



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/062/2024

### TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**EXPEDIENTE:** FA/062/2024

**ACTORA:** \*\*\*\*\*

**AUTORIDADES  
DEMANDADAS:** ORGANISMO PÚBLICO  
DESCENTRALIZADO DENOMINADO  
SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA  
DE ZARAGOZA.

**MAGISTRADA:** MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES  
**SECRETARIO:** JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

**SENTENCIA  
No. 032/2025**

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a doce (12) de septiembre de  
dos mil veinticinco (2025).

La Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del  
Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en  
los términos previstos por los artículos 87 y 89 de la Ley del  
Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila; 11 y 13  
fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia  
Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como con sustento  
en aplicación por analogía, debido a similitudes normativas  
constitucionales en la Tesis Jurisprudencial I.4o.A. J/461  
pronuncia y emite la siguiente:

<sup>1</sup> **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.** De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de

## SENTENCIA DEFINITIVA

Que **SOBRESEE** el **juicio contencioso administrativo**, dentro del expediente al rubro indicado, interpuesto por **\*\*\*\*\*** en contra del **Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado “SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA DE ZARAGOZA”** por incumplimiento, omisión, silencio administrativo y/o negativa de pago de los contratos administrativos de prestación de servicios números **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***, cuyos montos son: (\$ **\*\*\*\*\***) **\*\*\*\*\***; (\$ **\*\*\*\*\***) **\*\*\*\*\***; (\$ **\*\*\*\*\***) **\*\*\*\*\***, (\$ **\*\*\*\*\***) **\*\*\*\*\***; respectivamente; toda vez, que ha sobrevenido la actualización de causas de improcedencia, derivadas de la inexistencia algunos y falta de definitividad de otro de los actos impugnados, en forma tal que quedo sin materia el juicio de mérito. Lo anterior, conforme a los siguientes motivos, razones y fundamentos:

### GLOSARIO

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

Actos impugnados: **Incumplimiento, omisión, silencio administrativo y/o negativa de pago de los contratos número \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\***.

---

dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.” *Época: Novena Época Registro: 174161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, septiembre de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/46. Página: 1383*



<b>Autoridad Demandada</b>	Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado "Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza."
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo o</b>	
<b>Ley de la materia:</b>	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley de Adquisiciones del Estado:</b>	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley de Procedimiento Administrativo Local:</b>	Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Código Procesal Civil:</b>	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
<b>Alto Tribunal o SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tercera Sala/Sala:</b>	Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
<b>Tribunal:</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

### I. ANTECEDENTES RELEVANTES:

De la narración de hechos que realizaron las partes en sus respectivos escritos, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. CELEBRACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NÚMERO \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\***. En fecha **diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019)** por una parte el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza y por otra \*\*\*\*\* , celebraron los contratos de prestación de servicios conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

**2. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NÚMERO \*\*\*\*\***. En fecha **tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)** por una parte el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza y por otra \*\*\*\*\* , celebraron un contrato de prestación de servicios conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**3. PETICIÓN.** En fecha **cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)**, la hoy demandante por conducto de su apoderado legal Alberto Zavala Gutiérrez, **dirige una petición de apoyo para el pago contractual al Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza -Miguel Ángel Riquelme Solís-**, al Secretario de Finanzas **-Blas José Flores Dávila-** y al Secretario de Salud **-Roberto Bernal Gómez-** para hacer del conocimiento la falta de pago de los contratos de prestación de servicios número \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por parte del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública **“Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza”**.

**4. QUEJA.** En fecha **cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)**, la hoy demandante por conducto de su apoderado legal Alberto Zavala Gutiérrez, **interpone queja ante la Secretaría de**



**Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila de Zaragoza** por el incumplimiento de pago de los contratos de prestación de servicios número **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***, por parte del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, misma a la cual se le dio el trámite correspondiente, terminando sin conciliación el veinticinco (25) de octubre de dos mil veintidós (2022).

**5. SENTENCIA JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/028/2023.** En fecha **dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**, la Primera Sala de este Órgano Jurisdiccional, determina el sobreseimiento del juicio de nulidad intentado por la hoy demandante en contra del Organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Pública “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, en virtud de no resultar ser un acto definitivo de los impugnables en esta vía contenciosa administrativa, lo cual resultó ser de la siguiente manera:

**“RESUELVE**

**PRIMERO.** *Se sobresee el juicio contencioso administrativo incoado por “\*\*\*\*\*”, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando CUARTO de esta sentencia. [Visible en foja 158 vuelta de autos]*

**6. SOLICITUD DE POSITIVA FICTA.** En fecha **veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**, la demandante, solicita al Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, le sea emitida la certificación de la positiva ficta en virtud de su escrito de fecha cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022) presentado ante la hoy demandada.

**7. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO.** Por escrito recibido a las nueve horas con cincuenta y tres minutos (09:53)

del día **cinco (05) de abril de dos mil veinticuatro (2024)** en la oficialía de partes de este Tribunal de Justicia Administrativa, compareció **\*\*\*\*\***, por conducto de su apoderado legal **\*\*\*\*\***, impugnando diversos actos, expresando en su escrito de demanda en el apartado III “ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE IMPUGNAN”, el tenor literal siguiente:

“(…) III. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE IMPUGNAN:  
Reclama mi representada EL CUMPLIMIENTO de los contratos de Prestación de Servicios celebrados bajo los números **\*\*\*\*\*** de fecha 17 de junio del año 2020, **\*\*\*\*\*** de fecha 17 de junio del año 2020, **\*\*\*\*\*** de fecha 3 de agosto del año 2020 y **\*\*\*\*\*** de fecha 17 de junio del año 2020, celebrados entre mi mandante **\*\*\*\*\*** como “El prestador de servicios” y el **ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, denominado SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA, DE ZARAGOZA** como “La contratante” y por ende el **ACTO ADMINISTRATIVO DE INCUMPLIMIENTO, OMISIÓN, SILENCIO ADMINISTRATIVO y/o NEGATIVA DE PAGO, por parte de SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA, DE ZARAGOZA, por las cantidades de:**

- Por lo que hace al Contrato de Prestación de Servicios número **\*\*\*\*\***, la cantidad de \$ **\*\*\*\*\*** (**\*\*\*\*\*** M.N.)
- Por lo que hace al Contrato de Prestación de Servicios número **\*\*\*\*\***, LA CANTIDAD DE \$ **\*\*\*\*\*** (**\*\*\*\*\*** M.N.)
- Por lo que hace al Contrato de Prestación de Servicios número **\*\*\*\*\***, la cantidad de \$ **\*\*\*\*\*** (**\*\*\*\*\*** M.N.)
- Por lo que hace al contrato de prestación de Servicios número **\*\*\*\*\***, la cantidad de \$ **\*\*\*\*\*** (**\*\*\*\*\*** M.N.).(…)” [Véase a foja 003 de autos]

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/062/2024**, y su turno a la Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal.

**8. ADMISIÓN.** Mediante auto de fecha **catorce (14) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)** se admite la demanda girándose el oficio de emplazamiento a la autoridad demandada para que rindieran su contestación de conformidad con el artículo 52 de la ley de la materia.



**9. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL GENERAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** En auto de fecha **siete (07) de junio de dos mil veinticuatro (2024)** se verifica la contestación de la demandada, dándole vista al demandante para que ampliara su demanda si a sus intereses resultaba conveniente.

**10. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL DENOMINADO “SERVICIOS DE SALUD COAHUILA DE ZARAGOZA”.** En auto de fecha **catorce (14) de junio de dos mil veinticuatro (2024)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma, dándole vista al demandante del escrito, sin que presentara manifestaciones de su intención.

**11. SIN AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** En auto de fecha **veinticuatro (24) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)** se verifica que la demandante determino no ampliar su demanda, conforme a su escrito presentado en la oficialía de partes de este Tribunal de Justicia Administrativa en fecha dieciocho (18) de octubre de la misma anualidad.

**12. AUDIENCIA DE DESAHOGO PROBATORIO.** En fecha **once (11) de febrero de dos mil veinticinco (2025)** a las once horas con once minutos (11:05) tiene verificativo la audiencia de desahogo de pruebas.

**13. CIERRE DE INSTRUCCIÓN, SIN ALEGATOS.** En auto de fecha **veintiuno (21) de abril de dos mil veinticinco (2025)**, se hace constar que ninguna de las partes en el juicio contencioso administrativo, presentó alegatos de su intención, en

consecuencia, se declaró cerrada la etapa de instrucción y se cita para sentencia, que es la que aquí se pronuncia.

## II. CONSIDERACIONES:

**PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.** Esta Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3° fracción VII, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, 83, 85, 87 fracción V y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, éstas últimas ambas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**SEGUNDA. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.** Por ser las causales de improcedencia y sobreseimiento de orden público y de estudio preferente, ya sea que se hagan valer por alguna de las partes o de oficio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Ley del Procedimiento y del contenido de la tesis de jurisprudencia número 1ª./J. 3/99, emitida por la Primera Sala de la SCJN, publicada a fojas 13, Tomo IX, relativo al mes de enero del año mil novecientos noventa y nueve, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y publicada bajo registro digital número: 194697, cuyo rubro es: "*IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO*"<sup>2</sup>, aplicable por

---

<sup>2</sup> "*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*



analogía al caso que nos ocupa, se procede al estudio de las referidas causales de improcedencia y sobreseimiento. Robustece lo anterior, el siguiente criterio:

**“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A**

***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.”*** Amparo en revisión 355/98. Raúl Salinas de Gortari. 1o. de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García. Amparo en revisión 807/98. Byron Jackson Co., S.A. de C.V. 24 de junio de 1998. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. Amparo en revisión 2257/97. Servicios Hoteleros Presidente San José del Cabo, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Álvaro Tovilla León. Amparo en revisión 1753/98. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 11 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan N. Silva Meza. Secretario: Mario Flores García. Amparo en revisión 2447/98. José Virgilio Hernández. 18 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Urbano Martínez Hernández. Tesis de jurisprudencia 3/99. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de trece de enero de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Registro digital: 194697. 1a./J. 3/99. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Enero de 1999, Pág. 13.

**LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).** Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, **la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso.** Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego, **el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia.** Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y **el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente** por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rija el sentido de la decisión". SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 354/2006. Ricardo Reyes Cárdenas y otro. 1o. de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Secretaria: Victoria Contreras Colín. Registro digital: 172017. IV.2o.A.201 A. Tribunales Colegiados de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/062/2024

Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007, Pág. 2515.

Por lo tanto, independientemente de que en la especie pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia; este órgano jurisdiccional considera actualizadas las causales de improcedencia y sobreseimiento establecidas en las fracciones VII y X del artículo 79, 2, y las fracciones II y V del artículo 80 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con las fracciones VII y XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, aplicado en sentido contrario; por las consecutivas razones; normas invocadas que son del tenor literal siguiente:

**“Artículo 79. El juicio contencioso administrativo es improcedente: (...)**

**VII. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar; (...)**

**X. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.”**

**“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. (...)** (Énfasis añadido).

**“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: (...)**

**VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales; (...)**

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

**resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. (...)** (Énfasis añadido).

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

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

**V.** *Si el juicio se queda sin materia, y (...)*”

Por cuestión de orden y método procesal, se procede al estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento advertidas por este Órgano Jurisdiccional y después la invocada por la autoridad demanda relativa a la falta de acto definitivo impugnado, la cual, quien esto resuelve determina fundada.

Cabe destacar que el “**Silencio Administrativo**”, no es una resolución definitiva impugnabile en el juicio contencioso administrativo, ya que no está prevista *per se* su impugnación en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; cuyo tenor literal es el siguiente:

**“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:*

- I.** *Los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;*
- II.** *Las dictadas por autoridades fiscales estatales y organismos fiscales autónomos estatales y municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;*
- III.** *Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;*
- IV.** *Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;*
- V.** *Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;*
- VI.** *Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección*



*de Pensiones para los Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o a la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación;*

- VII.** *Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;*
- VIII.** *Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;*
- IX.** *Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o de sus municipios, así como de sus entidades paraestatales o paramunicipales;*
- X.** *Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables;*
- XI.** *Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;*
- XII.** *Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.*

*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;*

- XIII.** *Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos estatales, municipales y de los organismos públicos autónomos, en términos de la legislación aplicable, así como contra las que*

*decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos;*

- XIV. Las resoluciones de la Contraloría Interna del Instituto Electoral de Coahuila que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de las disposiciones aplicables;*
- XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza;*
- XVI. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.*

*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.*

*El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.”*

En efecto, el juicio de nulidad es improcedente contra actos administrativos que no estén regidos y previstos por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; así las fracciones VII y XII del citado numeral prevén que serán competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza las **resoluciones definitivas** dictadas por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, que se originen por cumplimiento de contratos públicos o **las resoluciones definitivas que configuren por negativa ficta** en las materias señaladas en el 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 resoluciones definitivas que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta**, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.



Ahora bien, en el artículo en comento no se prevé como resolución definitiva al “*silencio administrativo*” como acto impugnabile por sí mismo, ni relacionado con las fracciones del artículo en comento; sino que dicho silencio administrativo tiene que configurar una resolución ficta legalmente establecida y conocida como “*negativa ficta*”. Lo que en el caso concreto no sucede así, ya que el “*silencio administrativo*” se impugna en el escrito de impugna en sí mismo y no se impugna como resolución ficta; es decir como “*negativa ficta*”; de ahí la improcedencia.

Además, conforme lo dispuesto en los artículos 1, 2, 20 y 23, de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>3</sup>, no se establece la ficción legal de la

<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 pueden 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 2.** *Esta ley no será aplicable en las siguientes materias: I. Fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas; II. Responsabilidades de los servidores públicos; III. Laboral; IV. Electoral y participación ciudadana y, V. El ejercicio de los notarios como coadyuvantes de la función electoral*

**Artículo 20.** *La Administración Pública Estatal o Municipal no podrá exigir más formalidades que las que 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 establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles. Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, ésta se*

“negativa ficta” sino que está prevista en el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Resulta atiente transcribir el contenido de los artículos 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y el artículo 37 del Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, cuyo tenor literal es el siguiente:

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

*En 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.”*

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

De la redacción de los numerales citados al pie de página, se advierte que la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se aplicara a los actos y resoluciones de las entidades de la Administración Pública del Estado y a los contratos que los particulares solo puedan

---

*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 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 esta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma.”*



celebrar con el mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución del Estado y demás leyes de carácter federal.

Respecto a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, del cual se desprende que: Salvo en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la entidad paraestatal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles y transcurrido el plazo, sin que se haya dictado resolución, **estará se entenderá en sentido positivo al promovente**, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario y a petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia da dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva.

En consecuencia, el silencio administrativo de un ente paraestatal por el plazo de treinta días hábiles deja de ser silencio administrativo y se transforma en una ficción legal, identificada doctrinalmente como “*positiva ficta*” o “*afirmativa ficta*”, la cual implica una decisión favorable a lo pedido. Esto a diferencia de la “*negativa ficta*” la cual implica una resolución desfavorable a lo pedido.

De lo antes expuesto se desprende que si la demandante en este juicio contencioso impugno como acto un “*silencio administrativo*” atribuida a la autoridad demandada “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, respecto a su petición “*requerimiento de apoyo para el pago*” presentado el **cuatro de mayo del año dos mil veintidós**, el cual requirió el apoyo para el pago de los montos de numerario derivados de los contratos de prestación de servicios números **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***; dicho silencio administrativo en sí mismo y en sentido

negativo como lo infiere el actor en su escrito de demanda es inexistente.

Esto, según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pues la misma contempla la ficción jurídica conocida doctrinalmente como "*positiva ficta*", la cual no fue impugnada en la acción contencioso de mérito, ni tampoco es impugnable, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

En este orden de ideas, se desprende la actualización de la causa de improcedencia, relativa a la inexistencia de ficción jurídica alguna impugnada en juicio de nulidad, toda vez que no existe silencio administrativo que configure "*negativa ficta*", ello de conformidad con el precepto 79, fracción VII, relacionado al artículo 80 fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Conforme a lo anterior, no se advierte la existencia de la "*negativa ficta*", por no encontrarse dicha figura prevista -en el supuesto específico- por la legislación administrativa que rige la materia contractual administrativa, de ahí la inexistencia de la ficción jurídica de "*negativa ficta*" y la imposibilidad de que exista de esa forma jurídica en materia administrativa contractual, y así poder encuadrar en la hipótesis normativa prevista en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por otra parte, es de mencionar que el diverso escrito recibido el **veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**, por la autoridad demandada Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado "Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza.", en el cual, la actora por conducto de **\*\*\*\*\*** quien se ostentó como su apoderado legal,



solicito al ente paraestatal, la expedición de la certificación de la “positiva ficta” en virtud de su escrito de fecha cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022), constancia prevista en dicho numeral 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; si bien, **no es referente a la ficción en su sentido negativo, sino a la “positiva ficta”; también es de notar que la negativa de expedición no fue impugnada en esta acción contenciosa** conforme a la segunda hipótesis normativa prevista en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; de ahí, que se mantenga intocada la actualización de la improcedencia mencionada anteriormente.

Por tanto, al actualizarse la causa de improcedencia prevista por el numeral 79, fracción VII, enlazado al artículo 80 fracción II, de la Ley de la Materia, determina el sobreseimiento del juicio respecto al silencio administrativo en sí mismo y como “negativa ficta” respecto al pago contractual imputadas a la autoridad demanda.

Robustecen lo anterior y resultan aplicables por técnica de interpretación analógica, al caso concreto, las Jurisprudencias y la tesis siguientes, pues donde existe identidad de razón debe aplicarse idéntica determinación; cuyos rubros y textos son del tenor literal siguientes:

**“ACTO RECLAMADO, INEXISTENCIA DEL.** Si no se probó la existencia del acto reclamado con respecto a las diversas autoridades señaladas en la demanda y sólo quedó probada la existencia del mismo, en lo que atañe a una de las ejecutoras, o sea el Guarda Forestal que recogió la guía y remisiones, quien ejecutó actos que no son ejecución del específicamente señalado en el amparo, sino de índole distinta, que no se combatió en el juicio, **es correcto el sobreseimiento por no haber quedado demostrada la existencia y ejecución de los actos reclamados.**” Amparo administrativo en revisión 5129/53. Rodríguez R. Gregorio. 3 de marzo de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Ponente: José Rivera P. C. **Registro digital:** 318177. **Instancia:** Segunda Sala. **Quinta Época. Materia(s):** Administrativa, Común. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXIX, página 3664. **Tipo:** Aislada. (*Énfasis añadido*).

**“INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. DIFERENCIA ENTRE DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA Y SOBRESEER EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

Cuando el actor demanda la nulidad de un acto administrativo o fiscal y asegura que lo desconoce y, por ende, no puede exhibir con la demanda la prueba de lo impugnado, se actualiza el supuesto del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el tribunal debe admitir a trámite la demanda y emplazar a la autoridad demandada para que la conteste; si ésta niega la existencia de tal acto o resolución y el actor no logra desvirtuar esa negativa, el juicio carecerá de materia y procederá el sobreseimiento con base en los artículos 202, fracción XI y 203, fracción II, del citado código tributario. Cabe destacar que no debe confundirse este caso con el diverso de desechar de plano la demanda por inexistencia del acto impugnado, ya que en éste debe brindarse la oportunidad de defensa al actor para que, en ejercicio de su garantía de audiencia, aporte pruebas tendentes a demostrar la existencia del acto impugnado.” TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. Revisión fiscal 6/2002. Administrador Local Jurídico de Puebla Sur. 11 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Jorge Arturo Gamboa de la Peña. Amparo directo 126/2002. Consultoría Ecológica e Hidráulica, S.A. de C.V. 24 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Eduardo Edmundo Rocha Caballero. Amparo directo 158/2002. Recuperaciones Industriales Continental, S.A. de C.V. 4 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Juan Carlos Ríos López. Amparo directo 190/2002. José Rafael Luna Montiel. 8 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Juan Carlos Ríos López. Amparo directo 264/2002. D Y M Elien´s, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza. Nota: Por ejecutoria del 8 de marzo de 2023, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de criterios 6/2023, derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, en virtud de que el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito no puede contraponerse con el del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, porque abordó una temática distinta, consistente en que cuando se reclama la resolución dictada en un recurso de reclamación, que confirma el desechamiento parcial de la demanda de nulidad en materia fiscal la vía del amparo directo no es la idónea y en ninguna parte se aprecia el análisis relativo a si la figura del desechamiento parcial en el juicio contencioso administrativo, es o no un acto de imposible reparación para la procedencia del amparo indirecto como lo sustentaron los demás contendientes. **Registro digital:** 185384. **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Novena Época.** **Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** VI.3o.A. J/24. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 628. **Tipo:** Jurisprudencia. (Énfasis añadido).

**“INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. LA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY DE AMPARO, ES DE ESTUDIO PREFERENTE SOBRE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO 61, FRACCIÓN XXIII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 5, FRACCIÓN II, DE LA MISMA LEGISLACIÓN.** Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron qué causal de sobreseimiento es de estudio preferente, si la relativa a la inexistencia del acto reclamado prevista en la fracción



**IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, o la contenida en el mismo precepto, pero en la fracción V, con relación a los diversos 61, fracción XXIII, 1 y 5, fracción II, de la citada legislación, referente al carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo. Así, uno de ellos concluyó que en caso de acreditarse la inexistencia del acto reclamado, debe proceder el sobreseimiento del juicio sin analizar si asiste o no la calidad de responsable a la autoridad señalada como tal, mientras que los otros órganos jurisdiccionales indicaron que debe privilegiarse el estudio de tal calidad, sobre la existencia del acto reclamado. Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que cuando se resuelve el juicio en audiencia constitucional, es de estudio preferente la causal de sobreseimiento contenida en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, relativa a la inexistencia del acto reclamado, sobre la diversa causa de improcedencia contenida en la fracción V del mismo precepto, con relación a los diversos 61, fracción XXIII y 5, fracción II, de la misma ley, referente a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal para efectos del juicio de amparo. Justificación: Conforme a los artículos 5, fracción II, y 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, para determinar si a una autoridad le asiste el carácter de responsable para efectos del juicio de amparo, debe analizarse la relación existente entre ella y el quejoso en función del acto que se le atribuye, de manera que si no existe el acto reclamado, no podrá realizarse dicho examen, puesto que la afirmación del promovente realizada en la demanda sobre su existencia, fue desvirtuada durante la tramitación del sumario. Por ende, la existencia del acto reclamado es una cuestión de análisis previo cuyo pronunciamiento permite estudiar las causales de improcedencia, así como los aspectos de fondo de la controversia, por lo que al dictar sentencia debe privilegiarse el análisis de la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, pues sólo en caso de acreditarse la existencia del acto reclamado, se podrá emprender el análisis de las causales de improcedencia, entre ellas, la relativa a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal, con base en las constancias procesales que obren en autos.** Contradicción de tesis 311/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Primero en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito y Segundo del Décimo Séptimo Circuito. 2 de febrero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fanuel Martínez López. Tesis y criterio contendientes: El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 540/2016, 68/2017, 282/2018, 315/2018 y 338/2018, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia VI.1o.A. J/20 (10a.), de título y subtítulo: **"RESPONSABLE QUE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO E INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. PREFERENCIA DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ATINENTE A LA RESPONSABLE SOBRE LA DEL ACTO RECLAMADO INEXISTENTE."**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página

2086, con número de registro digital: 2020279; y, El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 280/2019, el cual dio origen a la tesis aislada XIII.1o.P.T.8 K (10a.), de título y subtítulo: "**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR NO SER AUTORIDAD RESPONSABLE. POR TÉCNICA JURÍDICA, SU ANÁLISIS DE OFICIO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN EL RECURSO DE REVISIÓN ES PREFERENTE AL ESTUDIO DE SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.**", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 1, Tomo III, mayo de 2021, página 2477, con número de registro digital: 2023075; y, El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2021. Tesis de jurisprudencia 13/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de febrero de dos mil veintidós. Esta tesis se publicó el viernes 08 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021. **Registro digital:** 2024448. **Instancia:** Segunda Sala. **Undécima Época.** **Materia(s):** Común. **Tesis:** 2a./J. 13/2022 (11a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 1630. **Tipo:** Jurisprudencia. (Énfasis añadido).

Además, robustece la actualización de la causal de improcedencia y sobreseimiento consistente en la inexistencia del silencio administrativo, la circunstancia de que no puede ser atribuido a la autoridad demandada Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal, denominado "**SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA DE ZARAGOZA**"; la omisión de respuesta, afirmada en el escrito de demanda, y negada implícitamente en la contestación, que fue atribuido a la autoridad demandada, toda vez que mediante escrito del cuatro de mayo de dos mil veintidós, la persona moral demandante, requirió apoyo para el pago de los contratos números **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***, **escrito que fue dirigido a otras autoridades distintas** al ente paraestatal; no obstante ello, el actor señaló que "*hasta la presentación de la demanda*"- no recibió respuesta por parte de la autoridad demandada.



Lo anterior es como se indica, ya que así se desprende de la redacción del escrito de veintisiete de febrero del año dos mil veintidós, (*identificado en la demanda como anexo treinta*) el cual, en la parte conducente, es del tenor literal siguiente:

*(...) 7. Ante el evidente exceso del tiempo transcurrido y ante la falta de cumplimiento de la obligación de pago adquirida por el **ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL denominado SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA DE ZARAGOZA** y que al día de hoy prevalece, mi representada el día 04 de mayo del año 2022 presentó un escrito dirigido a dicha institución, mediante el cual solicitó y requirió el pago de los contratos número \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\**

*8. Pese al requerimiento citado en el antecedente que precede, el **ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, denominado SERVICIOS DE SAUD DE COAHUILA DE ZARAGOZA**, se ha mantenido en silencio total, sin dar respuesta alguna a mi mandante y sin realizar, al día de hoy, el pago requerido. (...)* [Véase a foja 162 de los autos del expediente]

En el caso en análisis, la instancia no resuelta de “*requerimiento de apoyo para el pago*” a que hace referencia el escrito de demanda (*Véase a fojas 003 octavo párrafo, 034 segundo párrafo de los autos*) como anexo diez; el cual adquiere eficacia demostrativa plena conforme al artículo 78 de la Ley de la Materia; de dicha documental se desprende que fue recibido el cuatro de mayo del año dos mil veintidós, mediante dos sellos oficiales de “*Servicios de Salud de Coahuila*” y de la “*Secretaria de Finanzas de Coahuila*”; y que esta dirigido al **Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza; al Secretario de Finanzas de Coahuila de Zaragoza; al Secretario de Salud de Coahuila de Zaragoza**; es decir, la demandante parte de un supuesto no verídico como lo es que dirigió su escrito al Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, por lo tanto, el escrito está dirigido a

autoridades distintas a la que le atribuye el silencio administrativo; tal y como se ilustra a continuación:



Como es de observarse, **el escrito no fue dirigido a la autoridad demandada**, si bien es cierto que existe un sello de recibido por Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, no estaba obligada a responder al estar dirigido a otras autoridades distintas, por lo tanto, tampoco podía comenzar a computarse un plazo para la configuración de alguna modalidad de resolución ficta.

En este contexto, del orden jurídico mexicano, podemos obtener que los elementos de las ficciones legales son:

- La **petición** del particular.
- **Presentación** del escrito ante **autoridad competente**.
- **Falta de respuesta**.
- **Transcurso del tiempo** determinado en la ley.
- Que se encuentre **previsto** en la ley la ficción legal.

Lo anterior, tiene su lógica jurídica debido a que el primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace la distinción en la forma en que se compone la Administración Pública Federal, como lo es en



centralizada y paraestatal, mismo que se replica en el artículo 85 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza:

*“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”*

*“Artículo 85. La Administración Pública del Estado será centralizada y paraestatal y el Gobernador del Estado, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, será el Jefe de la misma, en los términos que establezcan esta Constitución y los demás ordenamientos legales aplicables.”*

Estos preceptos constitucionales se relacionan con los artículos 18 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, donde señala cuáles son las dependencias que forman parte de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, entre las cuáles en la primera de ellas se encuentran dos a las que fue dirigida la petición de la demandante en fecha cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022): al respecto se transcriben a continuación los artículos mencionados:

*“ARTÍCULO 18. Para el estudio, planeación y ejecución de las políticas públicas, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:*

- I. Secretaría de Gobierno;*
- II. Secretaría de Finanzas;*
- III. Secretaría de Seguridad Pública;*
- IV. Secretaría de Economía;*
- V. Secretaría de Educación;*
- VI. Secretaría de Salud;*
- VII. Secretaría de Desarrollo Rural;*
- VIII. Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social;*
- IX. Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad;)* X. *Secretaría de Medio Ambiente;*
- XI. Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas;*
- XII. Secretaría de Cultura;*
- XIII. Secretaría del Trabajo;*
- XIV. Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial;*
- XV. Secretaría de Turismo y Desarrollo de Pueblos Mágicos;*
- XVI. Secretaría de Vinculación Ciudadana, Proyectos de Innovación Social e Inversión Público Productiva;*

XVII. Secretaría de las Mujeres; y

XVIII. Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna.” [Énfasis añadido]

“**ARTÍCULO 35.** La administración pública paraestatal se conforma por las siguientes entidades:

**I. Los organismos públicos descentralizados;**

**II. Los organismos públicos de participación ciudadana;**

**III. Las empresas de participación estatal, y**

**IV. Los fideicomisos públicos.”** [Énfasis añadido]

Esto resulta ser así, ya que desde el veintinueve (29) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996) se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Decreto de creación del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, mismo el cual ha tenido diversas reformas, sin embargo, su naturaleza descentralizada no ha sufrido modificaciones.

Ahora bien, debido a que el escrito mediante el cual la parte actora afirma que su falta de respuesta configura silencio administrativo, no fue dirigido a la autoridad competente para dar respuesta, como lo era en este caso “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, tal como lo estipula el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En efecto, de conformidad con el artículo 23 en mención se puede advertir que la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza dispone que la petición debe elevarse ante la autoridad que debe resolver, es decir, ante la autoridad competente para emitir pronunciamiento sobre lo solicitado, criterios y argumentos plasmados en la resolución recurrida.

“**Artículo 23.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles. Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente, a menos que



*en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva **ante quien deba resolver**. Igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido negativo.” [Énfasis propio]*

Es decir, Secretaría de Salud de Coahuila de Zaragoza y el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, **son autoridades diversas y distintas**, que, si bien pertenecen al mismo sector de salud, esto no hace que cualquiera de ellas sea competente para responder sobre una ficción legal sobre la cual no se encuentran obligadas.

Esto es así, ya que de los contratos que aportó la parte actora, se puede observar que quien se obligó en dicho acuerdo de voluntades lo fue “*Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza*”, por lo tanto, la competente y obligada a dar respuesta lo hubiera sido ésta última, sin embargo, como se ha dicho en ningún momento se dirigió el escrito a tal ente de la administración pública estatal. En consecuencia, **no ha transcurrido el plazo de treinta días (30)** estipulado en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de esta misma entidad federativa, para tener por configurado una ficción legal de positiva ficta.

Robustece lo anterior, y resultan aplicables por analogía, al caso concreto, en lo conducente, y en el sentido respectivo, las tesis y Jurisprudencias cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SU PRESENTACIÓN ANTE UNA AUTORIDAD DIVERSA A LA QUE EMITIÓ EL ACTO RECLAMADO, NO INTERRUMPE LOS TÉRMINOS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE LA LEY DE AMPARO, AUN CUANDO AMBAS COMPARTAN LA MISMA OFICIALÍA DE PARTES Y SELLO DE RECIBIDO. De conformidad con el artículo 165 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, la presentación de la demanda de amparo ante autoridad diversa a la que emitió el acto reclamado, no interrumpe los términos a que se refieren los artículos 21 y 22 de la ley**

de la materia. Ahora bien, si aquélla se encuentra dirigida expresamente a una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, pero fue la Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje la que dictó el laudo impugnado, **la demanda debe tenerse como presentada ante autoridad distinta a la que pronunció ese acto; sin que sea obstáculo a lo anterior, que la citada en primer término comparta la misma oficialía de partes de la otra e incluso posea el mismo sello de recibido, pues ambas son autoridades diversas, ya que de conformidad con lo que disponen los artículos 4o. y 5o. del Decreto Número 51, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el ocho de junio de mil novecientos ochenta y uno, las Juntas Especiales Uno, Dos y Tres se crearon para facilitar el desarrollo de las actividades de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, y así brindar mayor celeridad en la atención a los asuntos, lo cual permite concluir que actúan en forma autónoma y con distinta jurisdicción; por ende, aun cuando el escrito se haya presentado en la misma oficina de correspondencia, tenga el mismo sello de recibido, pero esté dirigido a una autoridad diversa a la responsable, es evidente que se actualiza la hipótesis a que se refiere el artículo 165 antes indicado.**" SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. Amparo directo 583/2002. José de Jesús Pineda Zárate. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: José Luis Martínez Villarreal. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, julio de 1992, página 356, tesis VIII.2o.7 K, de rubro: "**DEMANDA DE AMPARO DIRECTO, PRESENTACIÓN DE LA, ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE.**" y Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 427, tesis 489, de rubro: "**DEMANDA DE AMPARO DIRECTO, SU PRESENTACIÓN ANTE UNA AUTORIDAD DISTINTA DE LA ORDENADORA NO INTERRUMPE EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO.**" Nota: Por ejecutoria del 23 de enero de 2013, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 435/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva. **Registro digital:** 182855, **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito, **Novena Época,** **Materia(s):** Común. **Tesis:** XX.2o.13 K. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 952. **Tipo:** Aislada. (*Énfasis añadido*).

**"AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.** La garantía que establece el artículo **16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se



*encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.”* Inconformidad 292/2001. Víctor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras. **Registro digital:** 188678. **Instancia:** Segunda Sala. **Novena Época. Materia(s):** Común. **Tesis:** 2a. CXCVI/2001. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001, página 429. **Tipo:** Aislada.

**“AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE ESE CARACTER LA QUE EMITE EL ACTO RECLAMADO Y NO SU SUPERIOR JERARQUICO.** De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por lo tanto, la autoridad que debe señalarse en la demanda cuando se reclaman actos concretos, como es el caso de una resolución administrativa es precisamente la que suscribe la resolución, es decir, la que materialmente la emite, de manera que si una resolución administrativa aparece firmada por una autoridad subalterna de la señalada como responsable, esto no significa que deba tenerse por cierto el acto en cuanto es atribuido al superior, independientemente de que pertenezcan a la misma dependencia y de las relaciones de jerarquía que entre ellas exista; puesto que el citado artículo 11 no establece que tiene el carácter de autoridad responsable el superior de quien emite el acto reclamado por el sólo hecho de serlo.” Varios 209/78. Jorge González Ramírez, en representación de Fic Internacional, S.A. de C.V. Contradicción de Tesis entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Primer Circuito en Materia Administrativa. 15 de agosto de 1988. Mayoría de 4 votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Disidente: Atanasio González Martínez. Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, tesis 99, página 65. **Registro digital:** 206531, **Instancia:** Segunda Sala. **Octava Época. Materia(s):** Común, Administrativa. **Tesis:** **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación. Tomo II, Primera Parte, julio-diciembre de 1988, página 185. **Tipo:** Jurisprudencia. (Énfasis añadido)

**“FIRMA AUTOGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU OMISION IMPIDE OTORGAR VALIDEZ AL ACTO.** Una resolución determinante de un crédito fiscal en términos de los artículos 3o. y 4o. del Código Fiscal de la Federación debe constar en un documento público que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe estar suscrito por un servidor público

**competente, lo cual sólo se demuestra por la existencia, entre otros extremos, de la firma autógrafa del signante y la falta de este signo gráfico impide otorgar alguna validez o eficacia al oficio relativo, ya que no es posible afirmarle o asegurarle al gobernado que una cierta resolución proviene de una pretendida autoridad dada la ambigüedad e incertidumbre que conlleva el uso de un sello que cualquier persona puede utilizar y estampar en un oficio, cuando que la seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, impone que se demuestre la identidad del emisor para los efectos de la autoría y la responsabilidad que implica el ejercicio de las facultades que a cada autoridad le corresponden.”**

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1496/88. Super Servicio Lomas, S. A. de C. V. 11 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretario: Jean Claude Tron Petit. Amparo directo 1726/88. Jardines de Tlalnepantla, S. A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Agustín Tello Espíndola. Amparo directo 346/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 11 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar. Amparo directo 946/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 25 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes. Amparo directo 326/90. Omnibus de México, S. A. de C. V. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 668, pág. 487. **Registro digital:** 224795. **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Octava Época, Materia(s):** Administrativa, **Tesis:** I.6o.A. J/22. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI, Segunda Parte-1, julio-diciembre de 1990, página 356. **Tipo:** Jurisprudencia.

• Es decir, no existe un **silencio administrativo** por parte del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado “**Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**”, porque no se acredita que el “**requerimiento de apoyo para el pago**” con fecha de acuse de recibido de cuatro de mayo del año dos mil veintidós, que obra en autos a fojas 092 a 099, haya sido dirigido al ente paraestatal “**Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**”. Por lo tanto, el ente paraestatal estaba excluido del deber de resolver tal petición, porque no le fue dirigida expresamente a él, sino a otras autoridades distintas. Esto conforme a lo dispuesto en el artículo 20 fracción V de la Ley del Procedimiento Administrativo para



el Estado de Coahuila de Zaragoza; cuyo tenor literal, en lo conducente es el siguiente:

**Artículo 20.** *La Administración Pública Estatal o Municipal no podrá exigir más formalidades que las que expresamente previstas en la ley. Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará; (...); V. El órgano administrativo a que se dirigen; (...)* (Énfasis añadido)

Resulta aplicable por analogía al caso concreto, en lo conducente, la Jurisprudencia de la Segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**"NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**-Del artículo 46 de la ley mencionada se advierte que en el caso de la negativa ficta, el legislador sólo dispuso los derechos del administrado para demandar la nulidad de la denegada presunción al transcurrir cuarenta y cinco días después de presentada la petición, y de ampliar su demanda al contestar la autoridad administrativa; sin embargo, nada previno en dicho precepto ni en alguna otra disposición, respecto al plazo para impugnar la resolución negativa ficta una vez vencido el citado lapso. En tales condiciones, **deben prevalecer en el caso los principios y los efectos que diversas legislaciones y la doctrina han precisado para que se materialice o configure la institución de mérito, a saber:** 1) La existencia de una petición de los particulares a la administración pública; 2) La inactividad de la administración; 3) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) La presunción de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta o negativa ficta; **6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la administración;** y, 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley." Contradicción de tesis 169/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 18 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Tesis de jurisprudencia 164/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil seis. **Registro digital:** 173736. **Instancia:** Segunda Sala. **Novena Época. Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** 2a./J. 164/2006. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 204. **Tipo:** Jurisprudencia. (Énfasis añadido).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 3º fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, y tomando en consideración lo que la doctrina ha señalado sobre esa primera figura jurídica a que se refiere la norma, debe convenirse en que la negativa ficta es la forma que el legislador local ha adoptado para los casos del silencio administrativo de las autoridades. Esto es, a fin de impedir que las peticiones e instancias de los administrados queden sin resolver, el creador de la norma ha dispuesto en el indicado numeral, que si transcurre el plazo que la ley relativa señala, para que se resuelva alguna instancia o petición relacionada con el ejercicio de facultades regladas, debe presumirse que la administración ha resuelto en forma adversa a los intereses del particular.

En ese sentido, la resolución “*negativa ficta*” constituye técnicamente una presunción legal, es decir, el legislador ha acudido a una ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución expresa, sólo existe una resolución implícita de rechazo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la **negativa ficta en realidad no es una resolución administrativa**, puesto que sólo la administración es quien puede emitir actos administrativos, de tal manera que **si la resolución de rechazo no proviene de la autoridad administrativa, sino de una presunción prevista en la ley, no puede hablarse de la existencia de una actividad de la administración en estricto sentido; sino de una ficción legal creada por el legislador.**

Ahora bien, el artículo 3º fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece que este Tribunal conocerá de **resoluciones definitivas que se configuren por negativa ficta**, o **cuando se**



**niegue la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta**, cuyo contenido literal es el siguiente:

*“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las **resoluciones definitivas, actos administrativos** y procedimientos que se indican a continuación: (...) XII. Las que se configuren por **negativa ficta** en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que **nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta**, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias (...)”*(Énfasis añadido).

Ahora bien, la omisión en que incurra alguna autoridad, cualquiera que esta sea, al no dar respuesta de manera expresa dentro del plazo legal, a la instancia, recurso, consulta o petición **que el particular le hubiese elevado**, para que pueda configurar la ficción legal de “*negativa ficta*”, **es necesario que se refiera y encuadre en alguno de los supuestos** que establece el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; norma legal, cuya fracción VII dispone lo siguiente:

*“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: (...) VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y **cumplimiento de contratos públicos**, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios **celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal**, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales; (...)”*(Énfasis añadido).

En términos generales, cabe señalar, para mejor comprensión delo expuesto, que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable, cuando el acto sometido a su aprobación, siendo éste el cumplimiento de un contrato, pues

no desarrolla una función conformadora, es decir, **no añade ningún elemento al contenido del acuerdo de voluntades o pacto mismo.**

Por este motivo, si la entidad pública, -en caso de que así se demuestre que sea conforme a derecho el pago contractual-, incurre en una abstención en el cumplimiento del contrato al omitir a realizar “*el pago*” a que está obligada, en un espacio de tiempo determinado; pero **no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo**, ni menos aún una “*negativa ficta*” sino una mera abstención en el cumplimiento contractual respecto al pago contractual, claro, cuando este pago es conforme a derecho; el cual, cabe aclarar, que respecto al acto de omisión de pago, **este no es un acto definitivo.**

Es decir, en lo tocante a la interpretación y cumplimiento de contratos de prestación de servicios celebrados por las entidades de la administración pública paraestatal, cuando surge una controversia derivada del incumplimiento de una relación contractual que tiene como sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un contrato bilateral de prestación de servicios, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, es evidente que si la administración pública asume obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en el pago de los servicios recibidos, **no está obligada en tanto ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo, por lo que las partes se encuentran en un plano de coordinación.**

Entonces, la omisión del pago contractual, no se da en un plano de supra a subordinación entre el ente público contratante y el prestador de servicios.



Así, al no estar las partes contratantes en un plano de supra subordinación, no existe tampoco “*silencio administrativo*” o ficción legal respecto a los requerimientos de pago, porque la autoridad contratante no está obligada dada la naturaleza de su relación contractual a contestarle (expresa o fictamente) dicho requerimiento, sino que está obligada al cumplimiento de las cláusulas del contrato, esto claro, en el supuesto de que fuera conforme a derecho el pago.

Esto se robustece, dado que en la cláusula “*TERCERA*” de dichos contratos, no se pactó la facultad del “**Prestador de Servicios**” de requerir el pago, ni la obligación de “**La Contratante**”, autoridad demandada, de contestar expresa o tácitamente sus requerimientos de pago.

Por este motivo, si el ente público, incurre o no en abstención u omisión, según sea el caso, en el cumplimiento del contrato al omitir realizar el pago a que este obligada contractualmente, no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, es decir, resolución ficta o silencio administrativo, sino en caso de que se demuestre este hecho, será una omisión u abstención temporal en el cumplimiento contractual, de ser procedente el pago requerido claro, **pero tampoco existe un incumplimiento contractual administrativo en sí mismo considerado.**

Ahora bien, es de destacar que el “*incumplimiento*” como acto impugnado, como tal, no encuadra **en alguno de los supuestos normativos de procedencia** que establece el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; norma legal, cuya fracción VII dispone lo siguiente:

**“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: (...) VII. **Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra**

*pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos*

Lo anterior es como se indica, pues de la redacción anterior se desprende la hipótesis normativa relativa a que el Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra **las resoluciones definitivas, que se originen por cumplimiento de contratos públicos celebrados por las entidades de la administración pública estatal paraestatal;** pero nada dice respecto a incumplimientos contractuales.

Por tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 79, fracción VII, enlazado al artículo 80 fracción II, de la Ley de la Materia, determina el sobreseimiento del juicio respecto al “*incumplimiento*” contractual como acto impugnado en sí mismo imputado a la autoridad demanda.

Al respecto, cabe señalar que **la parte actora no amplió su demanda**, no obstante, que la demandada señaló en su contestación que no se acreditaba el cumplimiento forzoso del contrato y al no quedar desvirtuado con lo externado mediante ampliación de demanda, quedan consentidos los argumentos de la autoridad administrativa demandada producidos en su contestación.

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

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

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

De igual manera, cuando se demanda alguna modalidad de silencio administrativo resulta trascendental ampliar la demanda, porque es en la contestación el momento en que la autoridad expone el hecho y derecho del sentido del “*silencio o ficción legal*” que le es atribuido, esto conforme al artículo 57 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>4</sup>. En consecuencia, si no se amplía la demanda se consienten tácitamente los fundamentos y motivos de la resolución expresa con la que se contesta la instancia no resuelta.

Al respecto, resultan aplicables por analogía al caso concreto, en lo conducente, la tesis y las jurisprudencias cuyos rubro y texto, son del tenor literal siguientes:

**“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICION. SU DIFERENCIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.** *No toda petición o solicitud que se eleve a una autoridad fiscal y que ésta no conteste transcurrido el término de cuatro meses, constituye una negativa ficta, sino lo único que provocaría es que se viole en perjuicio del contribuyente que elevó tal petición o solicitud, el derecho*

<sup>4</sup> **“Artículo 57.-** *En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos del acto impugnado. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma. En la contestación de la demanda o hasta antes de la celebración de la audiencia de Ley, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.”*

de petición consagrado en el artículo **8o. constitucional**, el cual es una institución diferente a la negativa ficta que establece el artículo **37 del Código Fiscal de la Federación**. La omisión en que incurra la autoridad fiscal al no dar respuesta de manera expresa dentro del plazo de cuatro meses, a la instancia, recurso, consulta o petición que el particular le hubiese elevado, para que pueda configurar la negativa ficta, **es necesario que se refiera y encuadre en alguno de los supuestos que establece el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación**; esto es, la negativa ficta únicamente se configura respecto de las resoluciones que deba emitir la autoridad administrativa fiscal con motivo de la interposición de los recursos en los que se impugnasen cuestiones de su conocimiento o acerca de peticiones que se le formulen respecto de las resoluciones que hubiese formulado y que omita resolver o contestar dentro del plazo de cuatro meses. En cambio, **el escrito petitorio que no guarde relación con alguna de las hipótesis del invocado artículo 23, aun cuando la autoridad demandada omita darle respuesta después de cuatro meses, en modo alguno constituye la resolución negativa ficta, sino que provoca que se infrinja el derecho de petición, cuyo conocimiento es competencia exclusiva de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.**” CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 573/94. Cafés Alpe, S.A. de C.V. 5 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Martínez Martínez. Secretario: Mario Oscar Lugo Ramírez. **Registro digital:** 203008, **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Novena Época. Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** VI.4o.2 A. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Marzo de 1996, página 975. **Tipo:** Aislada. (Énfasis añadido).

**“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA.** La interpretación teleológica del régimen jurídico especial que tutela esa actividad de la empresa productiva del Estado, lleva a considerar que su objetivo es garantizar que el servicio se preste, ello en un sistema de libre competencia. De ahí que no la ejerce en un plano de supra a subordinación porque el contrato de adhesión no somete arbitraria y unilateralmente la voluntad de los contratantes a las condiciones de la empresa; máxime que su contenido es verificado por la Comisión Reguladora de Energía y la Procuraduría Federal del Consumidor para asegurar que no contenga cláusulas leoninas, abusivas o inequitativas para el contratante, mientras se protege la actividad comercial de la sociedad. En esa virtud, tales actos, incluido el corte del suministro en términos del contrato, forman parte de esa relación comercial y la vía procedente para dirimir lo relativo es la ordinaria mercantil. Sin que esto impida que cuando la empresa realice actos que vulneren derechos humanos fuera de lo estipulado y aceptado por las partes, o cuando aplique normas que se estimen inconstitucionales, se le pudiera señalar como autoridad responsable. Cuestión que deberá ser analizada en cada caso concreto por el juzgador de amparo.” Contradicción de tesis 198/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo en Materia Administrativa y Segundo en Materia Civil, ambos del Tercer Circuito, y Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 7 de febrero de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Margarita



Beatriz Luna Ramos; votó con salvedad Javier Laynez Potisek. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez. Criterios contendientes: El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 115/2017, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 596/2016, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 144/2016. Tesis de jurisprudencia 30/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de febrero de dos mil dieciocho. Nota: El criterio contenido en esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de criterios 19/2023, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de presidencia de 24 de enero de 2023. Esta tesis se publicó el viernes 20 de abril de 2018 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de abril de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. **Registro digital:** 2016656, **Instancia:** Segunda Sala. **Décima Época,** **Materia(s):** Común, Administrativa, Civil. **Tesis:** 2a./J. 30/2018 (10a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 53, abril de 2018, Tomo I, página 532. **Tipo:** Jurisprudencia.

**"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CONTRA LOS ACTOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CELEBRADO BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVA PROCEDE LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL. De la interpretación de los artículos 1049 y 75, fracciones V y XXV, del Código de Comercio deriva que el servicio de suministro de energía eléctrica proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad a los particulares tiene origen en un acuerdo de voluntades de naturaleza comercial traducido en una relación de coordinación y, en consecuencia, las controversias suscitadas entre las partes derivadas de los derechos y obligaciones generados en el marco del contrato de suministro de energía eléctrica o con motivo de éste, celebrado bajo la vigencia de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deben ventilarse y decidirse en la vía ordinaria mercantil."** Contradicción de tesis 250/2017. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Decimosegundo Circuito. 18 de octubre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; Javier Laynez Potisek manifestó que haría voto concurrente. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Tesis y criterio contendientes: Tesis PC.XII.A. J/6 A (10a.), de título y subtítulo: **"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CONTRA LOS ACTOS QUE REALIZA CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD, SIEMPRE QUE EL CONTRATO RESPECTIVO, SE HAYA CELEBRADO DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY DEL SERVICIO**

**PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE SU REGLAMENTO.**", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Decimosegundo Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas, y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 804, y El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 461/2016. Tesis de jurisprudencia 156/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de noviembre de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 12 de enero de 2018 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de enero de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. **Registro digital:** 2015944. **Instancia:** Segunda Sala. **Décima Época.** **Materia(s):** Común, Civil. **Tesis:** 2a./J. 156/2017 (10a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 50, enero de 2018, Tomo I, página 336. **Tipo:** Jurisprudencia.

**“CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL. Conforme el artículo 1, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, y su correlativo 1, párrafo segundo, de la Ley vigente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un tribunal de lo contencioso administrativo (actualmente órgano jurisdiccional), dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la propia ley establece, cuya competencia material está prevista en el numeral 14 de aquel ordenamiento abrogado y su correlativo 3 del vigente, que lo facultan para conocer de juicios en los que se demande la nulidad de resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos vinculados con las diversas materias comprendidas en las fracciones que contienen, entre las que destacan la VII del artículo 14 y la VIII del 3, tocantes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal y las empresas productivas del Estado, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal. Sin embargo, cuando surge una controversia derivada del incumplimiento de una relación contractual que tiene como sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un contrato bilateral de adquisición, de prestación de servicios o de obra pública, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, es evidente que si la administración pública federal asume obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en el pago de los bienes adquiridos, servicios recibidos u obras ejecutadas, no está obligada en tanto ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo, por lo que las partes se encuentran en un plano de**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**coordinación.** Por este motivo, si la entidad pública incurre en incumplimiento del contrato al negarse a realizar el pago a que está obligada, no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero **incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil**, por lo cual no es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el órgano que debe conocer del asunto, sino un Juez de Distrito en Materia Civil, con apoyo en el artículo **53, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**. PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Contradicción de tesis 24/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Segundo, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2016. Unanimidad de trece votos de los Magistrados María del Carmen Aurora Arroyo Moreno, Jaime Aurelio Serret Álvarez, Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, Eliseo Puga Cervantes, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Roberto Ramírez Ruiz, María del Refugio González Tamayo, Marco Polo Rosas Baqueiro, Martha Gabriela Sánchez-Alonso, Fernando Rangel Ramírez, Arturo Ramírez Sánchez, Alejandro Sánchez López y Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Ausente: Adalberto Eduardo Herrera González. Ponente: Alejandro Sánchez López. Secretario: Alberto Albino Baltazar. **Registro digital:** 2013634. **Instancia:** Plenos de Circuito. **Décima Época.** **Materia(s):** Civil. **Tesis:** PC.I.C. J/43 C (10a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 39, febrero de 2017, Tomo II, página 987. **Tipo:** Jurisprudencia. (*Énfasis añadido*).

En este orden de ideas, -dada la naturaleza del caso- se realizarán a mayor abundamiento otras precisiones en torno al tema del **silencio administrativo**, el **derecho de petición** y las **ficciones legales**, para lo cual se recurre a la ley y a la doctrina como elementos de análisis y apoyo.

Al respecto, resulta aplicable la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificable con el rubro y texto siguientes:

**“DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.** En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”; mientras que en su párrafo tercero

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

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

Así mismo, de manera doctrinal se puede entender al silencio administrativo según el profesor Julio Massip Acevedo como: "Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de **su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa**"<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Derecho Administrativo. Acto y Procedimiento", editorial Porrúa, México, 2017, p. 261. Cit. Massip Acevedo, Julio, "El silencio en el derecho administrativo español", Universidad de Oviedo.



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

Cuando la ley prescribe que se emita una respuesta cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener una determinación, la autoridad competente debe proveer dentro del plazo señalado en la propia legislación aplicable, resaltando que no todas las peticiones son iguales o tienen los mismos efectos. Lo anterior se ilustra de mejor manera con la tesis jurisprudencial I.1o.A. J/2 de la novena época, que cita:

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

De la anterior Jurisprudencia, se desprende que existe una nítida distinción entre "*derecho de petición*" y la resolución de

“*negativa ficta*”, en cuanto a la pretensión del interesado al ser vulnerado su derecho de petición, el solicitante se limita a pedir la contestación de parte de la autoridad, mientras que en la “*negativa ficta*”, la intención del demandante es de que, una vez impugnada sea estudiado el fondo de la petición y el órgano jurisdiccional esté en condiciones de anularla y decidir sobre la procedencia de la petición misma y claro a favor de quien elevo su petición a la autoridad.

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

Tratándose de ficciones legales, si transcurrido el plazo, la determinación o respuesta aún no ha sido emitida por la autoridad administrativa, se presume la respuesta negativa (*negativa ficta*) a efectos de la interposición de un posterior recurso o medio de defensa.

Ahora, es común que en las diversas legislaciones locales que se puedan advertir de dos a tres clasificaciones de ficciones legales como lo es la negativa ficta, confirmativa ficta y positiva o afirmativa ficta, estipuladas en los artículos 37 y 113 del Código Fiscal, y 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambos ordenamientos de Coahuila de Zaragoza.

En este caso, la “**Negativa Ficta**”, constituye una institución jurídica creada por el creador de la ley a fin de impedir que las



peticiones o instancias de los particulares queden sin resolver, de manera tal que transcurrido el plazo que la ley relativa fije para que resuelva alguna solicitud relacionada con el ejercicio de facultades regladas, **debe presumirse que la administración ha resuelto de forma adversa a los intereses del gobernado; desapareciendo así el silencio administrativo.**

Por lo tanto, la resolución “*Negativa Ficta*” constituye técnicamente una **presunción legal**, es decir, el creador normativo acudido a una **ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución expresa, existe una resolución implícita de rechazo.**

Ahora bien, para que la “*Negativa Ficta*” se materialice, es menester que concurren una **serie de requisitos**<sup>6</sup> que tanto la doctrina como el Código Fiscal han establecido, que son a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la

---

<sup>6</sup> Lo anterior se encuentra acogido en la jurisprudencia 2a./J. 164/2006, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 204, que establece: **“NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).-Del artículo 46 de la ley mencionada se advierte que en el caso de la negativa ficta, el legislador sólo dispuso los derechos del administrado para demandar la nulidad de la denegada presunción al transcurrir cuarenta y cinco días después de presentada la petición, y de ampliar su demanda al contestar la autoridad administrativa; sin embargo, nada previno en dicho precepto ni en alguna otra disposición, respecto al plazo para impugnar la resolución negativa ficta una vez vencido el citado lapso. En tales condiciones, deben prevalecer en el caso los principios y los efectos que *diversas legislaciones y la doctrina han precisado para que se materialice o configure la institución de mérito, a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la administración pública; 2) La inactividad de la administración; 3) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) La presunción de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la administración; y, 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.”*(Énfasis añadido)**

Administración Pública, 2) La ausencia de respuesta o su notificación por la Administración, 3) El transcurso del plazo previsto en la ley respectiva; 4) La presunción legalmente establecida de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la negación presunta o negativa ficta; 6) **La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración;** 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se notifique el dictado del acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.

Se puede advertir que la “*negativa ficta*” a que hace referencia el artículo 3 fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; se configura cuando la autoridad fiscal es omisa en dar respuesta en forma expresa a lo solicitado por el particular en una instancia o recurso al caso concreto en los plazos que establece la ley, por lo tanto, el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza en sus artículos 37 y 113, establece dos figuras jurídicas la negativa ficta, y la Confirmativa ficta<sup>7</sup>.

Por otra parte, respecto al acto impugnado consistente en **la omisión o falta de pago** de la cantidad de numerario derivado

---

<sup>7</sup> “**ARTICULO 37.** Las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.”

“**ARTICULO 113.** La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.”



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

## JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/062/2024

de la cláusula “SEGUNDA” de los contratos números: **\*\*\*\*\***,  
**\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***; celebrados entre el actor y por  
otra, el Organismo Público Descentralizado de la Administración  
Pública Estatal, denominado “SERVICIOS DE SAUD DE  
COAHUILA DE ZARAGOZA”, se advierte actualizada la causa  
de improcedencia contemplada en el numeral 79, fracción X de  
la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el  
Estado de Coahuila de Zaragoza, relacionada al artículo 2, y el  
artículo 80 fracción II del mismo ordenamiento legal y a su vez,  
tocante con el contenido del artículo 3, entendido a contrario  
sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia administrativa,  
toda vez que **la omisión o falta de pago que deriva de un  
contrato administrativo no es un acto definitivo, ya que no  
refleja una voluntad definitiva o última por parte de la  
autoridad.**

En efecto, los numerales 79 fracción X, 2, y 80, de la Ley del  
Procedimiento Contencioso, y el diverso artículo 3, fracción VII,  
de la Ley Orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa,  
disponen, en lo conducente, lo siguiente:

**Artículo 79.** *El juicio contencioso administrativo es improcedente:  
(...) X. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida  
en algún otro precepto de esta Ley”*

**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: (...);*

**VII.** *Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la  
interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública,  
e adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por la  
dependencias y entidades de la administración pública estatal o  
municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como  
las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y  
municipales;(…)”*

*“Artículo 80. Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.(...);*

*II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia señaladas en e artículo anterior.”*

Así, el artículo 79, fracción X de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza contempla como causa de improcedencia del juicio contencioso administrativo, la hipótesis normativa relativa a los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En relación con la disposición normativa anterior, el artículo 2 de la misma Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece que, procede el juicio contencioso administrativo previsto por dicha ley contra las resoluciones **administrativas definitivas** que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

Luego, en interrelación con las anteriores disposiciones normativas, el artículo 80 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece la actualización del sobreseimiento del juicio contencioso, cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia previstas en el artículo 79 de la Ley del Procedimiento Contencioso; y el artículo 3, de la Ley Orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa, establece la competencia del conocimiento del Tribunal sobre los juicios o recursos que se promuevan contra las **resoluciones definitivas**, actos administrativos y procedimientos ahí tipificados en las hipótesis normativas del Tribunal.

Ahora, específicamente la fracción VII, del artículo 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece la procedencia del juicio contra los actos o



resoluciones definitivas que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales.

Bajo esta interpretación literal, de las normas legales en comento, permite formar la convicción relativa a que el juicio contencioso administrativo procede contra **resoluciones definitivas**, las cuales, como lo ha definido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son el producto final de la manifestación oficial de la última voluntad de la autoridad administrativa, que se expresa 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.

Robustece lo anterior y se aplica aquí, por analogía al caso concreto, en identidad en razón, la tesis cuyos rubro y texto son del tenor literal 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.”* Contradicción de tesis 79/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Noveno del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 17 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada. **Registro digital:** 184733. **Instancia:** Segunda Sala. **Novena Época. Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** 2a. X/2003. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336. **Tipo:** Aislada.

Entonces, se advierte que la omisión o falta de pago relativo a un contrato administrativo, no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una **voluntad oficial definitiva y última** por parte de la autoridad, por tanto, no es impugnabile mediante juicio de nulidad; por no estar además regida por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior es como se indica, toda vez que la redacción del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, determino normar legalmente que la procedencia del juicio contencioso administrativo quedó restringida a determinadas hipótesis normativas, entre estas, la existencia de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que **pongan fin a un procedimiento, resuelvan un expediente o una instancia y/o**



**que reflejen la última voluntad oficial de la autoridad estatal o municipal, que crea, extinga o modifique derechos.**

En efecto para acudir al juicio contencioso administrativo ante este Tribunal de Justicia Administrativa debe existir una resolución definitiva (expresa o ficta) por parte de la dependencia o autoridad contratante, que resuelva sobre la pretensión -en este caso- de la actora consistente en recibir el pago de lo que estima que adeuda contractualmente.

En esta sintonía, se aplica aquí, por analogía, al caso de mérito, la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguientes:

**“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO.** De los artículos 14, fracción VI, de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá del juicio contencioso administrativo promovido contra **las resoluciones definitivas** dictadas en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De dichas normas se deduce que tratándose de la impugnación de la actualización y cálculo de incrementos a una pensión se requiere de una resolución dictada por el Instituto referido, lo que presupone que el actor, antes de acudir al juicio contencioso administrativo federal, **debió gestionar ante la autoridad administrativa que se le otorgaran dichos incrementos, a fin de que se pronunciara de manera expresa o ficta su negativa a acordar de manera favorable la instancia ante aquella planteada, máxime que en las tesis aislada 2a. X/2003 y de jurisprudencia 2a./J. 80/2017 (10a.),** la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que para la procedencia del juicio contencioso administrativo se requiere que se haya emitido un acto administrativo de autoridad, una resolución definitiva o la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, para que sea susceptible de impugnarse ante el

*Tribunal mencionado.*" Contradicción de tesis 124/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de junio de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín. Tesis y criterio contendientes: Tesis XXV.2o. J/3 (10a.), de título y subtítulo: "**PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS SALAS DEL AHORA TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA SON COMPETENTES PARA CONOCER DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA LA OMISIÓN DE SU DETERMINACIÓN, CÁLCULO Y ACTUALIZACIÓN, SIN NECESIDAD DE UNA INSTANCIA O PETICIÓN PREVIA DEL INTERESADO AL RESPECTO.**", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 1945, y la Tesis I.20o.A.9 A (10a.), de título y subtítulo: "**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA LA ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE LOS INCREMENTOS A UNA PENSIÓN JUBILATORIA. PARA QUE PROCEDA, DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN RESPUESTA A LA SOLICITUD RELATIVA.**", aprobada por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Tomo IV, noviembre de 2016, página 2386, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el amparo directo 1380/2017 (cuaderno auxiliar 80/2018). Tesis de jurisprudencia 84/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de julio de dos mil dieciocho. Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 2a. X/2003 y 2a./J. 80/2017 (10a.) citadas en esta tesis, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 336 y en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas, así como en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 246, respectivamente. Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 314/2022 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de presidencia de 6 de octubre de 2022. Esta tesis se publicó el viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de agosto de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. **Registro digital:** 2017685. **Instancia:** Segunda Sala. **Décima Época.** **Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** 2a./J. 84/2018 (10a.).



**Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 57, Agosto de 2018, Tomo I, página 1101. **Tipo:** Jurisprudencia.

Lo anterior es como se indica, sin que contraríe, el contenido de la jurisprudencia cuyos rubro y texto son del tenor literal siguientes:

**“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.** Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.” Contradicción de tesis 292/2017. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en Materia Civil. 17 de enero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reserva Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz. Tesis contendientes: Tesis PC.I.C. J/43 C (10a.), de título y subtítulo: **“CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL.”**, aprobada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Tomo II, febrero de 2017, página 987, y la Tesis PC.II.C. J/1 C (10a.), de título y subtítulo: **“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTICULARES, RECAE EN UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”**, aprobada por el Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 15 de enero de 2016 a las 10:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 26, Tomo III, enero de 2016, página 1937. Tesis de jurisprudencia 14/2018 (10a.). Aprobada por la

Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de enero de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 02 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 05 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. **Registro digital:** 2016318. **Instancia:** Segunda Sala. **Décima Época.** **Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** 2a./J. 14/2018 (10a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo II, página 1284. **Tipo:** Jurisprudencia.

Así, de la redacción del criterio anteriormente reproducido, se desprende que no impide que para incoar procedentemente el juicio de nulidad deba existir una resolución definitiva (expresa o ficta) por parte de la dependencia o autoridad contratante, que resuelva sobre la pretensión del actor consistente en recibir el pago contractual. Esto ya que la jurisprudencia resolvió un conflicto de índole competencial y no resolvió tema alguno respecto a la procedencia del juicio de nulidad, ni sobre la definitividad o no de la falta u omisión de pago contractual, sino que determinó la naturaleza de la materia administrativa de las cláusulas de los contratos públicos.

En conclusión, el juicio de nulidad **es improcedente contra la omisión o falta de pago pactado en contratos administrativos, mientras no exista una resolución definitiva expresa (o negativa ficta) que cause un perjuicio al contratista;** esto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que determina para la procedencia del juicio **la existencia de una resolución definitiva que a su vez sea impugnada.**

Al respecto, se aplica por aquí, al caso concreto, por técnica de interpretación analógica, la **Jurisprudencia** siguiente, pues donde existe identidad de razón debe aplicarse idéntica determinación; cuyos rubro y texto son del tenor literal siguientes:

***“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO***



**DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.** Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.). **Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal.** **Justificación:** Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. 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.” Contradicción de tesis 105/2020. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, el Tribunal Colegiado en

Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito. 21 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez. Criterios contendientes: El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 10/2016, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 612/2018. Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 772, con número de registro digital: 2006485, con el título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVE LA NORMA FUNDAMENTAL." Tesis de jurisprudencia 63/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de noviembre de dos mil veinte. Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de criterios 313/2023 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de presidencia de 20 de septiembre de 2023. Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019. **Registro digital:** 2022835. **Instancia:** Segunda Sala. **Décima Época.** **Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** 2a./J. 63/2020 (10a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777. **Tipo:** Jurisprudencia. (*Énfasis añadido*).

Conforme a lo anteriormente considerado, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la hipótesis normativa del artículo 79, fracción X relacionada al artículo 2 ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en sintonía con lo dispuesto por el artículo 3, aplicado en sentido contrario, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, toda vez que **la omisión de pago que deriva de un contrato administrativo no es un acto definitivo, ya que no refleja una voluntad oficial definitiva y última por parte de la autoridad;** y en los términos del artículo 80 fracciones II y V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, lo procedente es sobreseer en el juicio; así



mismo, queda sin materia el juicio de nulidad, puesto que este órgano jurisdiccional se encuentra jurídicamente impedido para resolver sobre las pretensiones del actor, de manera que, no existe controversia a resolver, de ahí que no sea procedente el análisis de los conceptos de anulación y del fondo del asunto.

Robustece lo anterior y cobra aplicación por analogía, la tesis y las Jurisprudencias; cuyos rubro y texto son del tenor literal siguientes:

**“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.*” SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 412/90. Emilio Juárez Becerra. 23 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo directo 359/92. Grupo Naviero de Tuxpan, S.A. de C.V. 14 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo directo 154/93. Antonio Lima Flores. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo directo 189/93. José Pedro Temolzin Brais. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo directo 349/93. José Jerónimo Cerezo Vélez. 29 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. **Registro digital:** 212468. **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Octava Época. Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** VI. 2o. J/280. **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 77, Mayo de 1994, página 77. **Tipo:** Jurisprudencia.

**“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU NATURALEZA JURÍDICA.** *De conformidad con el artículo 9o., fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el sobreseimiento en el juicio de nulidad se configura cuando existe impedimento legal para analizar el fondo del asunto, entre otros supuestos, por la actualización de alguna causa de improcedencia ajena a la litis principal, entendida como la condición por cumplir para estar en posibilidad de resolver la litis sustancial sobre los derechos en disputa, por ende, su esencia es adjetiva, contrario a sustantiva. La improcedencia se erige como la ausencia de soporte legal, cuyo efecto es impedir el estudio de la cuestión sustancial propuesta, al no estar satisfechas las condiciones que permiten llevar a cabo ese análisis, cuyos supuestos se enuncian en el artículo 8o. de la Ley Federal de*

**Procedimiento Contencioso Administrativo** y, dada su naturaleza jurídica, se reafirmó su estudio de oficio debido a las consecuencias generadas en caso de estar acreditada, pues se instituye como el supuesto jurídico por superar, razón por la cual, de probarse alguna de esas hipótesis, el efecto consecuente será tener por acreditado el motivo para sobreseer el juicio de nulidad. Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1995, página 2637, en relación con el sobreseimiento señala: "Sobreseimiento. I. (Del latín supercedere; cesar, desistir). Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia". Así, el artículo 9o., fracción VI, de la ley citada y esa definición, conciben al sobreseimiento como el resultado de estar probada alguna causa de improcedencia, entre otros supuestos, dado que sin ésta, aquél no podría justificarse, pues la improcedencia es la causa y la conclusión es el sobreseimiento; por tanto, si la improcedencia conlleva el sobreseimiento, entonces, su estudio es preferente a cualquier otra cuestión e, incluso, se debe llevar a cabo de oficio, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica al proceder al análisis de un aspecto de fondo sin estar justificada su procedencia, lo cual desarticularía la estructura del juicio de nulidad; de ahí que el sobreseimiento sí constituye un fallo definitivo al concluir la instancia y no definir la controversia de fondo propuesta, que no delimita los derechos sustanciales de los contendientes; por ende, el sobreseimiento justifica la omisión de analizar los conceptos de nulidad." SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. Amparo directo 28/2020. Santiago Díaz Muñoz. 3 de junio de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Alberto Domínguez Trejo. Secretario: Miguel Mora Pérez. Esta tesis se publicó el viernes 18 de septiembre de 2020 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación. **Registro digital:** 2022131. **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Décima Época. Materia(s):** Administrativa. **Tesis:** III.6o.A.30 A (10a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo II, página 982. **Tipo:** Aislada.

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. SON INFUNDADOS AQUELLOS QUE REPROCHAN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE LA OMISIÓN DE ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD DE FONDO, SI EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SE SOBRESEYÓ AL ACTUALIZARSE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO.** El sobreseimiento es una institución de carácter procesal que pone fin al juicio, al aparecer una causa que impide se resuelva la cuestión de fondo planteada, por lo cual no existe ninguna declaración del juzgador sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y se dejan las cosas en el estado que se encontraban antes de la presentación de la demanda. Ahora bien, el artículo 9o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que el sobreseimiento en el juicio procederá, entre otros casos, cuando durante éste aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8o. de dicho ordenamiento; de ahí que si en el juicio contencioso administrativo federal se decretó el sobreseimiento al actualizarse una causa de improcedencia cuyo estudio es preferente y de oficio, el resolutor no puede analizar los conceptos de nulidad encaminados a



*demostrar la ilegalidad de la resolución reclamada, que constituye el problema de fondo. Consecuentemente, cuando en el amparo directo se reprocha a la autoridad responsable la omisión de ese análisis, los conceptos de violación relativos son infundados.*” TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO. Amparo directo 73/2014 (cuaderno auxiliar 288/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Corporativo Logiccom, S.A. de C.V. 29 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Alberto Domínguez Trejo. Secretaria: Karla Lizet Rosales Márquez. Amparo directo 207/2014 (cuaderno auxiliar 744/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Avaquim, S.A. de C.V. 2 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Griselda Guadalupe Guzmán López. Secretario: Juan José Magaña Ornelas. Amparo directo 319/2014 (cuaderno auxiliar 848/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Chubb de México Compañía Afianzadora, S.A. de C.V. 13 de noviembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Alberto Domínguez Trejo. Secretario: Francisco Javier García Contreras. Amparo directo 397/2014 (cuaderno auxiliar 865/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. José Luis Castillo Casillas. 28 de noviembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Alberto Domínguez Trejo. Secretario: Francisco Javier García Contreras. Amparo directo 578/2014 (cuaderno auxiliar 18/2015) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. 20 de febrero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Alberto Domínguez Trejo. Secretaria: Alma Rosa Enríquez Torres. Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. **Registro digital:** 2009835. **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Décima Época.** **Materia(s):** Común, Administrativa. **Tesis:** (III Región) 3o. J/2 (10a.). **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, Agosto de 2015, Tomo II, página 1927. **Tipo:** Jurisprudencia.

Por otra parte, en lo atinente al contenido de la contestación de la autoridad demandada Titular de la Administración Fiscal

General, es de determinar lo procedente de sus manifestaciones, ya que de su escrito de contestación se advierte lo siguiente:

*“**ÚNICO.** [...] En primer lugar, respecto de los conceptos de daños y perjuicios esgrimidos por la parte actora dentro del escrito de demanda, esta autoridad manifiesta que no es competente para estudiarlos y contestarlos toda vez que los mismos versan sobre un acto administrativo realizado por el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud de Coahuila, por lo tanto, son argumentos que le corresponde desvirtuar a dicha Autoridad, ya que fue quien realizó el acto administrativo que se impugna en el presente juicio.*

*Lo anterior es así puesto que a esta Administración Central de los Contencioso de la Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General del Estado de Coahuila, solo le corresponde conocer los Juicios Contenciosos Administrativos promovidos en contra de la Secretaría de Finanzas y/o la Administración Fiscal General y sus unidades administrativas [...]” [Visible en fojas 185 y 186 de autos]*

De lo anteriormente transcrito, es de advertirse que los argumentos expresados por la demandada Titular de la Administración Fiscal General resultan **FUNDADOS**, ya que de autos se advierte de la documental base de la acción, corresponde a una autoridad diversa, por lo tanto, los hechos descritos en la demanda le resultan ajenos a dicha autoridad.

En ese tenor, si bien es cierto que el artículo 3, fracción II, inciso c), de la Ley de la materia dispone que tiene el carácter de parte demandada el **titular de la Administración Fiscal General**, de los argumentos esgrimidos por la demandada, resulta evidente que para el caso de mérito, no le son de su competencia los actos reclamados, pues a dicha dependencia corresponde el conocimiento únicamente de los juicios en que haya intervenido en la emisión, ordenamiento o ejecución del acto administrativo impugnado, o de aquellos promovidos en contra de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Coahuila y/o contra la Administración Fiscal General y sus unidades administrativas, en términos del artículo 40, fracciones I y II del Reglamento Interior de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza.



En ese contexto, la comparecencia a juicio del referido **titular de la Administración Fiscal General** atiende a la ineludible necesidad de defenderse jurídicamente, sin que dicho acto implique legitimación pasiva en la causa para responder del cumplimiento de la obligación que se demanda<sup>8</sup>.

En consecuencia, de lo anterior, se **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo respecto a la parte demandada Titular de la Administración Fiscal General, por los razonamientos expuestos líneas atrás.

En consecuencia, al estar actualizadas en la especie las causas de improcedencia consideradas, se determina el sobreseimiento en el juicio, lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando a la parte actora su derecho fundamental de acceso a la justicia, puesto que el análisis de las causas de improcedencia, lo que se traduce en un sobreseimiento, no conforma denegación de justicia.

Por lo anterior es aplicable por analogía, en lo conducente, la tesis; cuyos rubro y texto son del tenor literal 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 CONVENCIÓN 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**

---

<sup>8</sup> **“LEGITIMACION PASIVA AD CAUSAM Y AD PROCESUM.** Si la persona contra la que se endereza la demanda no es aquella que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación demandada, estará legitimada ad procesum para actuar en el juicio, dado que se está entablando en su contra y tiene la ineludible necesidad de defender jurídicamente, pero ello de ninguna manera la estará legitimando pasivamente ad causam para responder del cumplimiento de la obligación que se demanda, por no ser la titular de la misma, que es lo que le daría la legitimación pasiva ad causam.” Época: Octava Época, Registro: 227079, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Segunda Parte-1, Julio-Diciembre de 1989, Materia(s): Civil, Página: 312.

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 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.” SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. Amparo en revisión 249/2012. Arnoldo Trinidad Barba Orozco. 29 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: José Guadalupe Hernández Torres. Secretario: Alberto Carrillo Ruvalcaba. **Registro digital:** 2002537. **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Décima Época.** **Materia(s):** Común. **Tesis:** III.2o.C.3 K (10a.). **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3, página 2066. **Tipo:** Aislada

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 87 fracción V y 89 ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se resuelve:

## PUNTOS RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo del expediente al rubro indicado en contra de la autoridad demandada **TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL GENERAL**, por las razones, motivos y fundamentos expuestos en esta sentencia. -----

**SEGUNDO.** Se **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo, dentro de los autos del expediente al rubro



indicado, por los motivos, razones y fundamentos expuestos en las consideraciones de esta sentencia. - - - - -

**TERCERO.** Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refieren los artículos 5º fracción XIII, 8 y 10 apartado B fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citada al pie<sup>9</sup>, conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de

<sup>9</sup> P./J/II/2019 (1ra.) **"IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL.** De conformidad con la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal, que dispone "la Sala Superior se integrará al menos por cinco magistrados, y funcionará en Pleno y en Salas"; y el artículo 11 del mismo ordenamiento establece "La Sala Superior contará, por lo menos, con tres Salas en materia Fiscal y Administrativa, integradas por un magistrado", es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa se compone de la Sala Superior únicamente, cuyo funcionamiento se realiza en Pleno o en Salas Unitarias, sin que ello constituya un órgano jurisdiccional diferente a la referida Sala Superior, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, como único en su orden y en tanto que es un órgano constitucional de naturaleza jurisdiccional no integrado en el Poder Judicial, este Tribunal no ejerce sus funciones en instancias; sino que la jurisdicción la ejerce en instancia única. En efecto, el recurso de apelación no constituye otra instancia, porque no se encuentra instituido como tal en el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ni tampoco en Capítulo XII Sección II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; lo que resulta lógico pues en la apelación no se aportan nuevos elementos fácticos o jurídicos que determinen que la Sala Superior actuando en Pleno deba enjuiciar mediante una nueva valoración del fondo del asunto con base en el pronunciamiento impugnado, por lo cual únicamente se revisa la valoración de fondo o de procedencia realizada en Sala Unitaria con los mismas pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término "en otra instancia" previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de

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

En su oportunidad, devuélvase a las partes los documentos atinentes, previa copia certificada que se deje en autos y archívese el expediente como asunto concluido.

**NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO.** Así lo resolvió la TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA y firma la Magistrada MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES ante la Secretaria DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe.-----

**MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES**  
Magistrada

**DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO**  
Secretaria

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEFINITIVA 032/2025 RELATIVA AL EXPEDIENTE AL RUBRO INDICADO RADICADO ANTE LA TERCERA SALA EN MATERIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.-----

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretario de Acuerdo y Trámite de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, hago constar y certifico: que en términos de lo previsto en los artículos 34 fracción VIII, 58 y 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en esta versión publica se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste.

---

*Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación**, lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/062/2024

Versión Pública TJA Coahuila de Zaragoza

