



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/018/2023
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/182/2021**

**PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE
ZARAGOZA**

SENTENCIA
No. RA/042/2023

EXPEDIENTE NÚMERO FA/182/2021

TIPO DE JUICIO Juicio Contencioso
Administrativo

SENTENCIA RECURRIDA Resolución de fecha catorce
de marzo de dos mil
veintitrés

MAGISTRADA PONENTE: Sandra Luz Rodríguez Wong

**SECRETARIA
PROYECTISTA:** Roxana Trinidad Arrambide
Mendoza

**RECURSO DE
APELACIÓN:** RA/SFA/018/2023

SENTENCIA: RA/042/2023

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a veinte de septiembre de
dos mil veintitrés.

ASUNTO: resolución del toca **RA/SFA/018/2023**,
relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por ******* y
*******, en contra de la sentencia de fecha catorce de marzo de
dos mil veintitrés, dictada por la Primera Sala en Materia Fiscal y
Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de
Coahuila de Zaragoza, dentro del Juicio Contencioso
Administrativo con número de expediente **FA/182/2021**.

ANTECEDENTES:

PRIMERO. Con fecha catorce de marzo de dos mil
veintitrés, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos
resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...] **PRIMERO.** Se sobresee el juicio contencioso
administrativo incoado por ******* y *******, por

los motivos y fundamentos expuestos en el considerando CUARTO de esta sentencia.

SEGUNDO. Con fundamento en los artículos 25, 26, fracción III, 29 y 30 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **notifíquese personalmente** esta sentencia a **las demandadas por conducto de su representante común**, y **por oficio** a la autoridad demandantes, Seguro de los Trabajadores de la Educación, en los domicilios que respectivamente señalaron para recibir notificaciones.

Notifíquese...[...]

SEGUNDO. Posteriormente mediante Acuerdo de fecha veintiséis de abril de dos mil veintitrés, se designó como ponente a la magistrada **Sandra Luz Rodríguez Wong**, adscrita a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

RAZONAMIENTOS

PRIMERO. Competencia. La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en términos del artículo 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el numeral 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene



reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

TERCERO. Agravios. Mediante escrito recibido en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa, en fecha diez de abril de dos mil veintitrés, *********, interpuso el recurso de apelación en estudio, exponiendo los agravios de su intención, mismos que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

El análisis de los agravios se realizará en orden diverso al expresado, con la finalidad de resolver efectivamente las cuestiones planteadas, sin que ello le genere agravio al recurrente, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con número de registro digital 164618 y 167961, de título y subtítulo:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

CUARTO. Relación de antecedentes necesarios. Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

a) Con fecha nueve de diciembre de dos mil veintiuno, se presentó escrito en la Oficialía de Partes, por conducto de ******* y *******, mediante el cual interpone demanda, en contra del Seguro de los Trabajadores de la Educación.

b) El catorce de diciembre de dos mil veintiuno, se dictó acuerdo donde se previno a ******* y *******, para nombrar

un representante común y presentaran las copias de traslado que ahí se indican.

c) Una vez cumplidas las prevenciones, el día ocho de febrero de dos mil veintidós, se dictó acuerdo de admisión de la demanda, donde se realizó pronunciamiento sobre las pruebas presentadas y se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas, para que contestaran la demanda en el término legal ahí establecido.

d) Una vez cumplidas con las prevenciones por parte de la autoridad demandada, con fecha nueve de junio de dos mil veintidós, se dictó acuerdo de admisión de la contestación a la demanda, donde se otorgó el término de quince días a las demandantes, para ampliar su demanda.

e) Con fecha siete de julio de dos mil veintidós, se acordó la no interposición de la ampliación a la demanda, al no estar acreditada la representación de la persona que promovió a nombre de las demandantes; por acuerdo de fecha cuatro de agosto de dos mil veintidós, se determinó la preclusión para ampliar la demanda por parte de las accionantes; y mediante proveído de fecha cinco de septiembre de dos mil veintidós, se tuvo por recibido el recurso de reclamación suscrito por *****.

f) El día once de octubre de dos mil veintidós, se dictó resolución respecto del recurso de reclamación presentado por ***** , donde se determinó confirmar el auto de fecha cuatro de agosto de dos mil veintidós, misma que con fecha veintiocho de noviembre del mismo año se acordó sobre la firmeza de dicha resolución.

g) Con fecha doce de enero de dos mil veintitrés, se llevó a cabo la audiencia de desahogo de pruebas, ante la no comparecencia de las partes, por lo que una vez desahogadas las



pruebas documentales según su naturaleza, se concedió el término de cinco días a las partes para presentar sus alegatos, al no haber diligencias pendientes de practicar, se tuvo por cerrada dicha audiencia.

h) El veintiséis de enero de dos mil veintitrés, se acordó sobre la preclusión del derecho de las partes para presentar alegatos, donde al no haber cuestiones pendientes por desahogar se citó para sentencia.

i) Con fecha catorce de marzo de dos mil veintitrés, se dictó sentencia por parte de Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la que se determinó sobresee el juicio contencioso administrativo incoado por ***** y ***** , sobre la cual se presentó escrito de apelación, lo cual constituye la materia de la presente.

QUINTO. Solución del caso. El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar, inoperantes los agravios expuestos por el inconforme, con base a las siguientes consideraciones:

A. El recurrente en su escrito de apelación, hace valer como agravios, los siguientes:

1. Que se le vulnera la garantía de acceso a la justicia al sobreseer el juicio, atendiendo a que no se configura la negativa ficta, omitiendo analizara el fondo del asunto.

2. Que recibieron una contestación a la negativa por parte de la autoridad al contestar la demanda y que al contar con esa

respuesta expresa, fue que amplió la demanda exponiendo de manera legal que, si eran susceptibles de recibir la devolución de sus aportaciones, lo cual no fue desvirtuado.

3. Que no se analizaron los argumentos tendientes a acreditar la indebida motivación y fundamentación que se señalaron en su ampliación a la demanda, simplemente porque se configuraba la negativa ficta y que con ello se le vulneró su derecho humano a la protección judicial efectiva, al omitir analizar el fondo de los motivos y razones expuesto por la autoridad para rechazar las devoluciones

B. Ahora bien, una vez analizado lo anterior, así como lo expuesto en la sentencia materia de esta apelación, se estima que la apelante, no está controvertiendo las cuestiones que llevaron a la Sala a determinar que se actualizaba una causal de improcedencia y por lo tanto el sobreseimiento del Procedimiento Contencioso Administrativo FA/182/2021, lo cual se motivó y fundamentó en el artículo 79, fracciones IV y V, con relación en el numeral 87, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Como se puede advertir en la sentencia de fecha catorce de marzo de dos mil veintitrés, la Sala de Origen señaló, que las causales de improcedencia eran de estudio preferente antes de entrar a analizar el fondo del asunto, con fundamento en la jurisprudencia con numero de registro digital 194697¹ y conforme a las técnicas jurídicas procesales, por ello determinó lo siguiente:

¹ IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.



Que el acto administrativo impugnado, alegado por la demandante era la resolución negativa recaída a la solicitud efectuada al Seguro de los Trabajadores de la Educación, donde se pedía se dejaran de descontar el concepto denominado seguro del maestro cinco por ciento y se devolvieran las aportaciones efectuadas por la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila al Fondo de Ahorro para el Retiro.

Luego la Sala en su resolución menciona, que el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en su fracción XII, señala que este Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se promuevan, en contra de la negativa ficta o la negativa de expedir la constancia de que se ha configurado la afirmativa ficta, mas no sobre el silencio administrativo, pero que en uno u otro caso se debe atender a la legislación aplicable que regula el acto o actividad administrativa de la autoridad a la que se le atribuye, ya que de ello depende si se trata de una ficción en sentido negativo o afirmativo ya que de ahí se podrá conocer, cuál es el procedimiento para su verificación, ya que el artículo 37 del Código Fiscal Estatal, señala que a la no contestación en el tiempo estipulado se entiende en sentido negativo y por su parte el numeral 23 de la Ley de procedimiento Administrativo de esta entidad, prevé que la autoridades tienen un término para dar contestación a las peticiones y que de no hacerlo se entenderá en sentido positivo al promovente, debiéndose expedir la constancias de tal circunstancia dentro de los dos días siguientes a la presentación de la solicitud, por quien deba resolver.

Posteriormente señala, que previa lectura realizada a la Ley del Seguro de los Trabajadores de la Educación del Estado, no se advierte que disponga efectos negativos o positivos cuando se omite dar respuesta a alguna solicitud de los particulares, y que, por lo tanto, no se actualiza una respuesta ficta.

Luego refiere que no se puede acudir de manera supletoria al Código Fiscal del Estado, para hacer extensiva la negativa ficta que en ahí se dispone, ya que no puede atenderse a cuestiones que el legislador no tuvo la intención de establecer en la ley a suplir, ni tampoco es aplicable tal supletoriedad a ley de Procedimiento Administrativo, ya mencionada, ya que la misma contempla una ficción de manera positiva, la cual requiere para su actualización que se haya realizado la solicitud de la certificación.

Agrega que por ello, no es posible tener por configurada la negativa ficta que alegan las actoras, ya que dicha figura no es aplicable al Seguro de los Trabajadores de la Educación, al no encontrarse contemplada en su legislación y que por ello se actualiza la causal de improcedencia, por inexistencia del acto impugnado de conformidad con el artículo 79 fracción IV de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo Estatal, y al no actualizarse la hipótesis contemplada en el numeral 3° de la Ley Orgánica de este Tribunal, lo que se apoya por identidad con el criterio con numero digital 2021178².

Así mismo, la Sala de Origen, menciona que este criterio que hace valer sobre la improcedencia, fue sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito al resolver el Amparo Directo administrativo 419/2019 y que ahí se señaló : "...*el silencio administrativo es una omisión a*

² NEGATIVA FICTA. AL NO ESTAR PREVISTA ESA FIGURA EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE OPOSICIÓN PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER UNA RECLAMACIÓN EN ESA MATERIA.



una contestación, y la misma puede entenderse como positiva (afirmativa ficta) o negativa (negativa ficta) siempre que se encuentre prevista en una norma, así como la forma en que opere para hacerla valer ante los tribunales.

Por lo cual, es requisito indispensable que la legislación que aplique al caso concreto establezca la existencia de la negativa ficta, así como la forma en que debe operar, porque de no estar contemplada legalmente no será posible que se haga valer en la vía jurisdiccional, o bien que habiéndose planteado ante un tribunal, éste decrete la improcedencia del juicio contencioso administrativo por inexistencia de tal acto, en virtud de que para la promoción de esa instancia se requiere necesariamente de la existencia de tal acto o resolución de esa naturaleza, previamente emitido por una autoridad; ya que no puede instarse un procedimiento con base en que se cree por analogía una figura procesal no establecida expresamente en la legislación aplicable.” (lo subrayado es propio).

Una vez analizado lo expuesto en la sentencia materia de este recurso, así como los agravios hechos valer en el escrito de apelación, se puede advertir, como se señaló, la apelante no está contravirtiendo las consideraciones que llevaron a la Sala a estimar la actualización de la causal de improcedencia, si no por el contrario realiza manifestaciones en cuanto al fondo del asunto, en ese sentido, el inconforme debió expresar sus agravios mediante razonamientos jurídicos que demuestren la ilegalidad de la resolución que pretende combatir, poniendo de manifiesto que los fundamentos y consideraciones de la resolución son inexactas, precisando las disposiciones legales infringidas por la resolución recurrida, lo cual no realizó.

Por ello, si los agravios se limitan a proponer argumentos relacionados con el fondo de la controversia, como lo es que al existir una contestación de la autoridad y una ampliación debió analizarse lo expuesto en ellas y resolver que se le devuelvan sus aportaciones, esas cuestiones resultan inatendibles, pues precisamente la improcedencia que no fue combatida, constituye un impedimento legal para analizar la cuestión de fondo, pues al no controvertirse la misma queda firme.

Sirve de apoyo el siguiente criterio Jurisprudencial con numero digital 199822, con texto y rubro siguiente:

AGRAVIOS EN REVISIÓN. SON INATENDIBLES CUANDO SE REFIEREN A LA CUESTIÓN DE FONDO, SI SE IMPUGNA EL DESECHAMIENTO DE DEMANDA DE AMPARO. Cuando en la revisión se impugna la resolución mediante la cual el Juez de Distrito desechó la demanda de amparo, considerando que existe una notoria causal de improcedencia, los agravios deben expresar razonamientos jurídicos que demuestren la ilegalidad de tal resolución, poniendo de manifiesto que los fundamentos y consideraciones del a quo son inexactas, precisando las disposiciones legales infringidas por la resolución recurrida; por tanto, si los agravios se limitan a proponer argumentos relacionados con el fondo de la controversia, dichos agravios deben calificarse de inatendibles, pues precisamente la improcedencia constituye un impedimento legal para analizar la cuestión de fondo.

Además, con independencia de la inoperancia anteriormente decretada, no está demás el mencionar, que no es posible abordar el estudio del fondo de la acción planteada en el juicio administrativo de origen, en virtud de que la improcedencia del juicio administrativo se planteó por no acreditarse la existencia de la negativa ficta, ni de la afirmativa ficta conforme a lo ya expuesto.

Quedando claro que, el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo se configura, entre otros supuestos,



cuando de las constancias de autos aparezca fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar, lo que da lugar a su improcedencia y ello constituye un impedimento legal para analizar el fondo del asunto, razón por la que no es posible resolver la litis planteada.

Ello debido a que la improcedencia se funda como la ausencia de respaldo legal, cuyo efecto es impedir el estudio de la cuestión planteada, al no estar satisfechas las condiciones que permiten llevar a cabo ese análisis; por lo cual al probarse dicha causa de improcedencia, lo correcto era tener por acreditado el motivo para sobreseer en el referido juicio, además por ser la improcedencia de estudio preferente a cualquier otra cuestión, lo cual e incluso se debe determinar de oficio, porque de lo contrario se generaría inseguridad jurídica al proceder al análisis de un aspecto de fondo sin estar justificada su procedencia, y eso desarticularía la estructura del juicio contencioso administrativo, entonces el sobreseimiento justifica la omisión de analizar los conceptos de nulidad.

Una vez expuesto lo anterior, se confirma la resolución de fecha catorce de marzo de dos mil veintitrés, dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente **FA/182/2021**.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

PRIMERO. Se **confirma**, la resolución emitida dentro del juicio contencioso administrativo número **FA/182/2021**, de fecha catorce de marzo de dos mil veintitrés

SEGUNDO. Remítase testimonio de esta sentencia a la Sala de su procedencia y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Jesús Gerardo Sotomayor Hernández, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Sandra Luz Rodríguez Wong,** ante la licenciada **Idelia Constanza Reyes Tamez,** Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ
Magistrado Presidente

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS
Magistrado



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/018/2023
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/182/2021**

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG

Magistrada

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación **RA/SFA/018/2023** interpuesto por ******* y ******* en contra de la resolución dictada en el expediente **FA/182/2021**, radicado en la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.