



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

EXPEDIENTE DE ORIGEN FA/172/2021
TOCA NÚMERO RA/SFA/063/2022
SENTENCIA RECURRIDA DE FECHA
VEINTICINCO DE
NOVIEMBRE DE DOS
MIL VEINTIDÓS
TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
RECURRENTE [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
MAGISTRADA PONENTE SANDRA LUZ MIRANDA
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA CHUEY
LUIS ALFONSO
PUENTES MONTES
SECRETARIA GENERAL IDELIA CONSTANZA
REYES TAMEZ
SENTENCIA: RA/024/2023

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Saltillo, Coahuila de Zaragoza; a tres de mayo de dos mil veintitrés.

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41, y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, procede a pronunciar la siguiente:

RESOLUCIÓN

Que recae al **Recurso de Apelación** dentro de los autos del expediente indicado en el epígrafe, en contra de la

sentencia de fecha veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, pronunciada por la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

ANTECEDENTES:

De las constancias que obran en autos, se desprenden los siguientes antecedentes:

1º. Sentencia. El veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, la Sala de Origen, dictó la sentencia ahora impugnada, resolviendo en los siguientes términos:

<<**ÚNICO.** Se **sobresee** en todas su partes, en el juicio contencioso administrativo promovido por [REDACTED], a través de su representante legal, en términos de lo expuesto en el último razonamiento de esta sentencia.>> (Énfasis de origen)

2º. Recurso de apelación. Inconforme con la mencionada resolución, [REDACTED] la recurrió en apelación; recurso que fue admitido mediante auto de fecha diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, siendo que se designó como ponente a la Magistrada Sandra Luz Miranda Chuey, 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. El Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es competente para conocer y resolver el presente



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Recurso de Apelación de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41 y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado 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.

SENTENCIA
No. RA/024/2023

TERCERO. Agravios. En el Recurso de Apelación interpuesto por [REDACTED] se formularon tres agravios, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen en la presente resolución, aplicando el principio de economía procesal.

Atendiendo al derecho a una administración de justicia pronta y expedita establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable la no reproducción de los agravios de referencia, pues la falta de su transcripción no deja en estado de indefensión a quien recurre, en razón de que es precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos. Sustentando lo expuesto, las siguientes jurisprudencias de aplicación análoga:

<<Registro digital: 166520, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materia(s): Administrativa, Tesis: XXI.2o.P.A. J/28, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 2797, Tipo: Jurisprudencia.

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

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

<<Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.>>

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

a) En fecha uno de marzo de dos mil diecinueve la ahora apelante celebró el contrato número [REDACTED] para el suministro de medicamentos.

b) En fechas veintiuno de mayo de dos mil veinte, la demandante de origen presentó escrito en el que formula requerimiento de pago.

c) La parte actora natural presentó demanda en la vía contenciosa administrativa, en fecha diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

d) Previos trámites legales, en fecha veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, la Sala de Origen emitió la sentencia objeto del presente recurso.

QUINTO. Estudio de fondo. Se hace del conocimiento de la disidente que se procedió al análisis de los agravios formulados, examinándose en su integridad a fin de resolver la cuestión planteada, brindando la certeza jurídica de que el

SENTENCIA
No. RA/024/2023

asunto está resuelto conforme a derecho, mismos que se sintetizan a continuación:

Primero. Aduce que es indebido el sobreseimiento decretado toda vez que, no obstante los escritos fueron presentados ante la **Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud de Coahuila**, dichos recursos se encontraban dirigidos **Servicios de Salud de Coahuila**, además de que el Director General y el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila fungen como titulares de la Dirección General y de la Dirección de Asuntos Jurídicos de Servicios de Salud, por lo que estima que dichos funcionarios públicos gozan al mismo tiempo de cargos en ambas instituciones del Sector Salud.

Además, considera que, suponiendo sin conceder que la solicitud debió presentarse directamente ante la autoridad demandada, la autoridad receptora debió remitir de oficio el escrito a la autoridad competente, dentro del plazo de cinco días.

Segundo. Medularmente, reitera la disidente que la autoridad receptora debió remitir el escrito a la autoridad que se estima es competente, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; además, sostiene que la presentación de la petición ante la autoridad competente no es un requisito *sine qua non* para la configuración de la respuesta ficta, considerando que se actualiza aún cuando el recurso se haya presentado ante una autoridad incompetente.

Tercero. Manifiesta la recurrente que se transgrede el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, pues el A Quo



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

privilegió formulismos sobre la resolución de fondo, reiterando que la autoridad receptora debió remitir el escrito a la autoridad que estimaba competente.

De lo anterior, se pueden resumir medularmente en los siguientes planteamientos:

1. Que no es requisito *sine qua non* para la configuración de la afirmativa ficta que el escrito donde se eleva la petición deba ser presentado ante la autoridad competente.
2. Que, de presentarse ante autoridad incompetente, ésta debe remitir el recurso a aquella autoridad que se estima competente.
3. Que el Director General y el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila fungen como titulares de la Dirección General y de la Dirección de Asuntos Jurídicos de Servicios de Salud.
4. Que no se respetó su derecho a una tutela jurisdiccional efectiva.

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Para dar respuesta a los planteamientos de la apelante, en primer lugar es oportuno traer a colación el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que a la letra dispone:

<<**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.>> (Realce añadido)

De la simple lectura que se haga del artículo en mención se puede advertir que, contrario a lo aducido por la recurrente, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza **sí dispone que la petición debe elevarse ante la autoridad que debe resolver, es decir, ante la autoridad competente para emitir pronunciamiento sobre lo solicitado;** de donde se verifica que el juzgador A Quo realizó una interpretación conforme a la letra de la Ley, lo que es acorde con el artículo 14, último párrafo, de la Constitución Federal¹, y 520 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza².

Amén de lo anterior, no debe perderse de vista que el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el

¹ **Artículo 14.** (...) En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

² **ARTÍCULO 520. Fundamentación y motivación.** Toda sentencia deberá estar fundada y motivada legalmente. **Las controversias judiciales deberán resolverse conforme a la letra de la ley** o a su interpretación jurídica y, a falta de ley, conforme a los principios generales del derecho. Cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trate de evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro, debiendo observarse la igualdad de las partes en el proceso. El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los juzgadores para dejar de resolver las cuestiones que hayan sido discutidas en el juicio. -- **El juzgador estará facultado para determinar cuál es la ley aplicable y para fijar el razonamiento o proceso lógico de su determinación,** sin quedar vinculado a lo alegado por las partes sobre estos puntos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Estado de Coahuila de Zaragoza, al regular los elementos del acto administrativo, dispone:

<<Artículo 4. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse distintos fines;

IV. Constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en ésta ley;

VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

X. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XI. Mencionar la dependencia, órgano o entidad del cual emana;

XII. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

SENTENCIA
No. RA/024/2023

XIII. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XIV. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.>>

Del dispositivo legal en consulta se advierte que el legislador tuvo la intención de enunciar los requisitos del acto administrativo sin hacer distingo alguno en tratándose de los actos expresos y los emitidos de manera ficta, sin embargo, dada la naturaleza de éstos últimos, es dable afirmar que existen modulaciones en los mencionados requisitos cuando se trata de una resolución ficta.

En efecto, teniendo en cuenta que la propia naturaleza de la respuesta ficta implica la inexistencia material en un soporte físico del acto de autoridad, se puede concluir que no se estará en posibilidad de dar cumplimiento a los elementos identificados en las fracciones IV, V, X, XI, XII, XIII y XIV del numeral 4 en cita, pues evidentemente, no constará por escrito ni calzará firma autógrafa del funcionario que la expida, no contendrá señalamiento de lugar y fecha de su emisión, de la dependencia, órgano o entidad de la cual emana, de la oficina en la que se encuentra el expediente para su consulta, ni del recurso administrativo que proceda en su contra, tampoco contendrá fundamentación y motivación expresa, ni decidirá "expresamente" sobre todos los puntos propuestos, sin embargo, existirá decisión tácita sobre todos los puntos propuestos, pues en ello consiste precisamente el efecto de la respuesta ficta.

Es ilustrativo de esto último la jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, consultable con el número de tesis



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

XVI.1o.A. J/37 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, página 2339, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

<<JUICIO DE NULIDAD CONTRA UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE EL ACTOR DEMANDA PRESTACIONES DISTINTAS DE LAS QUE SOLICITÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL CONSTREÑIRSE LA LITIS A LO TÁCITAMENTE NEGADO.

*En virtud de la figura jurídica denominada negativa ficta, el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el particular, durante el plazo que indique la ley, genera la presunción de que aquélla resolvió negativamente. Así, **el contenido de esa resolución se limita a lo expresamente solicitado ante la autoridad y que se entiende tácitamente negado.** En estas condiciones, al impugnar dicha determinación mediante el juicio de nulidad, **el análisis de legalidad se constriñe a las prestaciones originalmente pedidas.** Por tanto, si el actor demanda prestaciones distintas de las que solicitó ante la autoridad administrativa, la Sala debe declarar inoperantes los conceptos de impugnación correspondientes y no reconocer el derecho subjetivo respectivo, en su caso, porque aquéllas no forman parte de la litis. Lo anterior no se opone al principio de "litis abierta" que rige el procedimiento contencioso administrativo, ya que, aun cuando puedan hacerse valer nuevos conceptos de impugnación, la materia del juicio no debe modificarse.>> (Realce añadido)*

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Por otra parte, los elementos restantes a que se refieren las fracciones I, II, III, VI, VII, VIII y IX, pueden considerarse como válidos y aplicables aún para las respuestas fictas, pues se encuentran relacionados con la formación de la voluntad de la autoridad administrativa, es decir, aun ante la configuración de una respuesta ficta, pues no podría formarse válidamente una exteriorización de voluntad vinculante para la Administración Pública, aun de forma tácita o ficta, si no se produce por la autoridad competente, si su objeto no puede ser materia de

ello, cuando se contravenga el interés público, se emita sin sujeción a las leyes aplicables, si existe dolo o violencia en su emisión, error en el objeto, causa, motivo o sobre el fin del acto, o existiendo error sobre la identificación del expediente, documentos, o nombre completo de las personas.

En ese sentido, el elemento identificado en la fracción VI, concerniente a la expedición del acto sujetándose a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de considerarse que este es inherente a la forma del proceso que derivará en la emisión del acto administrativo, ya sea mediante las etapas dispuestas en el procedimiento para su formación expresa, o la inactividad de la autoridad que configurará la respuesta ficta.

Por otra parte, se estima conveniente distinguir que los requisitos previstos en las fracciones VII, VIII y IX, son connaturales a la actuación del servidor público, pues en esencia, refieren que en el acto administrativo debe ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; o respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; pues la autoridad, como un ente moral oficial no puede incurrir en error o ser inducido a él, así como tampoco puede ser intimidada mediante violencia o actuar con dolo, pues en todos estos supuestos se tiene como denominador común la intervención de una persona servidora pública, quien sí podría, hipotéticamente, actuar u omitir la debida actuación, con dolo, bajo coacción, o en virtud de existencia de error, de haber sido inducida o mantenida en él.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Por su parte, los elementos previstos en las fracciones I, II, III y VI, del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza - relevantes para el estudio que se propone - son inherentes a la autoridad administrativa *per se*, pues consisten en la expedición del acto por órgano competente, que el objeto del acto pueda ser materia del mismo, y que se cumpla con la finalidad del interés público.

En ese sentido, los anteriores requisitos derivan del principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud del cual las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley expresamente les autoriza.

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Por ello, sería insostenible considerar que, la omisión de emitir pronunciamiento por una autoridad incompetente tiene el alcance de vincularla a realizar una conducta para la cual no se encuentra legalmente facultada o que escapa de su ámbito competencial; que pueda acceder a una petición cuyo objeto no pueda ser materia de un acto administrativo; o inclusive, que lo solicitado sea contrario al interés público.

De ahí que resalta la relevancia de lo dispuesto en la sentencia apelada, pues si **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza** es la autoridad quien contractualmente debe realizar los pagos correspondientes a la licitación referida en el contrato [REDACTED], es necesario que la petición de la interesada sea presentada ante ésta, pues en su caso, será el silencio de dicha autoridad el que en su caso configurará una respuesta ficta que le sea vinculante, pues de proceder en sentido contrario, como lo pretende la recurrente, esto es, de

dotar de eficacia y tener por configurada una afirmativa ficta por una autoridad diversa, como lo es la **Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza**, sería tanto como autorizar la actuación de ésta última en exceso de las atribuciones legales que le corresponden, en evidente transgresión al principio de legalidad, habida cuenta que la mencionada secretaria del ramo no es quien debe responder frente a las obligaciones derivadas del contrato [REDACTED].

Para denotar lo anterior, es oportuna la cita de la cláusula TERCERA del contrato de mérito, para pronta referencia:

<<**TERCERA. - FORMA Y CONDICIONES DE PAGO.** - (...)

El pago de los bienes será realizado por los Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, cuyo domicilio se ubica en calle Victoria 312, Zona Centro, Saltillo Coahuila de Zaragoza, C.P. 25000.>>(sic) (Énfasis añadido)

Así, el razonamiento expuesto por el Juzgador de Origen permite dotar de congruencia al sistema normativo, conciliándolo con la realidad jurídica, pues resultaría ilógico que la solicitud presentada ante una autoridad distinta a aquella de quien se pretende obtener algo, obligue mediante alguna resolución expresa o ficta, a la autoridad que efectivamente se encuentra vinculada a la petición, pues esto implicaría la transgresión de las esferas competenciales de las autoridades y la distribución de las facultades y atribuciones que les asignó el legislador local.

Sirve de apoyo por identidad jurídica en las razones que informa, la jurisprudencia emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable con el número de tesis PC.I.A. J/105 A (10a.), visible en la Gaceta del



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Junio de 2017,
Tomo III, página 2336, Décima Época, de rubro y texto
siguientes:

<<RESOLUCIÓN CONFIRMATIVA FICTA. EL PLAZO DE 3 MESES PARA SU ACTUALIZACIÓN RESPECTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 294 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DEL ESCRITO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVERLO.

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Conforme a las reglas del recurso de inconformidad aludido, cuando no se resuelva y notifique la resolución respectiva en un plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de su interposición, se configura una resolución presuntiva en el sentido de negar la pretensión del promovente, confirmando los resolución recurrida, la cual puede impugnarse en el juicio contencioso administrativo y, **al contestar la demanda, la autoridad debe dar a conocer los hechos y el derecho en que se apoya**, quedando el actor en aptitud de ampliar su demanda. Cabe señalar que **esa defensa**, en principio, **únicamente puede llevarla a cabo la autoridad competente para resolver la instancia relativa**, pues **se circunscribe al ámbito de facultades que le ha otorgado el orden jurídico**. Ahora bien, **el hecho de considerar que puede actualizarse la resolución negativa ficta o confirmativa ficta, a pesar de que el recurso se haya interpuesto ante autoridad incompetente y que puede obligarse a ésta a actuar en los términos mencionados, implicaría una transgresión al principio de legalidad tutelado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en tanto que **el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendría que pronunciarse sobre el fondo de una resolución viciada de origen**, ya que está impedido para hacerlo sobre la improcedencia. Por tanto, de la interpretación de los artículos 6o. del Reglamento del Recurso de Inconformidad y 120 del Código Fiscal de la Federación y, ante las consecuencias generadas por la actuación o intervención de una autoridad legalmente incompetente, se arriba a la convicción de que, **el plazo para que se actualice la resolución ficta con motivo de la interposición del recurso de inconformidad, debe computarse a partir de que éste haya sido recibido por**

la autoridad competente para acceder o negar lo solicitado, pues **de lo contrario se propiciaría que la competencia de la autoridad quedara al arbitrio del gobernado**. Lo anterior no implica que la autoridad que recibe el recurso pueda dejar de emitir una respuesta al escrito de inconformidad, aun si considera que es incompetente para resolver el recurso; por el contrario, en términos del artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, debe remitirlo a la competente y, si bien la falta de respuesta incide en la esfera jurídica del particular, ello constituiría, en todo caso, una violación al derecho de petición, pero **no por ello debe estimarse que se configura la confirmativa ficta, ya que el silencio no proviene de la autoridad que tenga facultades para resolver sobre lo solicitado.**>> (Realce añadido)

Así como la tesis aislada sustentada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable con el número de tesis I.8o.A.114 A (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, página 2503, Décima Época, que a la letra dispone:

<<NEGATIVA FICTA. NO BASTA QUE FORMALMENTE SE CONFIGURE, PARA QUE MATERIALMENTE SE CONSIDERE QUE LA AUTORIDAD QUE OMITIÓ RESPONDER SEA COMPETENTE PARA RESOLVER SOBRE EL FONDO DE LA SOLICITUD PRESENTADA ANTE ELLA.

Dentro del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el elemento indispensable de validez de todo acto de autoridad, que consiste en su competencia. Ello implica que la autoridad debe existir conforme a una norma legal y ejercer las facultades que le estén expresamente conferidas. Es decir, debe fundar su acto no sólo en el precepto que la autoriza para emitirlo, sino, en algunos casos, también en razón del territorio y de la materia que trate. Por otra parte, la negativa ficta es la respuesta que la ley presume ha recaído en sentido negativo a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, cuando la autoridad no la contesta o no la resuelve en el plazo legalmente establecido para ello, la cual puede impugnarse en el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

juicio contencioso administrativo; esto es, se configura cuando: a) se presenta un escrito; b) hay silencio de la autoridad para dar respuesta a éste; y, c) transcurre un plazo legal sin que la autoridad resuelva expresamente. Sin embargo, el solo hecho de que formalmente se satisfagan estos elementos, no implica que materialmente se considere que la autoridad que omitió responder sea competente para resolver sobre el fondo de la solicitud presentada ante ella; esto es, si no está dentro de las facultades de ésta decidir sobre lo pedido, la negativa ficta es legal.>>

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito al resolver el Amparo Directo Administrativo 495/2021, en el que asentó lo siguiente:

SENTENCIA
No. RA/024/2023

<<En virtud de que, al establecer el invocado precepto el reconocimiento de un derecho sustantivo, como lo es el de que se tendrá como respuesta favorable para el particular sobre lo que plantea ante una autoridad, cuando no resuelva dentro del plazo ahí previsto, con motivo de la inactividad, pasividad o silencio en que incurra dicha autoridad; es por eso que **es un requisito indispensable que el interesado solicite la referida constancia, porque para presumir una decisión que le fue favorable es necesario acreditar que tal conducta proviene de la autoridad involucrada legalmente para resolver su petición**, ya que el fin perseguido por esa disposición es que la falta de respuesta se sancione con la expedición de la constancia respectiva, lo cual únicamente puede ocurrir cuando lo solicite el interesado **y le sea expedida por parte de quien se encuentra legitimado para hacerlo.**

De ahí que, **si en el asunto** en estudio el accionante del juicio administrativo **no solicitó la referida constancia a la autoridad demandada a quien pidió se le pagaran los medicamentos suministrados;** es obvio que **incumplió con el referido requisito establecido como uno de los elementos indispensables para que se configurara la afirmativa ficta** que operaba a su favor.

Lo anterior también encuentra apoyo por analogía y en lo conducente en la tesis II.2o.A.23 A del Segundo Tribunal

Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que se comparte, consultable en la página mil seiscientos setenta y siete del Tomo XIV, diciembre de dos mil uno, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguiente:

"AFIRMATIVA FICTA. EN EL MOMENTO DE LA CERTIFICACIÓN ES CUANDO LA AUTORIDAD DEBE VERIFICAR SI SE ACTUALIZA O NO ALGÚN CASO DE EXCEPCIÓN (ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO). De conformidad con lo que establece el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las autoridades estatales o municipales de la entidad se encuentran obligadas a dar contestación a las solicitudes que les formulen los particulares, estableciéndose que la omisión de cumplir con dicha obligación dentro del plazo de treinta días genera consecuencias legales, por lo que a partir del contenido de la petición, así como del cumplimiento de los requisitos legales vinculados con la solicitud, el silencio administrativo podrá considerarse como una decisión ya sea favorable o desfavorable a los intereses de los peticionarios, según sea el caso. Luego, una vez transcurrido el término de treinta días, es necesario solicitar ante la autoridad la certificación de que ha operado una resolución afirmativa ficta y es en ese momento del procedimiento cuando la autoridad tiene posibilidad de verificar si la petición se ubica o no en alguno de los casos de excepción previstos en el propio dispositivo, ya que la carga de confrontar tal cuestión no corresponde a los gobernados, pues se limitan a formular una solicitud y sólo será la autoridad quien determine si lo pedido encuadra en alguno de los casos de excepción, lo que deberá hacer al emitir la certificación correspondiente y no en momento diverso, porque ello le resultaría prácticamente imposible.">> (Realce añadido)

El razonamiento anterior se ve robustecido con el artículo 51 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que dispone:

<<Artículo 51. Los escritos dirigidos a alguna autoridad de la Administración Pública Estatal o Municipal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes de la autoridad competente.

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

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, **excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente.** Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.>>

SENTENCIA
No. RA/024/2023

De lo anterior, se obtiene que el precepto en consulta establece expresamente que los escritos dirigidos a las autoridades administrativas deben ser presentados en sus oficinas autorizadas, es decir, deben ser presentados directamente ante la autoridad ante quien se realiza el trámite, o en la especie, de quien se pretende la obtención de la pretensión solicitada en sede administrativa, lo que encuentra correlación con el requisito marcado en el artículo 20, fracción V, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza³; además, se aprecia que, en caso de que la solicitud sea presentada ante una autoridad

³ **Artículo 20.** La Administración Pública Estatal o Municipal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley. - - **Las promociones deberán** hacerse por escrito en el que se **precisará:** (...) **V. El órgano administrativo a que se dirigen;**

incompetente, esta deberá remitirla a la que estime competente.

Así las cosas, se verifica que la manifestación de la recurrente, en el sentido de que no es requisito *sine qua non* que la interposición del escrito se haga ante la autoridad competente, pretende hacer nugatorio lo dispuesto por el numeral 51 en referencia, pues no tendría razón de ser la norma al señalar que se deben presentar los escritos dirigidos a las autoridades en las oficinas asignadas para ello, ni la facultad de las autoridades que se estimen incompetentes para hacer su remisión a la que estiman competente.

Sin embargo, debe decirse que la omisión de la autoridad incompetente de remitir el documento presentado a la autoridad que debe pronunciarse sobre lo solicitado, no se traduce en la configuración de una resolución ficta, pues como ya se dijo, para ello es necesario que el documento sea interpuesto ante la autoridad que debe resolver sobre lo peticionado.

Siendo que, de la intelección del artículo 51 en mención, no se advierte sanción alguna ante la omisión de la autoridad receptora de remitir el escrito a la autoridad que considere competente, sin que dicha circunstancia pueda servir de justificación para exentar a la peticionaria de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y primer párrafo del propio numeral 51, en el sentido de que el documento sea presentado ante la autoridad que debe resolver, pues no existe previsión legal en dicho sentido, ni redacción alguna de la cual se pueda inferir que esa omisión de la autoridad receptora - distinta de la autoridad competente para resolver - deba configurar una



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

resolución ficta vinculante para la autoridad que sí es competente.

No debe perderse de vista que, aun cuando pudiera existir una **omisión de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza de remitir** la mencionada promoción a **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, tal cuestión **no fue objeto de la litis natural**, por lo que esta Sala Superior se encuentra imposibilitada para pronunciarse al respecto, so pena de variar la litis primigenia, en transgresión al primer párrafo del artículo 84 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁴.

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Continuando con el análisis de los motivos de disenso, se procede al estudio de la manifestación concerniente a que el Director General y el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila fungen como titulares de la Dirección General y de la Dirección de Asuntos Jurídicos de Servicios de Salud.

Respecto de este planteamiento, ha quedado evidenciado a lo largo de la presente sentencia que es necesario que el escrito en sede administrativa sea presentado ante la autoridad competente para resolver sobre lo solicitado, sin que en la especie sea óbice que el Director General y el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila funjan como titulares de la Dirección General y de la Dirección de Asuntos Jurídicos de Servicios de

⁴ **Artículo 84.**- La Sala del conocimiento al pronunciar la sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, sin analizar cuestiones que no hayan sido hechas valer. En todos los casos se limitará a los puntos de la litis planteada.

Salud de Coahuila de Zaragoza, pues aun cuando revisten diversas investiduras dentro de la función pública, esto no implica que dicha cuestión sea suficiente para tener por colmado lo dispuesto en los artículos 23 y 51 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, de presentar las promociones ante las autoridades que deben de resolver sobre lo pedido, pues tal como lo reconoce la apelante, su recurso calza un sello de recepción de la **Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza**, a través de su Director de Asuntos Jurídicos.

La diferencia se zanja aun mas al considerar que la **Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza** es una persona moral oficial distinta de **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, la primera es una secretaría del ramo, como se aprecia del artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, por su parte, la segunda constituye un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal con personalidad jurídica y patrimonios propio, por mandato del artículo 1 del Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de la administración Publica Estatal Denominado "Servicios de Salud de Coahuila", dispositivos legales que respectivamente establecen:

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

(...)

VI. Secretaría de Salud;>>

<<**ARTICULO 1º.** Se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública estatal denominado "Servicios de Salud de Coahuila", con personalidad jurídica y patrimonios propios, que tendrá



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

por objeto prestar servicios de salud a la población abierta en el Estado, de conformidad con las disposiciones previstas en las Leyes General y Estatal de Salud, así como en los términos del Acuerdo de coordinación que para la descentralización de los servicios de salud fue suscrito por los Gobiernos Federal y Estatal el 20 de agosto de 1996.>>

En ese entendido, resulta inatendible el argumento mediante el cual la recurrente pretende hacer ver que dentro de las facultades del Director General de Asuntos Jurídicos se encuentra la de expedir certificaciones de las constancias, pretendiendo que dicho funcionario, aun cuando pertenezca a la **Secretaría de Salud de Coahuila de Zaragoza**, sea quien otorgue la constancia de actualización de la afirmativa ficta, bajo el argumento de que se desempeña como Director de Asuntos Jurídicos del Organismo Público Descentralizado **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**.

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Ello resulta así toda vez que, el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud otorga facultades a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, entre otras facultades, las siguientes:

<<**Artículo 15.** *Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, las atribuciones y obligaciones siguientes:*

I. Representar legalmente a la Secretaría, a su titular, a sus unidades administrativas y a sus demás servidores públicos, cuando se trate de asuntos de su competencia o relacionados con el ejercicio de sus atribuciones, en los juicios o procedimientos ante autoridades federales o locales, ya sean judiciales, administrativos, laborales o de cualquier otra materia, en los que sean parte, tengan el carácter de terceros o les resulte algún interés;

(...)

XIII. Expedir, en los términos previstos por las disposiciones aplicables, **certificaciones de las constancias que obren en los archivos de la Secretaría**, a fin de ser exhibidos ante autoridades judiciales, administrativas o del trabajo, cuando les sean requeridas;>> (Realce añadido)

Así, se advierte que las funciones antes señaladas se limitan a la **Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza**, sin que se entienda que correspondan igual y simultáneamente respecto del Organismo Público Descentralizado **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, acotación que se constata del artículo 2, fracción III, del reglamento en consulta, que establece:

<<**Artículo 2.** Las disposiciones previstas en el presente reglamento serán de observancia obligatoria para todas las unidades administrativas de la Secretaría de Salud y sus organismos sectorizados.

Para efectos del presente reglamento, se entenderá por:

(...)

III. Secretaría: A la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Zaragoza;>>

Por su parte, el Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal Denominado "Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza", en su artículo 26, fracciones XI y XII, establece:

<<**ARTÍCULO 26.** La Dirección de Asuntos Jurídicos, estará a cargo de la o el Titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Estado, y tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

XI. Representar al Organismo, cuando así proceda en virtud de los poderes especiales y generales que le



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

otorgue la Dirección General del mismo, en procedimientos en que éste sea parte;

XII. Expedir certificaciones de las constancias que obren en los archivos del Organismo, a fin de ser exhibidas ante autoridades judiciales o administrativas o cuando sean requeridas por dichas autoridades y siempre que no constituyan información reservada o confidencial, en los términos de las disposiciones legales aplicables;>> (Énfasis añadido)

Resultando patente que las facultades a que se refiere el artículo en referencia se circunscriben al Organismo Público Descentralizado **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, lo que cobra mayor claridad con el artículo 5, fracción IV, del Reglamento Interior en consulta, que dispone:

SENTENCIA
No. RA/024/2023

<<**ARTÍCULO 5.** Para los efectos del presente reglamento se entenderá por:

(...)

IV. Organismo: el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado "Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza";>>

Por lo anterior, es dable afirmar que los encargos de Director General y Director de Asuntos Jurídicos de la **Secretaría de Salud del Estado de Coahuila de Zaragoza** son distintos de los cargos de Director General y Director de Asuntos Jurídicos de **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, pues no solo corresponde a entidades distintas entre sí, sino que además las facultades de unos y otros se comprenden en distintas normas reglamentarias.

No se soslaya el hecho de que el Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal Denominado "Servicios de Salud de Coahuila de

Zaragoza" establece que el cargo de Director General de dicho Organismo será encomendado a la persona titular de la Secretaría de Salud del Estado, y que el cargo de Director de Asuntos Jurídicos se encomendará a la persona titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Estado, pues contrario a lo sostenido por la apelante, ello **únicamente constituye un criterio de selección y designación de las personas que deberán ocupar dichos puestos dentro del Organismo.**

Por lo que hace al planteamiento restante, mediante el cual refiere la recurrente que la Sala de Origen no respetó su derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, toda vez que no privilegió la resolución de fondo sobre los requisitos formales, debe decirse que parte de una premisa falsa.

En efecto, el artículo 20 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en su primer párrafo, establece lo siguiente:

<<**Artículo 20.** La Administración Pública Estatal o Municipal **no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.**>>

De dicho precepto se verifica que la Administración Pública no puede exigir mayores formalidades que las previstas en la ley, debiendo llamarse la atención a que el artículo no se refiere a mayores requisitos que los señalados en las fracciones del mismo, sino que expresamente se refiere a las formalidades previstas en el mismo cuerpo legal, esto es, en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

En ese contexto, tal como se ha visto a lo largo de la presente sentencia, la interposición del escrito mediante el cual se pretende la configuración de la afirmativa ficta, debió ser hecha ante la autoridad competente para resolver sobre lo petitionado, y que en la especie lo es el Organismo Público Descentralizado **Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza**, y **no la Secretaría de Salud de Coahuila de Zaragoza**, de tal suerte, la presentación de la promoción ante el Organismo en cuestión es una formalidad prevista en la Ley de Procedimiento Administrativo Local, precisamente en sus artículos 23 y 51, como ya fue asentado con anterioridad.

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Además, incurre de nueva cuenta en una apreciación derivada de premisas falsas al considerar que la resolución apelada vulnera su derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, pues como se verifica de la sentencia en cuestión, el A Quo realizó un análisis de la actualización de las causales de improcedencia, lógicamente, partiendo del estudio de la configuración y satisfacción de los requisitos de admisibilidad y procedencia, determinando que no es procedente el juicio contencioso administrativo por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 79, fracción VII, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es decir, la atinente a la inexistencia del acto impugnado, esto bajo el argumento medular de que la instancia administrativa no fue incoada ante la autoridad competente para resolver, lo que como se vio en la presente sentencia, se comparte por esta Sala Superior.

Lo anterior es de importancia toda vez que, la satisfacción de los requisitos de admisibilidad y procedencia constituyen cuestiones de orden público, cuestión que no puede ser

soslayada por los juzgadores aún bajo la óptica del control de constitucionalidad y convencionalidad, de aplicación de derecho de acceso a la jurisdicción y del principio *pro persona*, **tal como lo ha resuelto en diversas ocasiones la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Soporta lo anterior la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 1a./J. 85/2022 (11a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Junio de 2022, Tomo V, página 4078, Undécima Época de rubro y texto siguientes:

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

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

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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

admisibilidad de las acciones que las partes promueven.

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

SENTENCIA
No. RA/024/2023

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

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

*Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado **principio pro persona**, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello **no significa que en cualquier caso el órgano***

jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.>> (Énfasis añadido)

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

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

De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA
No. RA/024/2023

constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, **los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción**, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, **consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución**. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.>> (Énfasis añadido)

La jurisprudencia emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 25/2005, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, página 576, Novena Época. De rubro y texto siguientes:

<<PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.

El derecho a la tutela jurisdiccional establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos no es ilimitado, sino que está restringido por diversas condiciones y plazos utilizados para garantizar la seguridad jurídica. Así, las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas. Por ello, **el estudio de la procedencia del juicio, al ser una cuestión de orden público, debe analizarse de oficio** porque la ley expresamente ordena el procedimiento en que deben tramitarse las diversas controversias, sin permitirse a los particulares adoptar diversas formas de juicio salvo las excepciones expresamente señaladas en la ley. En consecuencia, aunque exista un auto que admita la demanda y la vía propuesta por la parte solicitante, sin que la parte demandada la hubiere impugnado mediante el recurso correspondiente o a través de una excepción, ello no implica que, por el supuesto consentimiento de los gobernados, la vía establecida por el legislador no deba tomarse en cuenta. Por tanto, **el juzgador estudiará de oficio dicho presupuesto, porque de otra manera se vulnerarían las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en el artículo 14 constitucional, de acuerdo con las cuales nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Luego entonces, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, debe asegurarse siempre de que la vía elegida por el solicitante de justicia sea la procedente, en cualquier momento de la contienda, incluso en el momento de dictar la sentencia definitiva, por lo que debe realizar de manera oficiosa el estudio de la procedencia de la vía, aun cuando las partes no la hubieran impugnado previamente.>>** (Énfasis añadido)

La jurisprudencia emitida por la propia Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 3/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Tomo IX, Enero de 1999, página 13, Novena Época, de título y contenido siguientes:

<<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.>> (Énfasis añadido)

SENTENCIA
No. RA/024/2023

La jurisprudencia emitida por la propia Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 163/2005, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Tomo XXIII, Enero de 2006, página 319, Novena Época, que se transcribe:

<<IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. ANTE LA EXISTENCIA DE ALGÚN INDICIO DE UNA CAUSAL DE ESA NATURALEZA, EL JUZGADOR DEBE INDAGAR O RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA ASÍ ESTAR EN POSIBILIDAD DE DETERMINAR FEHACIENTEMENTE SI OPERA O NO ESA CAUSAL.

Conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, **el examen de las causales de improcedencia del juicio de garantías es oficioso**, esto es, deben estudiarse por el juzgador aunque no las hagan valer las partes, **por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto**. Asimismo, esta regla de estudio oficioso debe hacerse extensiva a la probable actualización de dichas causales cuando éstas se adviertan mediante un indicio, sea que una de las partes las haya invocado u ofrecido o que el juzgador las hubiese advertido de oficio, pues con independencia de cuál sea la vía por la que se conocieron esos indicios, el juzgador de amparo los tiene frente a sí, y **la problemática que se presenta no se refiere a la carga de la prueba, sino a una cuestión de orden público**; por consiguiente, si de las constancias de autos el juzgador de amparo advierte un indicio sobre la posible existencia de una causal que haría improcedente el juicio constitucional, oficiosamente debe indagar y en todo caso allegarse de las pruebas necesarias para resolver si aquélla se actualiza o no y así, probada fehacientemente, sobresea en el juicio o bien en caso contrario, aborde el fondo del asunto.>> (Énfasis añadido)

Así como la jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, consultable con el número de tesis (III Región)3o. J/2 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo II , página 1927, Décima Época, que es de la siguiente literalidad:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. SON INFUNDADOS AQUELLOS QUE REPROCHAN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE LA OMISIÓN DE ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD DE FONDO, SI EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SE SOBRESEYÓ AL ACTUALIZARSE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO.

El sobreseimiento es una institución de carácter procesal que pone fin al juicio, al aparecer una causa que impide se resuelva la cuestión de fondo planteada, por lo cual no existe ninguna declaración del juzgador sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y se dejan las cosas en el estado que se encontraban antes de la presentación de la demanda. Ahora bien, el artículo 9o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que el sobreseimiento en el juicio procederá, entre otros casos, cuando durante éste aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8o. de dicho ordenamiento; de ahí que si en el juicio contencioso administrativo federal se decretó el sobreseimiento al actualizarse una causa de improcedencia cuyo estudio es preferente y de oficio, el resolutor no puede analizar los conceptos de nulidad encaminados a demostrar la ilegalidad de la resolución reclamada, que constituye el problema de fondo. Consecuentemente, cuando en el amparo directo se reprocha a la autoridad responsable la omisión de ese análisis, los conceptos de violación relativos son infundados.>> (Énfasis añadido)

SENTENCIA
No. RA/024/2023

Así las cosas, es que el argumento en análisis deviene inoperante al partir de un supuesto que resultó no ser verídico, cobrando aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 108/2012 (10a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 1326, Décima Época, de título y contenido siguientes:

<<AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.

Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.>>

Además, debe decirse que la aquí apelante no expresó disenso alguno en contra de las consideraciones de la Sala de Origen mediante las cuales refiere que no se causa vulneración a su esfera jurídica con el sobreseimiento decretado, lo que abona a la inoperancia del planteamiento formulado, siendo aplicable la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a./J. 19/2012 (9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.

*Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que **los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida.** Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que **el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal** de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.>> (Énfasis añadido)*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Así como la jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, consultable con el número de tesis II.1o. J/9, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 82, Octubre de 1994, página 39, Octava Época, de rubro y cuerpo siguientes:

<<**CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES.**

Si el quejoso, substancialmente repite en sus conceptos de violación, los agravios hechos valer ante el tribunal responsable, pero omite impugnar los fundamentos de la sentencia reclamada, que dieron respuesta a tales agravios, debe concluirse que dichos conceptos son inoperantes pues, por una parte en el amparo no se debe resolver si el fallo de primer grado estuvo bien o mal dictado, sino si los fundamentos de la sentencia reclamada que se ocuparon de aquellos agravios, son o no violatorios de garantías; y por otra, si tales fundamentos no aparecen combatidos en la demanda de amparo, se mantienen vivos para continuar rigiendo la sentencia que se reclama.>> (Énfasis añadido)

SENTENCIA
No. RA/024/2023

No pasa inadvertida la manifestación de la apelante en la que refiere que la propia Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa, dentro de los autos del diverso juicio FA/100/2022, consideró apto el rechazo de la prueba documental por informe a cargo del Director General de la Secretaría de Salud de Coahuila, por también ser titular de los Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza, lo que invoca a su favor; sin embargo, no aportó medios de convicción para soportar su dicho.

Por otra parte, tal cuestión, suponiendo su veracidad, no es vinculante para dicha Sala de Origen ni para esta Sala Superior, pues no constituye jurisprudencia en términos de los artículos 100 y 101 de la Ley del Procedimiento Contencioso

Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, bajo dicha tesis, es dable sostener que se trata de una cuestión casuística atendiendo a las particularidades del asunto, realizada por el Juzgador de Origen, sin que tal cuestión pueda ser tomada en cuenta pues, de existir inconformidad en contra de tal cuestión, la interesada debió haberla controvertido en tiempo y forma, sin que sea una consideración susceptible de ser analizada en el presente recurso por no ser objeto del mismo, siendo lo que la litis de la apelación lo constituye la resolución definitiva dictada por el A Quo dentro de los autos del juicio natural que dio origen a la apelación que se resuelve.

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

RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia definitiva de fecha veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, dictada dentro del Juicio Contencioso Administrativo con número de expediente **FA/172/2021**.

SEGUNDO. Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del Recurso de Apelación, 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 del



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Estado de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Jesús Gerardo Sotomayor Hernández, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores** y, **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

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Magistrada

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
Secretaria General de Acuerdos

(Hoja de firmas perteneciente a la sentencia RA/024/2023, emitida dentro de los autos de la Toca RA/SFA/063/2022.)

SENTENCIA
No. RA/024/2023