

TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE: FA/092/2020
ACTORA: *****
AUTORIDAD DEMANDADA: SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA
MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

SENTENCIA
No. 002/2021

Saltillo, Coahuila, a veintidós (22) de enero de dos mil veintiuno (2021).

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

1 “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN. De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y 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: 138

SENTENCIA DEFINITIVA

Que **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo, por no encontrarse configurado el acto que se pretende impugnar, dentro de los autos del expediente al rubro indicado; interpuesto por ***** en contra de la **resolución de positiva ficta**, por la omisión de dar respuesta a la petición de fecha veintiocho *****, así como, y la omisión de la expedición de la constancia de la resolución, solicitada el *****; sobre el pago de las facturas derivadas de la celebración de un contrato de prestación de servicios de alimentación que ascienden a la cantidad de: ***** PESOS ***** CENTAVOS EN MONEDA NACIONAL (\$*****). Lo anterior, conforme a los motivos, fundamentos y consideraciones siguientes:

GLOSARIO

Actora o promovente:	*****
Acto o resolución impugnada:	La positiva ficta , por la omisión de dar respuesta a petición de *****, y la omisión de la constancia de la resolución positiva solicitada el *****
Autoridad Demandada:	Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila de Zaragoza
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Ley del Procedimiento/ Ley de la materia:	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila de Zaragoza
Ley de Procedimiento Administrativo:	Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Adquisiciones:	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza

Código Procesal Civil:	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tercera Sala/ Órgano Jurisdiccional: Tribunal:	Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza 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. SOLICITUD DE PAGO: En fecha ********* la demandante presenta escrito ante la autoridad demandada, en donde solicita el pago total de las facturas que derivan de la celebración de un contrato de prestación de servicios de alimentación, que ascienden a la cantidad de ********* PESOS ********* CENTAVOS (\$*********)

2. SOLICITUD DE CONSTANCIA DE POSITIVA O AFIRMATIVA FICTA. En fecha ********* la actora solicita a la misma demandada solicitud en sentido positivo a su petición de pago de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

3. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido a las once horas con veintitrés minutos (11:23) del día **cinco (05) de junio del dos mil veinte (2020)** en la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia compareció, ********* por sus propios derechos, reclamando la condena al pago de las facturas derivadas de un contrato de prestación de servicios de alimentación, por consecuencia, de la configuración de la resolución **“AFIRMATIVA O**

POSITIVA FICTA”, recaída a su solicitud de constancia de fecha *********, que de manera presunta confirma su petición de fecha ********* de la misma anualidad, descrita en el primer antecedente señalado.

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/092/2020**, y su turno a la Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa.

5. AUTO DE ADMISIÓN. Mediante auto de fecha **dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020) se admite la demanda** girándose el oficio de emplazamiento a la parte demandada para que rindiera su contestación de conformidad con el artículo 52 de la Ley de la Materia.

6. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **once (11) de agosto del dos mil veinte (2020)** se tiene contestando en tiempo y forma a la autoridad demandada.

7. AMPLIACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)** se tiene a la accionante ampliando su demanda respecto al expediente al rubro indicado.

9. AUDIENCIA DE DESAHOGO PROBATORIO. En fecha treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020) tiene verificativo la audiencia de desahogo de pruebas.

10. CIERRE DE INSTRUCCIÓN, CON ALEGATOS. En auto de fecha diecisiete (17) de noviembre de dos mil veinte (2020), se hace constar que solamente la parte actora presentó alegatos de su intención, sin que la parte demandada presentara escrito de manifestaciones, 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 materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3º fracciones VII y XII, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica; 35, 83, 85, 87 fracción V y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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”², aplicable por 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 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**

² **“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.” Época: Novena Época. Registro: 194697. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, enero de 1999 Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 3/99. Página: 13

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". Época: Novena Época. Registro: 172017. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.201 A. Página: 2515.

Al efecto, es importante destacar los criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias **2a./J. 12/2016 (10a.)** y **2a./J. 98/2014 (10a.)** de rubros y textos siguientes:

“RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a

los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconveniencia, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando **una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad**, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno **se fijan requisitos formales o presupuestos necesarios** para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; **pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo.**” Época: Décima Época Registro: 2010984 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 12/2016 (10a.) Página: 763

“DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia **no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales** que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.” Época: Décima Época Registro: 2007621 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.) Página: 909

Es necesario precisar, que, aunque pudiera actualizarse en la especie alguna otra causal de improcedencia, este órgano jurisdiccional se avoca de oficio al estudio de la causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en el artículo 79, fracciones VII y el artículo 80, fracción II, ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, preceptos legales que en lo pertinente son del tenor literal siguiente.

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

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

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

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

De los preceptos legales transcritos se advierte que el asunto de mérito resulta improcedente, y, por lo tanto, se determina el sobreseimiento del juicio, en virtud de que **no se encuentra configurado el acto que se pretende impugnar, es decir, la resolución positiva ficta impugnada, resulta inexistente.**

De lo anterior, se colige que resulta necesario realizar un análisis de la ficción legal impugnada, así como, su relación con los contratos administrativos de los que este órgano jurisdiccional es competente para conocer sobre su cumplimiento de conformidad con el artículo 3 fracción VII de la Ley Orgánica.

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”*³.

³ **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, *“Derecho Administrativo. Acto y Procedimiento”*, editorial Porrúa, México, 2017, p. 261. Cit. Massip Acevedo, Julio, “El silencio en el derecho administrativo español”, Universidad de Oviedo.

DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA 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*

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

Cuando la ley prescribe que se emita una respuesta cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener una determinación, la autoridad competente debe 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

Entonces podemos advertir que cada petición tiene su naturaleza específica, sin embargo, sus consecuencias jurídicas son distintas, con base en el derecho de petición

del artículo 8° Constitucional la autoridad se encuentra obligada a emitir una respuesta, mientras que en las ficciones legales no, en este sentido, la falta de respuesta no siempre tendrá como consecuencia una vulneración al derecho de petición ni todo derecho de petición tendrá como consecuencia la configuración de una ficción legal.

Tratándose de ficciones legales, si transcurrido el plazo, la determinación o respuesta aún no ha sido emitida por la autoridad administrativa, se presume la respuesta negativa (*negativa ficta*) a efectos de la interposición de un posterior recurso o medio de defensa. Se considera *silencio administrativo* en referencia a la falta de actividad de la autoridad a la que compete la resolución de un recurso administrativo.

Por eso, se debe entender que siendo el silencio administrativo una técnica sustitutiva presunta o ficta de la inacción u omisión administrativa, **cuando se configura la positiva ficta solo puede obtenerse lo mismo que conforme a derecho podría obtener de su petitorio o recurso y en los términos estrictamente solicitados.**

El principio de legalidad implica también que nadie puede obtener mediante el silencio, aquello que para lo cual no cumple las exigencias legales o si no presenta ante la autoridad los documentos válidos que así los comprueben.

Por aplicación del **principio de legalidad**, la inactividad administrativa y sus determinaciones fictas, **no pueden dar protección a lo antijurídico, o adjudicar derechos contraviniendo las normas.**

En relación con lo anterior, resulta aplicable la tesis (III Región) 6o.4 A de la décima época publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

“AFIRMATIVA FICTA. NO PUEDE TENER EFECTO CONSTITUTIVO ALGUNO, CUANDO EXISTE UN RECONOCIMIENTO EXPRESO DE LO QUE SE PRETENDE CON AQUÉLLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NAYARIT). Dentro del derecho administrativo existe la figura jurídica conocida como afirmativa ficta, es decir, que el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, debe tenerse como resuelta favorablemente. En este sentido, de los artículos 59 a 61 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, vigentes hasta el 19 de diciembre de 2014, se sigue que las peticiones realizadas por los gobernados a las autoridades del Poder Ejecutivo de la entidad, de los Municipios o de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, deben ser contestadas en forma escrita, dentro del plazo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción, por lo que transcurrido éste sin que se notifique al interesado la resolución expresa correspondiente, ese silencio se considerará como resolución afirmativa ficta, **la cual implica decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, siempre que sean legalmente procedentes, conforme a las disposiciones legales y normativas que rijan la materia de que se trate.** Consecuentemente, si existe un reconocimiento expreso de lo que el particular pretende con la afirmativa ficta, por ejemplo, cuando busca que ante la falta de respuesta de la administración pública se autorice el pago de una factura derivada de la terminación de un contrato de obra pública, y de las constancias del juicio contencioso relativo se obtiene que aquél se aprobó, ello da lugar a que la figura demandada no pueda tener efecto constitutivo alguno. En todo caso, de considerar que no se ha cumplido con la autorización de pago, debe promoverse otra acción, que sea resuelta con motivo de la interpretación del contrato de obra pública, al existir un acto expreso.” Registro digital: 2011800 Aislada Materias(s): Administrativa Décima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: Libro 31, Junio de 2016 Tomo IV Tesis: (III Región) 6o.4 A (10a.) Página: 2729. [Lo resaltado es propio]

Ahora bien, es común que en las diversas legislaciones se puedan advertir de dos a tres clasificaciones de ficciones legales, como lo son: la *afirmativa o positiva ficta*, la *negativa ficta* y la *confirmativa ficta*.

Para el caso de mérito, nos abocaremos en las dos primeras ficciones antes mencionadas en relación con los contratos administrativos, respecto al caso concreto.

Por su parte, la “**Negativa Ficta**”, constituye una institución jurídica creada por el legislador 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.**

En ese sentido, 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, sólo existe una resolución implícita de rechazo.**

Ahora bien, para que la “*Negativa Ficta*” se materialice, es menester que concurren una **serie de requisitos**⁴ que tanto la doctrina como el Código Fiscal han

⁴ 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**

establecido, que son a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública, 2) La ausencia de respuesta o su notificación por la Administración, 3) El transcurso del plazo previsto en la ley respectiva; 4) La presunción legalmente establecida de una resolución 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.

Por otro lado, tenemos que existe la figura de la *afirmativa o positiva ficta*, la cual, contraria a la *negativa ficta* tiene como consecuencia que la instancia o petición presentada por los particulares a la administración pública o autoridad administrativa y no contestada en el plazo estipulado por la ley, sea resuelta en sentido positivo.

Son aplicables por analogía los criterios de tesis jurisprudencial y aislada número 2a./J. 113/99 y 1a. XV/99, que citan:

“AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE. El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de

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.”

Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, **para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud** de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.” Registro digital: 193179 Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo X, Octubre de 1999 Tesis: 2a./J. 113/99 Página: 289. [Lo resaltado es propio]

“AFIRMATIVA FICTA. PARA SU PLENA EFICACIA, EL INTERESADO DEBE OBTENER LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Los artículos 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal establecen que transcurrido el plazo de siete días sin que exista respuesta de la autoridad, se entenderá que la solicitud de licencia de funcionamiento ha sido aprobada "en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal"; por ende, debe tenerse presente que este último ordenamiento legal, en su artículo 90, dispone que cuando, por el silencio de la autoridad, el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, **deberá solicitar, para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación en el sentido de que ha operado la resolución ficta**; por tanto, si el quejoso no demuestra esos extremos, debe concluirse que el solo transcurso del tiempo y la ausencia de respuesta de la autoridad ante la que se presentó la solicitud de licencia, por sí mismos, no configuran la afirmativa ficta.” Registro digital: 197953 Aislada Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo VI, Agosto de 1997 Tesis: I.2o.A.14 A Página: 651. [Lo resaltado es propio]

“AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL). Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen los documentos, cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia de funcionamiento; transcurrido dicho plazo, si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que

se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento.” Registro digital: 193742 Aislada Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo X, Julio de 1999 Tesis: 1a. XV/99 Página: 59.

Es decir, de los anteriores criterios del Alto Tribunal, señalan que para que pueda operar la positiva ficta, además de haber realizado la solicitud ante la autoridad administrativa, que haya transcurrido el plazo señalado en la Legislación respectiva para su contestación, y ésta no lo haya hecho en dicho plazo, resulta necesario que se expida una certificación al peticionario donde se le señale que ha operado la resolución positiva a los intereses del peticionario, tal como lo estipula el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo.⁵

Además de lo anterior, resulta importante señalar que se tiene que contar con el derecho a lo pedido, es decir, **contar con el derecho subjetivo para exigir que una resolución resulte favorable a los intereses del peticionario**, como por ejemplo puede ser cuando se solicita la devolución del pago de lo indebido, se tienen que haber realizado los pagos para poder reclamar su devolución. Resulta ajustable por analogía, la tesis aislada I.1o.A.180 A (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que la letra señala:

⁵ **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. [Lo resaltado es propio]

“SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN POR PAGO DE LO INDEBIDO. LA CONFIGURACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA IMPLICA QUE EL ACTOR DEMUESTRE EN EL JUICIO DE NULIDAD LA TITULARIDAD DEL DERECHO CUYO RECONOCIMIENTO PRETENDE. Cuando la pretensión que se deduce de la demanda consiste en la nulidad de la resolución negativa ficta derivada de la solicitud de devolución por pago de lo indebido, no basta que se considere ilegal la resolución negativa ficta por la omisión de la enjuiciada de contestar la demanda para que automáticamente proceda la devolución referida, sobre la base de que la pretensión del promovente del juicio de nulidad **implica la nulidad del acto y el reconocimiento o no del derecho subjetivo a la devolución,** en cuyo caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como órgano de anulación y de plena jurisdicción, por lo que debe ocuparse de ambos aspectos. Luego, la simple declaración de nulidad por el motivo apuntado no trae como consecuencia la condena a la autoridad demandada para que acceda a lo solicitado por la contribuyente, es decir, devuelva la cantidad exigida por pago de lo indebido, sino que debe decidir respecto a la procedencia o reconocimiento de ese derecho subjetivo. Por tanto, para que tal reconocimiento sea procedente no es suficiente que se solicite la devolución a la autoridad competente, sino que, además, es necesario probar en el juicio de nulidad la titularidad del derecho cuyo reconocimiento pretende.” Registro digital: 160103 Aislada Materias(s): Administrativa Décima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Libro VIII, Mayo de 2012 Tomo 2 Tesis: I.1o.A.180 A (9a.) Página: 2114

Así mismo, como criterio orientador sobre el derecho subjetivo señalado en el párrafo anterior, resulta dable precisar por analogía el criterio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa VIII-P-2As-105, que dice:

“VIII-P-2aS-105 DERECHO SUBJETIVO A LA DEVOLUCIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO IMPUGNADO Y EL CONTRIBUYENTE ACREDITA HABERLO PAGADO.- De la interpretación de lo dispuesto por los artículos 50, penúltimo párrafo y 52, fracción V, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y atendiendo al **principio de plena jurisdicción** con que cuenta este Tribunal, esta Juzgadora **tiene la obligación de reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar el cumplimiento de la obligación correlativa** en el juicio contencioso administrativo, en respeto a las garantías de seguridad jurídica, audiencia y acceso a la justicia pronta y completa establecidas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **debiendo para ello constatar previamente dicho derecho; por tanto, si se declaró la nulidad lisa y llana de la**

*resolución impugnada, al resultar ilegal por derivar de la diversa liquidatoria recurrida que confirma, y si el contribuyente acredita en el juicio contencioso con documentales que realizó los pagos de los créditos controvertidos a favor de la Tesorería de la Federación, en consecuencia en la sentencia debe reconocerse su derecho subjetivo a solicitar la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, para que si así lo considera conveniente, pueda solicitar ante la autoridad competente la devolución respectiva.*⁶

Una vez expuesto lo anterior, resulta necesario precisar que la figura de la *positiva o afirmativa ficta*, no se encuentra contemplada en la Ley de Adquisiciones, ordenamiento estatal bajo el cual se contratan o adquieren servicios o bienes por parte de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, ni tampoco fue intención del legislador incluirla de conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, Decreto número cincuenta y cuatro (54) publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el seis (06) de julio de dos mil doce (2012).

⁶ PRECEDENTES:

VII-P-2aS-202

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 1609/11-08-01-6/1589/11-S2-09-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 24 de abril de 2012, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Francisco Cuevas Godínez.- Secretario: Lic. Salvador Jesús Mena Castañeda.- Tesis: Lic. Michael Flores Rivas. (Tesis aprobada en sesión de 28 de junio de 2012) R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 14. Septiembre 2012. p. 78

VII-P-2aS-866

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 267/15-10-01-5/822/15-S2-07-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 25 de agosto de 2015, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. José Antonio Rivera Vargas. (Tesis aprobada en sesión de 25 de agosto de 2015) R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 53. Diciembre 2015. p. 450

VII-P-2aS-1031

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 471/15-04-01-7-OT/193/16-S2-10-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 12 de mayo de 2016, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Carlos Mena Adame.- Secretaria: Lic. Tania Álvarez Escorza. (Tesis aprobada en sesión de 12 de mayo de 2016) R.T.F.J.A. Octava Época. Año I. No. 1. Agosto 2016. p. 293

REITERACIÓN QUE SE PUBLICA: VIII-P-2aS-105 Instancia de Queja Núm. 2907/12-03-01-3/879/13-S2-09-03-NN-QC.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 11 de mayo de 2017, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Alfredo Salgado Loyo.- Secretaria: Lic. Norma Hortencia Chávez Domínguez. (Tesis aprobada en sesión de 11 de mayo de 2017)

Lo anterior es así, no por una omisión legislativa, sino, que, la respuesta expresa que un gobernado espera de su petición hecha a la autoridad, lo que hace es que a través de dicha contestación la autoridad refleja su voluntad respecto a los intereses del particular, por el contrario, la Ley de Adquisiciones la voluntad de la autoridad se ve reflejada en los contratos celebrados con los particulares sea por resultado de una licitación directa, invitación a cuando menos tres personas o una adjudicación directa.

Pero bien, de conformidad con el precepto legal anteriormente señalado como lo es el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, señala que en lo no previsto por dicha legislación será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo, mismo que a la letra cita:

*“Artículo 13.- En lo no previsto por esta Ley y demás disposiciones que de ella se deriven, será aplicable supletoriamente el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza** y demás disposiciones que resulten conducentes.”* [Lo resaltado es propio]

En la especie, la Ley de Procedimiento Administrativo en su artículo 23, si contempla la figura de la *positiva ficta* sobre las peticiones de los particulares que no sean resueltas en plazo de treinta (30) días se entenderán en sentido positivo, siendo que se deberá expedir a solicitud del interesado la constancia que certifique esta resolución positiva y en caso de subsistir el silencio

*“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.” [Lo resaltado es propio]

Ahora bien, la aplicación supletoria de una ley, no solamente basta que una figura no se encuentre establecida en el ordenamiento legal a suplir, sino que se tienen que cumplir ciertos requisitos para que esta pueda aplicarse como lo son: a) que se contemple expresamente esa posibilidad, b) que no se encuentre la institución o figura jurídica a suplirse, c) sea necesaria dicha aplicación supletoria para resolver la cuestión planteada y d) que no se contravenga con el ordenamiento a suplir. Este mecanismo utilizado se advierte de leyes de contenido especializado a leyes de carácter general, como resulta del caso en comento, que la Ley de Adquisiciones como ley especial, aplica la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo, ley general, para todo aquellos que no se encuentre establecido, lo anterior es aplicable de conformidad con los criterios jurisprudenciales 2a./J. 34/2013 y I.3o.A. J/19, publicados en el Semanario Judicial de la Federación, los que a la letra señalan:

“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. *La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo*

intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.” Registro digital: 2003161 Jurisprudencia Materias(s): Constitucional Décima Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Libro XVIII, Marzo de 2013 Tomo 2 Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.) Página: 1065

“SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. *La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.”* Registro digital: 199547 Jurisprudencia Materias(s): Común Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo V, Enero de 1997 Tesis: I.3o.A. J/19 Página: 374

“LEYES ESPECIALES. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES SUPLETORIAS. *A diferencia de las leyes supletorias, que son de carácter subsidiario y cuya aplicación procede únicamente ante la insuficiencia de la ley principal, las leyes especiales, o sea, las que se aplican sólo a una o varias categorías de sujetos, o a hechos, situaciones o actividades específicas, no sólo son de carácter principal, puesto que su aplicación no depende de insuficiencia alguna en relación con otro ordenamiento, sino que resultan de preferente aplicación frente a las leyes generales, atento al conocido principio relativo a que la ley especial se reputa derogatoria de la general.”* Registro digital: 2013909 Jurisprudencia Materias(s): Civil Décima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: Libro 40, Marzo de 2017 Tomo IV Tesis: I.8o.C. J/3 (10a.) Página: 2437

Debido a lo anterior, la supletoriedad de las normas opera cuando existiendo una figura jurídica en un

ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, por lo tanto, resulta necesario acudir a otra norma jurídica para determinar las reglas que regulen o subsanen esa omisión.

Asimismo, esta supletoriedad aplica como ya se comentó solo para integrar una omisión en la Ley o para interpretar diversas disposiciones; cuando la referencia de una Ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera Ley que complementará las posibles omisiones o ayude a la interpretación de sus disposiciones. De esta manera, la supletoriedad de las leyes sirve para dar coherencia al sistema jurídico; lo que implica un principio de economía e integración legislativas evitando la reiteración de principios o figuras jurídicas.

En consecuencia, si como ya se dijo anteriormente en materia de contratos la autoridad plasma su voluntad en dichos instrumentos jurídicos, también es cierto, que la Ley de Adquisiciones no contempla el supuesto de las ficciones legales a peticiones que pudieran hacerse llegar a las autoridades.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior los contratos administrativos revisten características especiales dentro de las cuáles llegan hacer inaplicables ciertas figuras jurídicas por el simple acuerdo de voluntades de las partes, que se encuentra plasmado en un documento denominado "*contrato administrativo*" mismo que los obliga a su cumplimiento.

Para el caso de mérito resulta fundamental precisar el contexto bajo el cual existen en el campo del derecho los

contratos administrativos, para poder entablar la relación de éstos con las ficciones legales.

En la especie, se tiene que **distinguir los contratos públicos o administrativos, de los privados** para poder resaltar la diferencia de cada uno, considerando que la administración pública puede celebrar contratos **privados y administrativos**, la teoría predominante ha establecido diversas corrientes para identificar la naturaleza de éstos:

a) ***Criterio subjetivo***. Son contratos administrativos los que celebra la administración pública o los **concluidos por ésta obrando como poder público**.

b) ***Criterio de la jurisdicción***. Son aquellos cuyo juzgamiento corresponde a la **jurisdicción contencioso-administrativa, por haberse pactado así**.

c) ***Criterio formal***. Son contratos administrativos los concluidos por la administración pública, **siguiendo el procedimiento especial de la licitación**.

d) ***Teoría del servicio público***. Son los celebrados por la administración para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos.

e) ***Teoría de los contratos administrativos***. Por su propia naturaleza, es necesario que el contrato por sí mismo y por su naturaleza propia, sea de esos que **sólo puede concluir una persona pública**.

f) ***Teoría del fin de utilidad pública***. Que es una superación de la teoría del servicio público, lo determinante del contrato administrativo es una **prestación de utilidad pública**.

Si bien, desde el inicio del derecho se hace esta distinción del derecho público y el privado, en obras como las de Ulpiano en la cual hacía esta diferencia a través de uno de sus principios torales como lo era: “*Derecho público es el que atañe a la organización de la cosa pública; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares*”⁷. Ahora bien, en esta organización de la cosa pública atendiendo a las necesidades específicas el Estado puede actuar en un

⁷ García Máynez, Eduardo, Citado en “Introducción al Estudio del Derecho”, I. Jus Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1944, p. 127.

doble papel en ocasiones como un ente público y en otras como un ente privado, para poder distinguir esta doble personalidad es necesario atender a la naturaleza del contrato que se celebra, los cuáles deben de contar con ciertos requisitos para distinguir la calidad con la que actúa el Estado a través de su administración pública si lo hace en carácter de autoridad o bien de particular.

En la doctrina existen diversas concepciones y teorías en las que señalan los requisitos de los cuáles debe estar investido un contrato para ser considerado administrativo, entre las cuáles unas se confrontan con otras por la inclusión de uno o más requisitos, pero los elementos básicos de los cuáles debe estar dotado un contrato administrativo son los siguientes: 1) **El interés social o el servicio público**, 2) **La desigualdad de las partes en las que una es el Estado**, 3) **Cláusulas exorbitantes** y 4) **Jurisdicción especial**

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis aislada VI.3o.A.50 de la novena época en materia administrativa, que a la letra cita:

“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que **en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos.** En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La

desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.” Época: Novena Época. Registro: 188644. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI.3o.A.50 A. Página: 1103

En virtud de lo anterior, podemos advertir la **diferencia de los contratos privados o de naturaleza civil o mercantil, a los públicos o de carácter administrativo**, y como se puede apreciar éstos últimos **su finalidad es el interés social otorgando los servicios públicos** correspondientes, haciéndolo a través de la licitación o adjudicación directa dependiendo del monto del contrato, o bien, para el otorgamiento de alguna concesión para la prestación de un servicio público, como lo puede ser el de transporte, a través de la Ley respectiva al caso concreto como lo es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ahora bien, para el caso de mérito, la demandante no aportó ningún documento relativo a acreditar la existencia del contrato celebrado con la Secretaría de Finanzas o con alguna otra autoridad donde se acredite el acuerdo de voluntades de las partes que generó los derechos y obligaciones de cada una, es decir, para poder exigir el cumplimiento de un contrato administrativo a través de una ficción legal como lo es la positiva o afirmativa ficta, resulta necesario contar con el contrato que dio origen a dicha obligación y de la cual la demandante reclama a través de una ficción legal su cumplimiento.

Es decir, si bien de conformidad con la Ley Orgánica en su artículo 3 fracción XII⁸, este órgano jurisdiccional resulta competente para conocer de las ficciones legales que se configuren por el transcurso del tiempo, como la negativa o positiva ficta, lo cierto también es, que de conformidad con la fracción VII, del mismo dispositivo legal, es que este Tribunal es competente para conocer de la interpretación y cumplimiento de contratos públicos de adquisiciones o servicios celebrados por las dependencias estatales.

Si bien, el acto impugnado en el contencioso administrativo es la omisión de respuesta de la autoridad demandada a la petición de la demandante, lo cierto también es que en dicha petición [Véase a fojas 007 a 056 de autos] reclama el pago de facturas derivado de la celebración de un contrato de prestación de servicios de alimentación, éste último no acreditado en autos, por lo que para el caso de exigir el cumplimiento de un contrato administrativo no solo basta la entrega de las facturas, mismas que tampoco fueron probadas en el presente juicio, ni la solicitud de certificación de la configuración de una ficción legal, sino que debe existir **el documento base de la acción que haga**

⁸ **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. 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;

posible determinar el derecho de la demandante para exigir el cumplimiento (pago) de un contrato.

Lo anterior es así debido a que la relación de supraordinación entre el estado y un particular que es necesaria para configurar la ficción legal de positiva o negativa ficta, no deriva de una petición, sino de la naturaleza de un contrato administrativo, que en el caso que nos ocupa, la demandante exige el cumplimiento de un contrato de prestación de servicios de alimentación a la demandada en el juicio contencioso administrativo, sin que proporcione el documento base de la acción, que haga posible determinar si existe un contrato y éste reviste las características de uno administrativo del cual sea competente este Tribunal para resolver; en este sentido resulta aplicable por analogía la tesis cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DEL PAGO ESTIPULADO EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, ES INNECESARIA UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O NEGATIVA FICTA, SI TANTO LA LEY APLICABLE COMO EL CLAUSULADO RESPECTIVO PRECISAN LA FORMA Y FECHA PARA CUMPLIR ESA OBLIGACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 292/2017, de la cual dimanó la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), de título y subtítulo: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”**, publicada en la página 1284 del Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, determinó que los conflictos surgidos en relación con la falta del pago estipulado en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos, ya sea federales o locales, dependiendo del régimen al que estén sujetos, pero no establece que para ello, en todos los casos, sea necesaria la existencia de un acto expreso o de una negativa ficta por parte de la autoridad demandada. En ese sentido, es innecesario ese requisito para que proceda el juicio contencioso administrativo, si tanto la ley aplicable como el clausulado del contrato precisan la forma y fecha para cumplir la obligación de pago.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo directo 382/2019. 2 de octubre de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla. Amparo directo 12/2020. 2 de octubre de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretaria:

Silvia Imelda Fernández Anaya. Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 292/2017 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, página 1267, con número de registro digital: 27651. La tesis de jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.) citada, también aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas, con número de registro digital: 2016318. Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación. **Registro digital:** 2022564, **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito, **Décima Época,** **Materia(s):** Administrativa, **Tesis:** XVII.1o.P.A.31 A (10a.), **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 81, Diciembre de 2020, Tomo II, página 1685, **Tipo:** Aislada.

Resulta aplicable a lo anterior, la resolución del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito que resolvió la contradicción de tesis 8/2015, sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Tercer Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del centro auxiliar de la primera región y el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Tercer Circuito, que dice:

“Como se advierte, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece la figura de negativa ficta, al señalar que:

a) Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.

b) Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.

c) En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Como se puede apreciar, la figura jurídica en mención surge entre el particular y la autoridad, a partir de una situación en la que aquél formula una petición a ésta, la cual se mantiene en silencio, no obstante que transcurra el plazo determinado en las normas para dar respuesta, lo que hace presumir legalmente que se niega lo pretendido por el solicitante, que crea la posibilidad de que éste acuda a los medios de defensa administrativos o jurisdiccionales a impugnar esa negativa.

Esa ficción de derecho administrativo, según lo expuesto, se origina de manera necesaria, en un plano vertical de supraordinación entre el particular y la autoridad y no de

coordinación u horizontal entre personas de derecho privado.

Por tanto, es pertinente que se aclare si el caso concreto juzgado con base en los criterios judiciales opuestos ocurrió en un plano de supraordinación o de mera coordinación.

Así, el artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, conforme al que se redactó la cláusula de los contratos, interpretada en las resoluciones contendientes, prevé:

"Artículo 51. La fecha de pago al proveedor estipulada en los contratos quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de veinte días naturales contados a partir de la entrega de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del contrato. ..."

Esa disposición legal es regulatoria del pago a proveedores de bienes y servicios, y de forma específica del plazo que tiene la dependencia o entidad para realizarlo, pues ahí se dice que será el convenido por las partes, que no podrá exceder de veinte días a partir de la entrega de factura de los bienes o servicios recibidos por la autoridad.

Ahora bien, para dar respuesta a la interrogante relativa a si esa relación entre particular y dependencia o entidad pública, prevista en ese precepto jurídico, se da en un plano de supraordinación o de coordinación, es oportuno transcribir parte de las consideraciones de la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente de contradicción de tesis 23/2015:(3)

"Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en ellos, el Estado interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales. Por ello, presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares.

"En estos contratos, el particular se compromete con el Estado a realizar una obra determinada conforme a las exigencias pactadas, por lo que los contratos de fianza que al efecto se suscriben se dirigen a garantizar el pago de una cantidad de dinero para el caso de que se incumpla con los términos en que se haya suscrito el contrato.

"Los contratos de obra pública surgen de un proceso de licitación pública y adjudicación, por lo que el consentimiento se hace de forma progresiva, de acuerdo a los diversos trámites y requisitos que implica el proceso. Así, a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, en este tipo de contratos la voluntad de la entidad contratante se da a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara a través de un acto administrativo, como lo es la celebración del contrato de obra pública, el cual, como todo acto realizado por el Poder Estatal en su formación y vigencia, se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren

expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable.

"El fundamento de este tipo de contratos se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Federal, que prevé que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deben ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como que el ejercicio de tales recursos será evaluado por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

"Por otro lado, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, confiriendo al legislador la facultad de establecer en las leyes respectivas, las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar que se cumplan los principios que salvaguarden aquellas condiciones."

Como se ve, ahí se sustentó que los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa; que en ellos, el Estado interviene en su función de persona de derecho público, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales; que presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares, y que se dan en situación de supra ordinación respecto del particular.

Al parecer de este Pleno de Circuito, ese criterio es extensivo no sólo a los contratos derivados de licitación y adjudicación sino, además, a los exceptuados de esa forma de adquisición, como los previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a que se refiere su artículo 40.

Ello, no obstante que se celebran bajo responsabilidad de las dependencias y entidades a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, porque de igual forma son contratos administrativos que tienen como finalidad el gasto eficiente de los recursos públicos y la observancia de los principios del artículo 134 constitucional, así como la aplicación de la citada ley.

En consecuencia, se puede establecer que el supuesto de la referida norma -artículo 51 de la citada ley federal-, tiene lugar en un marco de derecho público, en específico, a través de los denominados contratos administrativos, pues tal disposición legal se ubica en el capítulo único "De los contratos", del título tercero, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que según la disposición general de su

artículo 1o., la ley corresponde a una normatividad de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, de manera que la relación entre el proveedor y la dependencia o entidad, en el caso que se estudia, se desenvuelve en un plano de supraordinación.

De acuerdo con lo anterior, **la relación de supraordinación entre los sujetos del supuesto jurídico en estudio, no se origina porque el particular formule un escrito en que expresamente solicite a la autoridad el pago del bien o servicio contratado por haber realizado la entrega de facturas, y de los bienes o servicios el proveedor formule una solicitud por escrito a la entidad o dependencia, como lo sustentó uno de los tribunales disidentes, sino que la referida relación depende, como se ha visto, de la naturaleza del contrato administrativo para la adquisición de bienes y servicios del sector público.** [Lo resaltado es propio]

Visto lo anterior, para el caso que nos ocupa, resultaba primordial conocer el documento en el cual las partes se obligaron recíprocamente, es decir, el contrato que dio origen a lo que hoy reclama la demandante a través de su ficción legal, como lo es el pago de las facturas derivadas de la celebración del contrato de prestación de servicios de alimentación, para conocer si los derechos y obligaciones contraídos se pactaron en un ámbito de igualdad como en los contratos privados o de supraordinación como en los administrativos.

Es decir, como se mencionó al inicio de la presente consideración no basta para que se configure una resolución de positiva ficta, que exista una omisión de una autoridad administrativa en dar respuesta a una solicitud del particular y transcurra el plazo señalado en la ley, se tiene que contar con el derecho a pedir lo solicitado, en este caso de mérito, ese derecho se acredita con el contrato celebrado con la dependencia administrativa o la autoridad demandada, el cual ya mencionó en reiteradas ocasiones no fue probado en el juicio contencioso administrativo, y así determinar si la

relación es de supraordinación entre los sujetos del supuesto jurídico en estudio .

Si bien si existió una petición de la demandante donde solicitaba a la demandada el cumplimiento de un contrato de prestación de servicios de alimentación, a través del pago de unas facturas, que tampoco fueron ofrecidas en el presente juicio, y si la demandada fue omisa en emitir una respuesta, en cumplimiento al 8° Constitucional⁹ o en su caso al 23 de la Ley de Procedimiento, lo anterior no quiere decir, que por la omisión de respuesta se constituya una ficción de positiva ficta, la cual implicaría reconocer un derecho en favor de la demandante que no fue acreditado en el presente juicio.

De lo anterior, es aplicable por analogía, la jurisprudencia PC.III.A. J/15 A de la décima época, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“NEGATIVA FICTA. EL SOLO ACTO DE ENTREGA DE FACTURAS POR EL PROVEEDOR A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD, PREVIA ENTREGA DEL BIEN O LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CONTRATADO, POR SÍ MISMO, NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN QUE SEA SUSCEPTIBLE DE CONFIGURAR AQUELLA FIGURA. Del artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la cláusula relativa de un contrato administrativo para la adquisición de bienes o servicios prestados, se advierte que el proveedor que los entregue o los preste puede entregar la factura correspondiente a la dependencia o entidad para obtener el pago, conforme a lo convenido en el contrato y lo establecido en el precepto mencionado, de lo cual surge la obligación de la autoridad de pagar dentro del plazo máximo de veinte días. Ese acto de entrega de facturas por parte del proveedor o particular para el pago correspondiente, previa entrega de los bienes o la prestación de los servicios contratados, por sí mismo, no corresponde a una petición, que ante la omisión de la autoridad de satisfacer la pretensión en dicho plazo, configure la negativa ficta, ya que para que ésta pueda actualizarse en ese supuesto, se requiere de la presentación de un escrito del proveedor dirigido a la

⁹ **Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

dependencia o autoridad, donde solicita que se realice el pago del bien o servicio contratado, adjuntando las facturas; de no hacerlo así, es decir, cuando entregue las facturas sin mayor formalidad (sin escrito), entonces, una vez transcurrido o incluso transcurriendo el plazo que tiene la autoridad para pagar, sin haberlo hecho, el particular podrá presentar dicho escrito, exigiendo el pago.” Registro digital: 2011337
Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Décima Época
Instancia: Plenos de Circuito Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: Libro 29, Abril de 2016 Tomo II
Tesis: PC.III.A. J/15 A (10a.) Página: 1738.

En este contexto, lo señalado por la demandante en su escrito inicial, al considerar que la inactividad de la autoridad demandada en responder su petición da lugar a que se le reconozca un derecho que no fue probado, mediante la configuración de una ficción legal, resulta infundado, debido a que la autoridad plasma su voluntad “*de hacer*”, dentro del contrato que celebre, mientras que su omisión de “*no hacer*”, no constituye una configuración de ficción legal.

Y si bien en la especie, si se pueden hacer peticiones a las autoridades administrativas sobre aspectos o condiciones no estipuladas o que su interpretación pueda ser objeto de duda en los contratos administrativos, éstas si pueden configurarse mediante ficción legal o ser impugnadas en el contencioso administrativo, pero contando con el instrumento jurídico base de la acción como lo es el mismo contrato.

Lo anterior es así, debido a que, cuando dos partes plasman su voluntad en un contrato, ambas se están obligando a un cumplimiento, adquieren derechos y obligaciones recíprocas, es así entonces, que el incumplimiento de una de sus cláusulas como lo puede ser el pago no puede generar un derecho a través de la configuración de una ficción legal, sino más bien, su consecuencia jurídica es un incumplimiento de contrato.

Así mismo, resulta importante destacar que para saber si un pago fue estipulado dentro un contrato, resulta necesario contar con los elementos idóneos que permitan realizar un estudio sobre si dicha clausula fue debidamente pactada o existieron omisiones que dejaran a una interpretación de las partes para su cumplimiento, pero para esto se requiere del mismo contrato administrativo, suponer lo contrario, que no sea necesario el contrato, sería resolver o condenar sobre obligaciones que no se sabe si fueron pactadas entre las partes.

Entonces si dentro de un negocio jurídico, como lo puede ser un contrato, se señalan las fechas, forma, lugar de pago, y se incumple, quien resulte perjudicado con dicha omisión o retraso, tiene todas las facultades para reclamar su cumplimiento, ya que el acuerdo de voluntades fue vulnerado.

Lo anterior, no puede ser de otra manera, porque tratar de que se condene a su cumplimiento a través de la configuración de la *positiva o afirmativa ficta*, va en contra de todo principio de seguridad jurídica, debido a que el contrato es la prueba idónea para reclamar el derecho vulnerado y resolver un cumplimiento de contrato sin contar con el instrumento jurídico por el simple transcurso del tiempo, contravendría los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Para el caso de mérito, las consecuencias jurídicas que la demandante pretende otorgarle a la demandada a través de una ficción legal, no son reglas propias que rijan dentro de los contratos administrativos, si bien, si existió una omisión de la autoridad de otorgar una respuesta a su

escrito, no puede encontrarse configurada dicha petición si no se cuenta con el documento base de la acción como lo es el contrato administrativo, es decir, es lo que da el derecho a lo pedido.

A lo anterior resulta aplicable uno de los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Tercer Circuito, en la contradicción de tesis 8/2015, sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la primera región y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que en lo conducente señala:

"[...] Se afirma lo anterior, toda vez que, si bien por la naturaleza de los contratos administrativos, pueden existir ciertos casos en los que se configura una resolución negativa ficta, también lo es que, en el caso en estudio, no puede considerarse que se haya producido esa ficción legal.

"En efecto, la figura jurídica de la negativa ficta, puede actualizarse respecto de cuestiones no previstas en el contrato administrativo, mismas que requieren de una petición o instancia y una respuesta de la autoridad; *verbigracia, cuando se plantean de forma expresa a la entidad contratante, aspectos relacionados con la interpretación y cumplimiento de las obligaciones contractuales; hipótesis que, al no encontrarse previstas en el aludido contrato, evidentemente, hacen necesaria una respuesta expresa y, ante la falta de ésta, la presunción legal de que se produjo una resolución negativa ficta.*

"En cambio, esa ficción legal, no puede configurarse respecto de aspectos que ya se encuentran claramente delimitados en el propio texto del acuerdo de voluntades, como sucede con el pago de las facturas al proveedor, se encuentra regulado de manera específica en el clausulado del contrato, así como en el artículo 51 de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual dispone expresamente que: [...]

"De lo anterior, se desprende que la figura del pago en los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios -incluido su incumplimiento, tardanza y cobro indebido o en exceso-, se encuentra regulada de manera suficiente en la normatividad aplicable y, por ende, no existe un estado de indefinición del particular con relación a las actitudes que puede adoptar la autoridad contratante con relación a sus obligaciones contractuales.

"Lo anterior, pone de manifiesto que el incumplimiento en que incurre una autoridad contratante, al no efectuar el pago respectivo dentro de los veinte días naturales siguientes a la presentación de la factura para cobro, no produce una resolución negativa ficta, toda vez que por disposición de la legislación aplicable y del contrato, esa omisión, en sí misma, no produce los efectos de un acto administrativo diverso del contrato, sino que se traduce en un incumplimiento de este último.

"En ese sentido, no puede atribuirse a la presentación de las facturas para cobro, las consecuencias jurídicas que pretende la quejosa, pues son diversas a las que se pueden producir en el ámbito del contrato administrativo celebrado entre las partes; lo anterior, dado que no puede atribuírsele la naturaleza de un acto administrativo al incumplimiento del contrato administrativo [...] [Lo resaltado es propio]

Del anterior criterio, el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en la misma contradicción de tesis, de la cual resultó la jurisprudencia de rubro: **"NEGATIVA FICTA. EL SOLO ACTO DE ENTREGA DE FACTURAS POR EL PROVEEDOR A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD, PREVIA ENTREGA DEL BIEN O LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CONTRATADO, POR SÍ MISMO, NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN QUE SEA SUSCEPTIBLE DE CONFIGURAR AQUELLA FIGURA,** concluyó sus argumentos con lo siguiente:

"En ese supuesto, habrá lugar a considerar que, ante el silencio de la autoridad de responder a una petición expresa formulada por escrito, se configuró la negativa ficta o denegación presunta, que da derecho al solicitante de impugnarla a través del juicio contencioso administrativo.

En conclusión, la contenida en el artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, relativa a una acción de entrega de facturas, sin otro requisito adicional, previa entrega del bien o servicio, no significa o lleva consigo una petición o solicitud en sentido formal por parte del particular o proveedor, que a su vez, para el caso de que la autoridad no satisfaga el pago, genere la negativa ficta.

Entonces, la falta de pago de la propia dependencia o entidad, en el plazo concedido en el mencionado artículo 51, aunado al propio silencio de esa autoridad, no es una situación susceptible de generar la ficción jurídica denominada negativa ficta, porque para generarla se requiere una solicitud expresa por parte del proveedor, donde afirme haber entregado las facturas y que, por consiguiente, la entidad o dependencia debe realizar el pago del bien o servicio contratado."

En la especie, si existió una petición de la demandante a la autoridad demandada, con base en el derecho de petición, en la que textualmente expuso lo siguiente:

“En ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el art. 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera pacífica, respetuosamente me dirijo a su despacho, con el fin de que se me reconozcan (sic) mi calidad de acreedor y se me haga el pago inmediato de las siguientes facturas vencidas(...)”

Por lo tanto, no puede verse configurada una resolución en sentido positivo a los intereses del demandante, sin probar la titularidad del derecho para exigir lo pedido, es decir, en el juicio contencioso administrativo no se probó haber tenido celebrado un contrato administrativo con la demandante o alguna otra autoridad para exigir el pago por la cantidad de ***** PESOS ***** CENTAVOS EN MONEDA NACIONAL (\$*****)

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

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. SE SOBREESE el juicio contencioso administrativo, dentro de los autos del expediente al rubro indicado, por los motivos, razonamientos y fundamentos jurídicos contenidos en las consideraciones de esta sentencia. -----

SEGUNDO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se

refieren los artículos 5º fracción XIII, 8 y 10 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 pie¹⁰, conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria 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

¹⁰ P.JJI/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 mismos pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término “en otra instancia” previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación,** lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”

Sala Superior para la resolución del recurso de apelación que en su caso se interponga contra la presente sentencia.-

En su oportunidad, archívese este expediente, como asunto totalmente concluido y dese de baja en el Libro de Registros que se lleva para tal efecto esta Sala. - - - - -

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

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretaria de Acuerdo y Trámite de la Tercera Sala Unitaria 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 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. - - - - -

Versión Pública TJA Coahuila de Zaragoza