganos de representación y de vigilancia y de solicitar su registro.

Por tanto, **si la procedencia del juicio de nulidad** previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, **únicamente depende de que se impugne una resolución de una autoridad agraria**, en el caso los delegados del Registro Agrario Nacional; **y que esa resolución altere, modifique o extinga un derecho, lo que igualmente se actualiza con la resolución negativa de inscripción de un acta de asamblea relativa a la elección de órganos de representación y vigilancia**; entonces, resulta patente que **en el caso no existe mayor condición para la procedencia del juicio de nulidad agraria**, de manera que el recurso de revisión contenido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es optativo, esto es, los interesados pueden elegir entre agotar ese medio de defensa en sede administrativa o acudir desde luego ante el Tribunal Unitario Agrario.>> (El realce es añadido)

De la anterior transcripción se obtiene que la Segunda Sala determinó, en cuanto a la optatividad del Recurso de Revisión objeto de estudio en la Contradicción de Tesis transcrita, que ésta **depende de que el juicio de nulidad proceda sin condición alguna.**

Para determinar si se imponía condición alguna, como premisa mayor, estableció que el juicio de nulidad es procedente contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, según lo dispuesto por el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, obteniendo dos requisitos a saber:

1. Que la resolución sea emitida por una autoridad agraria, y;

2. Que la resolución altere, modifique o extinga un derecho o determinen la existencia de una obligación.

Como premisa menor, determinó que las delegaciones del Registro Agrario Nacional son autoridades agrarias; y, que la resolución negativa de inscripción de un acta de asamblea relativa a la elección de órganos de representación y vigilancia altera o modifica derechos del ejido, en la medida que su negativa de inscripción trasciende directamente al derecho que tienen de nombrar a sus órganos de representación y de vigilancia y de solicitar su registro.

Concluyendo que no existen requisitos adicionales, es decir, sin condición alguna, por lo que procede desde luego el juicio de nulidad.

En ese sentido, atendiendo al parámetro sentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se estima que el juicio de nulidad ante este Tribunal no es procedente de forma directa**, pues de la interpretación sistemática de los artículos 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de zaragoza, y 101 de la Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se obtiene que **sí existe una condicionante para la procedencia del juicio contencioso administrativo**, esto es, **que precisamente exista una resolución definitiva** susceptible de ser controvertida.

En ese sentido, se reitera, para los efectos del artículo 3 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

el Estado de Coahuila de Zaragoza, se considerará que una resolución es definitiva cuando no proceda recurso administrativo en su contra, o cuando su interposición sea optativa, de ahí que resalta la relevancia del artículo 107 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, pues de dicho enunciado normativo se desprende que la voluntad del legislador fue la de **disponer el Recurso de Revisión** en contra de las resoluciones o actos de los organismos operadores que se emita en contravención a dicha legislación, **sin otorgarle optatividad** a dicho medio de defensa, **lo que se corrobora del enunciado normativo en el que se emplea el vocablo "procederán" según lo ya asentado**, verificándose que, en dicha Ley de carácter especial, el legislador no dispuso que la interposición del medio de defensa sea optativa, sino que expresamente estableció el Recurso de Revisión como medio de impugnación

De tal suerte, la remisión a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es tendiente a **establecer un sistema de supletoriedad encaminada a colmar las deficiencias de la norma suplida, sin establecer figuras que el legislador no tuvo la intención de implementar**, esto es, **respecto de su tramitación; sin liberar a los particulares de la obligatoriedad de su interposición.**

Dicha interpretación es acorde con la reflexión de la Segunda Sala del Alto Tribunal, pues de lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que la redacción <<o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.>>, integrada por el legislador en el artículo 96 de la Ley de

Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **no constituye la permisión para que los recursos administrativos deban en todos los casos considerarse como de interposición optativa**, sino que **para determinar si existe una condicionante previa debe interpretarse de forma sistemática y conjunta con los cuerpos legales que establecen el medio de defensa en sede administrativa.**

Sirve de apoyo el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la jurisprudencia consultable con el número de tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, página 1065, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

<<SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Resalta la relevancia de impugnar las resoluciones en sede administrativa si se tiene en cuenta que, la omisión de hacerlo trae como consecuencia la aplicación del principio de inmutabilidad del acto administrativo, así como de preclusión, contenidos en el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que es de la siguiente voz:

<<Artículo 106. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

Robustece lo anterior el hecho de que el Juicio Contencioso Administrativo seguido ante este Tribunal **se rige por el principio de litis cerrada**, lo que se corrobora de lo dispuesto en la exposición de motivos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, contenida en el dictamen de fecha once de agosto de dos mil diecisiete perteneciente a la Tercera Sesión del Segundo Período Extraordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado⁵.

Robustece la anterior determinación la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consultable con el número de tesis IV.2º.A.225 A, visible en página 1739, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, del mes de Julio de 2018, Novena Época, cuyo rubro y texto son:

⁵ Se prevé asimismo, la posibilidad de que el Tribunal supla las deficiencias que encontrare en la demanda, y asimismo, **establece el principio de Litis cerrada**; lo que implica que sólo podrá pronunciarse respecto de lo solicitado por la demandante en su escrito inicial, **sin introducir cuestiones novedosas a la controversia**.

<<JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LITIS CERRADA Y DE PARIDAD PROCESAL.

Generalmente se reconoce que en el procedimiento contencioso administrativo imperan los principios de litis cerrada y de paridad procesal; el primero implica que los hechos sometidos a la decisión del tribunal competente no deben variarse en el transcurso del juicio, ni por él ni por alguna de las partes; sin embargo, su aplicación en ciertos casos se flexibiliza para los gobernados, al permitirles que controviertan actos previamente impugnados en instancias administrativas, mediante los mismos argumentos de ilegalidad ya resueltos, o a través de otros nuevos; en tanto que el segundo supone la proscripción para el juzgador de otorgar a alguna de las partes una posición más favorable respecto de la otra. De esta guisa, las resoluciones que se adopten en el procedimiento en relación con la controversia planteada, atenderán tanto a las pretensiones de la actora, como a los argumentos expuestos por la demandada, sin que el órgano de instrucción pueda perfeccionarlos mediante la introducción de nuevos aspectos, o concediendo a alguna de las partes oportunidades no otorgadas a la otra, y con ello afirmar que tales resoluciones se dictan en estricto derecho. En ese sentido, en el procedimiento contencioso seguido por los tribunales administrativos del Estado de Nuevo León rigen los aludidos principios. Así, el de litis cerrada está contenido en el artículo 87 de la Ley de Justicia Administrativa local, el cual precisa que las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la referida entidad, deberán ser debidamente fundadas y motivadas, congruentes y exhaustivas y contendrán la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; el examen y valorización de las pruebas; el análisis de los conceptos de agravio consignados en la demanda y los fundamentos en que se apoye para declarar fundada o infundada la pretensión para reconocer la validez o nulidad del acto impugnado; para absolver o para condenar y, en su caso, para determinar los efectos de la sentencia; además de expresar en sus puntos resolutivos los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado o, en su caso, la condena que se decrete; de modo que las resoluciones que se dicten en el juicio de mérito quedan limitadas al análisis de aquellos aspectos que se



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

consignen en la demanda, sin que pueda advertirse la permisión de exceder ese extremo, ya que en ninguna parte de la ley se advierte la posibilidad de que el órgano jurisdiccional supla la deficiencia en los argumentos de las partes o actúe oficiosamente por lo que hace a la conformación de los aspectos debatidos o conformantes de la litis. Asimismo, en cuanto al principio de paridad procesal, los diversos preceptos 25 y 26 de la citada ley establecen, respectivamente, que en la tramitación del procedimiento contencioso se atenderá supletoriamente al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, y que ante el tribunal no procederá la gestión oficiosa; lo que permite afirmar que para dicho procedimiento opera la regla establecida en el artículo 403 del indicado código, conforme al cual toda sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas, respectivamente, en la demanda y en la contestación, así como de lo argumentado en la réplica de esta última y en la dúplica y, en su caso, en la reconvencción, en la contestación, en la réplica y en la dúplica.>>

Así como la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, consultable con el número XVI.1o.A.198 A (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 76, Marzo de 2020, Tomo II, página 935, Décima Época, de título y contenido que se transcribe:

<<JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LE SON INAPLICABLES LOS SUPUESTOS Y EFECTOS DE LA LITIS ABIERTA PROPIOS DEL JUICIO DE NULIDAD EN EL ÁMBITO FEDERAL, AL REGIRSE POR EL SISTEMA DE LITIS CERRADA.

El artículo 265, fracciones II y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato prevé un sistema de litis cerrada, ya que no permite al actor introducir argumentos no esgrimidos en contra de la resolución recurrida en sede administrativa, sino únicamente los planteados en contra del acto impugnado en el juicio de nulidad. Por su parte, el juicio contencioso administrativo federal se rige por el sistema de litis abierta, por

disposición expresa del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que permite que los demandantes introduzcan conceptos de anulación novedosos, no expuestos ante la autoridad demandada, mediante los cuales se puede cuestionar la resolución dictada por ésta, la recaída al recurso por medio del cual se impugnó aquélla e, incluso, los actos del procedimiento administrativo del que derivó la resolución controvertida a través del recurso ordinario. Por consiguiente, conforme a los razonamientos contenidos en la contradicción de tesis 171/2002-SS, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 32/2003, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", esas diferencias legales tornan incompatibles los sistemas mencionados, pues la aplicación de los supuestos y efectos de la litis abierta a un procedimiento de litis cerrada, conllevaría que se desvirtúen los principios de preclusión y definitividad propios de este último, ya que el órgano jurisdiccional estaría obligado a estudiar lo que el actor adujera en su demanda, aun cuando no lo hubiera planteado en el recurso ordinario, con afectación también del principio de paridad procesal, ya que tendría que atender, sin limitaciones, la extensa defensa del demandante.>>

Así, al advertirse la actualización de la causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo invocada por la parte demandada, **es procedente declarar el sobreseimiento** del mismo, con fundamento en el artículo 87, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, sin que esto se traduzca en una violación al derecho de acceso a la justicia.

Es importante hacer mención que los **requisitos de admisibilidad y procedencia resultan ser insoslayables**, aún bajo la óptica del control de constitucionalidad y convencionalidad, de aplicación de derecho de acceso a la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

jurisdicción y del principio pro persona, **tal como lo ha resuelto en diversas ocasiones la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Soporta lo anterior la jurisprudencia consultable con el número de tesis 1a./J. 85/2022 (11a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época de rubro y texto siguientes:

<<CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO IMPLICA QUE DEBA EJERCERSE SIEMPRE, SIN CONSIDERAR PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES INTENTADAS.

Hechos: En un juicio ordinario civil se demandó, entre otras cuestiones, la nulidad de un contrato de prestación de servicios profesionales que involucró el acto traslativo de dominio de un bien inmueble, en tanto que el demandado reconvino la acción pro forma. El Juez de primera instancia desestimó ambas pretensiones. En contra de esa resolución, ambas partes interpusieron sendos recursos de apelación, y al resolverlos el Tribunal de Alzada modificó la sentencia recurrida. En contra de esa resolución, el demandado promovió juicio de amparo directo en el que formuló diversos conceptos de violación, entre ellos, el relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2150 del Código Civil para el Estado de Baja California, cuya resolución constituye la materia de estudio en el presente amparo directo en revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que **los Jueces y las Juezas, en el ámbito de su competencia, antes de proceder al control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad, deben resolver cualquier problema relacionado con los presupuestos de procedencia o de admisibilidad de las acciones que las partes promueven.**

Justificación: La expresión "ex officio" que se predica del control judicial significa que los Jueces tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales sobre

derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte, por el simple hecho de ser Jueces o Juezas, pero no que necesariamente deban hacer ese control en tres pasos (interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto e inaplicación) en todos los casos, sino en aquellos en los que, de forma incidental, sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, **sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad.** Al respecto, **la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: "No implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones".>>** (Énfasis añadido)

La jurisprudencia consultable con el número de tesis 1a./J. 10/2014 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 487, Décima Época, que se transcribe:

<<PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.

Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado **principio pro persona**, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello **no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que **tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.**>>** (Énfasis añadido)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Así como la jurisprudencia consultable con el número de tesis 1a./J. 90/2017 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 213, Décima Época, de la siguiente literalidad:

<<DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.

*De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, **es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional**, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de*

la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los **requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción**, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, **consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución.** Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.>> (Énfasis añadido)

Así las cosas, al no haberse impugnado una resolución que tenga el carácter de definitiva, es que resulta improcedente el juicio contencioso administrativo, actualizando la causal de sobreseimiento contenida en el artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los diversos artículos 2 y 79, fracción X, de la misma Ley, así como el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila de Zaragoza, sin que esto se traduzca en una violación al derecho de acceso a la justicia.

Sirve de apoyo la jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, consultable con el número de tesis XI.1o.A.T. J/1 (10a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 699, Décima Época, de título y texto siguientes:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

<<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.>>

Así como la tesis I.7o.A.14 K (10a.), sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II, Materia Constitucional, página 1948, con Número de Registro Electrónico 2006084, de rubro y texto siguientes:

<<SOBRESEIMIENTO EN LOS JUICIOS. NO ENTRAÑA, PER SE, UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, PORQUE LOS MOTIVOS DE IMPROCEDENCIA QUE LO ORIGINAN CONSTITUYEN, POR REGLA GENERAL, UN LÍMITE RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA SU EJERCICIO.

El principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no entraña un derecho ilimitado, sino que su ejercicio está constreñido al cumplimiento de determinados requisitos, como la instauración de un juicio o procedimiento por el interesado, que colme las exigencias legales para su procedencia, pues de lo contrario, si no existe el ejercicio del derecho de acción para plantear una específica pretensión, se obligaría a las autoridades jurisdiccionales a resolver conflictos de manera oficiosa o se les facultaría para analizar asuntos cuyas exigencias sean jurídicamente inviables. Así, dentro de los límites de ese principio, está la procedencia del medio de defensa que inste el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

particular, para lo cual, verbigracia, tratándose del juicio de amparo, debe verificarse que resulte procedente contra los actos reclamados, para poder estudiar los conceptos de violación aducidos por el quejoso o, de lo contrario, deberá sobreseerse, al existir una justificación jurídica que impide analizar los planteamientos de fondo. Del mismo modo, la necesidad del establecimiento de causas de improcedencia, como límite al ejercicio del derecho constitucional de acceso a la impartición de justicia, se justifica en virtud de la existencia de condiciones imprescindibles para el nacimiento, desarrollo y conclusión válida de un litigio, que doten de certeza, seguridad jurídica y legalidad al fallo que se emita, entre las cuales se encuentra la relativa a que el reclamo se formule en tiempo, esto es, en el plazo que el particular tiene para impugnar un acto determinado; límite temporal que se fija normativamente para dotar de certeza a las situaciones jurídicas existentes, porque de este modo, si no se cuestionan, la presunción de legalidad de que gozan los actos de autoridad se consolida y los dota de firmeza, por la extinción del derecho a combatirlo, que supone, a su vez, la aceptación de su validez por parte del sujeto en contra de quien se dictó. Bajo esas premisas, el sobreseimiento en los juicios no entraña, per se, violación al principio inicialmente señalado, porque los motivos de improcedencia que lo originan constituyen, por regla general, un límite razonable y proporcional para su ejercicio.>>

Así las cosas, ante el sobreseimiento del presente juicio, esta Sala Unitaria se encuentra impedida para el estudio de los conceptos de anulación expuestos por la enjuiciante, toda vez que la principal consecuencia del sobreseimiento es poner fin al juicio sin resolver la controversia de fondo, al existir un obstáculo jurídico que impide su conocimiento.

Robustecen lo anterior el criterio jurisprudencial sustentado por la Segunda Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de registro electrónico 239006, visible en página 49, del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 24, Tercera Parte, Séptima Época, cuyo rubro y texto son:

<<SOBRESEIMIENTO. NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.

No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los razonamientos tendientes a demostrar la violación de garantías individuales por los actos reclamados de las autoridades responsables, que constituyen el problema de fondo, si se decreta el sobreseimiento del juicio.>>

Así como la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable con el número de tesis VI.2º. J/280, visible en página 77, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, del mes de mayo de 1994, Octava Época, cuyo rubro y texto rezan:

<<SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.

No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.>>

Por lo que hace al material probatorio aportador por las partes cabe señalar que, el mismo fue debidamente analizado por esta autoridad resolutoria, pues solo a la luz del estudio previo es que se estuvo en aptitud de determinar la improcedencia y consecuente sobreseimiento del juicio que nos ocupa.

Abonando a lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que resulta ocioso plasmar de forma expresa el análisis de los medios de convicción, toda vez que, como se señaló en líneas que anteceden, al decretarse el sobreseimiento del juicio, éste órgano jurisdiccional se encuentra legalmente



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

impedido para pronunciarse sobre el fondo del asunto, y por tanto, de la valoración expresa de las pruebas en que se sustentan los conceptos de anulación, pues aun cuando se hiciera la misma, en nada cambiaría el sentido de la presente resolución; sin que se pueda considerar que dicho proceder cause afectación a las partes al no trascender al sentido de la sentencia.

Cobran aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de registro electrónico 237264, visible en página 177 del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 205-2016, Tercera Parte, Séptima Época, cuyo rubro y texto son:

<<PRUEBAS. CASOS DE INOPERANCIA DE LOS AGRAVIOS EN QUE SE RECLAMA SU FALTA DE ESTUDIO.

Para que puedan considerarse operantes los agravios en que se reclama la falta de estudio de alguna o algunas de las pruebas rendidas, es necesario, no sólo que la omisión exista, sino que la misma trascienda al sentido de la sentencia.>>

Así como el criterio jurisprudencial sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable con el número de tesis VI.2º. J/22, visible en página 409, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, del mes de Agosto de 1995, Novena Época, cuyo rubro y texto disponen:

<<SOBRESEIMIENTO. PRUEBAS RELACIONADAS CON EL FONDO DEL NEGOCIO. NO PROCEDE SU ESTUDIO.

El juez federal no tiene por qué tomar en consideración las pruebas ofrecidas por la quejosa en el juicio de garantías, relacionadas con los conceptos de violación, si

decide sobreseer, pues no existe razón jurídica para examinar y valorar las relativas al fondo del asunto.>>

Conclusión

Al resultar improcedente la demanda de nulidad, con fundamento en el artículo 87 fracción V de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los diversos artículos 79, fracción X, y 80, fracción II, de la misma Ley, en relación con una interpretación en sentido contrario del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se **sobresee el juicio contencioso administrativo.**

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **sobresee el juicio contencioso administrativo** incoado por **"*****"**, en contra de la autoridad demandada, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando **CUARTO** de esta sentencia.

SEGUNDO. Con fundamento en el artículo 26 fracción III de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza **notifíquese personalmente** esta sentencia a **"*****"**, y **por oficio** a 1) **"Agua de Saltillo, Sociedad Anónima de Capital Variable"**, en los domicilios respectivamente señalados para recibir notificaciones.

Notifíquese. Por los motivos y fundamentos jurídicos plasmados en el cuerpo de la presente sentencia, resolvió la Licenciada Sandra Luz Miranda Chuey, Magistrada de la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, residente en esta ciudad, quien firma junto con el Licenciado Luis Alfonso Puentes Montes, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la mencionada Sala Unitaria, quien autoriza con su firma y da fe. -

**Magistrada de la Primera Sala
Unitaria en Materia Fiscal y
Administrativa**

**Secretario de Estudio y
Cuenta**

**Licenciada Sandra Luz
Miranda Chuey**

**Licenciado Luis Alfonso
Puentes Montes**

Se lista la sentencia. Conste. -----

(Hoja de firmas perteneciente a la sentencia definitiva dictada dentro de los autos del expediente indicado al epígrafe.)

