



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/092/2021

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

**EXPEDIENTE:** FA/092/2021

**ACTOR:** \*\*\*\*\*

**AUTORIDADES  
DEMANDADAS:** GOBIERNO DEL ESTADO DE  
COAHUILA DE ZARAGOZA Y OTROS<sup>1</sup>

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

**SENTENCIA  
No. 025/2022**

Saltillo, Coahuila, a veintiséis (26) de septiembre de  
dos mil veintidós (2022).

La Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del  
Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza,  
en los términos previstos por los artículos 87 y 89 de la Ley  
del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila;  
11 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal de  
Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como  
con sustento en aplicación por analogía, debido a similitudes  
normativas constitucionales en la Tesis Jurisprudencial  
I.4o.A. J/462 pronuncia y emite la siguiente:

<sup>1</sup> Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad de Coahuila  
de Zaragoza  
Secretaría de Finanzas de Coahuila de Zaragoza

<sup>2</sup> **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.** De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.” *Época: Novena Época*

## SENTENCIA DEFINITIVA

Que determina el **SOBRESEIMIENTO** del juicio contencioso administrativo respecto a los actos impugnados relativos a los **contratos de prestación de servicios relacionados con la obra pública**, identificados con las claves alfanuméricas: **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\*** de fecha tres (03) de abril de dos mil diecisiete (2017) y trece (13) de julio de dos mil dieciocho (2018), respectivamente. Contratos relativos a diversas cantidades que ascienden a la cantidad de **\*\*\*\*\*** en moneda nacional (**\$\*\*\*\*\***) y de **\*\*\*\*\*** en moneda nacional (**\$\*\*\*\*\***) acciones ejercitadas por **\*\*\*\*\*** en contra del **Gobierno del Estado, la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, y la Secretaría de Finanzas, todas de Coahuila de Zaragoza**; en relación a las abstenciones de pago impugnadas en el juicio contencioso administrativo del expediente al rubro indicado. Lo anterior, conforme a los siguientes motivos razones y fundamentos:

### GLOSARIO

**Actor o promovente:** **\*\*\*\*\***

**Acto(s) o resolución impugnada(s) (o), recurrida:** Abstenciones de pago contractuales y negativa ficta recaída a la solicitud de pago de fecha once de marzo de dos mil veintiuno, respecto a los contratos de prestación de servicios relacionados con la obra pública con clave alfanumérica: **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***

**Autoridades Demandadas:** Gobierno del Estado, la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, y la Secretaría de Finanzas, todas de Coahuila de Zaragoza

---

*Registro: 174161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, septiembre de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/46. Página: 1383*

<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley del Procedimiento Contencioso o Ley de la materia:</b>	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley de Obras Públicas del Estado:</b>	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley de Procedimiento Administrativo Local:</b>	Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Código Procesal Civil:</b>	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
<b>Alto Tribunal o SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tercera Sala/Sala:</b>	Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
<b>Tribunal:</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

#### **I. ANTECEDENTES RELEVANTES:**

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

- 1. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PÚBLICA, NÚMERO \*\*\*\*\*.** En fecha tres (03) de abril de dos mil diecisiete (2017) por una parte la Secretaría de Infraestructura y Transporte de Coahuila de Zaragoza (actualmente denominada Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad) y por otra \*\*\*\*\* en su carácter de propietario, celebraron contrato de prestación de servicios para el rediseño de trabes y revisión de subestructura para la construcción de paso superior

vehicular en el cruce de boulevard H. Pape y Calle Zaragoza en el municipio de Monclova de esta entidad federativa

## **2. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PÚBLICA, NÚMERO**

**\*\*\*\*\***. En fecha trece (13) de julio de dos mil dieciocho (2018) por una parte la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad del Estado de Coahuila de Zaragoza y por otra **\*\*\*\*\*** en su carácter de propietario, celebraron contrato de prestación de servicios relacionados con la obra pública para la modificación del proyecto estructural del paseo superior del FFCC en el km 21+678 del Libramiento Carlos Salinas de Gortari en la región centro de Coahuila.

## **3. SOLICITUD DE PAGO.**

Mediante sello de recibido en fecha once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021) por la Unidad de correspondencia del Ejecutivo del Estado, el demandante dirige su solicitud al Gobernador Constitucional de Coahuila de Zaragoza, con la cual pretende le sean pagados los contratos **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***.

## **4. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO.**

Por escrito recibido a las doce horas con dos minutos (12:02) del día **veintitrés (23) de junio de dos mil veintiuno (2021)** en la oficialía de partes de este Tribunal de Justicia Administrativa, compareció **\*\*\*\*\***, reclamando el cumplimiento de los contratos de prestación de servicios relacionados con la obra pública número **\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\***, de fechas tres (03) de abril de dos mil diecisiete (2017) y trece (13) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/092/2021**, y su turno a la Tercera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal.

**5. ADMISIÓN.** Mediante auto de fecha **veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)** se admite la demanda girándose el oficio de emplazamiento a las autoridades demandadas para que rindieran su contestación de conformidad con el artículo 52 de la Ley de la Materia.

**6. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** En auto de fecha **veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiuno (2021)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma, dándole vista al demandante para que si a sus intereses convenía formulara manifestaciones al respecto.

**7. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. SECRETARÍA DE FINANZAS DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** En auto de fecha **seis (06) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma, dándole vista al demandante para que si a sus intereses convenía formulara manifestaciones al respecto.

**8. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO URBANO Y MOVILIDAD DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** En auto de fecha **trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021)** se verifica la contestación de la demandada en tiempo y forma, corriéndole traslado a la demandante para que si a sus intereses convenía formulara ampliación de demanda

en el plazo de quince (15) días de conformidad con el artículo 50 fracción IV de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**9. AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** En auto de fecha **diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)** se verifica la ampliación de la demanda en tiempo y forma, respecto a la contestación de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad de Coahuila de Zaragoza, corriéndole traslado a la demandada de su escrito para que de conformidad con el artículo 54 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de esta entidad federativa, estuviera en aptitud de formular contestación a la ampliación de demanda.

**10. CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** En auto de fecha **quince (15) de febrero de dos mil veintidós (2022)** se verifica la contestación a la ampliación por parte de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad de Coahuila de Zaragoza.

**11. AUDIENCIA DE DESAHOGO PROBATORIO.** En fecha dos (02) de junio de dos mil veintidós (2022) a las once horas con once minutos (11:11) tiene verificativo la audiencia de desahogo de pruebas.

**12. CIERRE DE INSTRUCCIÓN, CON ALEGATOS.** En acuerdo de fecha quince (15) de junio de dos mil veintidós (2022), se hace constar que el demandante, así como las autoridades demandadas Gobierno del Estado y la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, ambas de Coahuila de Zaragoza, presentaron

alegatos de su intención, sin que la diversa Secretaría de Finanzas lo hiciera, en consecuencia, se declaró cerrada la etapa de instrucción y se cita para sentencia, que es la que aquí se pronuncia.

## II. CONSIDERACIONES:

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

### **SEGUNDA. IMPROCEDENCIA y SOBRESEIMIENTO.**

<sup>3</sup> **Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: [...]; **VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales; [...]**

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

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

[...]

Siendo el sobreseimiento cuestión de orden público que debe resolverse previamente previo al análisis de fondo de este juicio de nulidad, lo opongán o no las partes, por ser de estudio preferente, pues se trata de impedimentos legales que no permiten resolver en el fondo el asunto sometido a su jurisdicción, por tanto, el juzgador debe primeramente analizarlas antes de entrar al estudio del fondo del juicio, pues de lo contrario se causarían evidentes daños y perjuicios a las partes promoventes, lo anterior de conformidad con la Tesis Jurisprudencial de la Novena Época No. 1a./J.3/99, aplicada aquí por analogía, que señala:

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

Así mismo, la tesis aislada con número de registro 213147 de la octava época, dispone lo siguiente:

**“IMPROCEDENCIA.** *Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías.”* Época: Octava Época. Registro: 213147. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII, Marzo de 1994. Materia(s): Común. Tesis: XXI.1o.60 K. Página: 379

En la especie, en la presente causa administrativa, las autoridades demandadas advierten causal de improcedencia y sobreseimiento de las previstas en los artículos 79 fracción X, 80 fracción II en relación con el artículo 2º de la Ley del Procedimiento Contencioso, lo anterior por señalar la incompetencia de este tribunal para conocer sobre el incumplimiento de un contrato de naturaleza privada, expresado por éstas últimas de la manera siguiente:

*“[...] Maxime que el presente asunto es una causa MERCANTIL en que el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza es parte y que es competencia y materia mercantil, de conformidad con el artículo 22, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza” [Véase a foja 097, vuelta, de autos]*

*“[...] En este entendido y toda vez que en el presente juicio se impugnan diversos contratos de prestación de servicios, así como su supuesta falta de pago ante este H. Tribunal, es evidente que carece de competencia para conocer respecto de la legalidad o ilegalidad en los pagos de contratos de prestación de servicios, por no cumplir con ser actos administrativos definitivos. Además de que dichos contratos mercantiles se observa que son de naturaleza privada y no pública, por lo cual no es materia de ese H. Tribunal Estatal.” [Véase a foja 154 de autos]*

En primer lugar, es dable precisar que los contratos administrativos revisten características especiales, que los hace diferentes a los contratos de naturaleza privada. Para el caso de mérito resulta fundamental precisar el contexto

bajo el cual existen en el campo del derecho los contratos administrativos.

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

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

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

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

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

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

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

Si bien, la distinción del derecho público y el privado, ha sido analizada en obras como las de "Ulpiano" en la cual hacía esta diferencia a través de uno de sus principios torales como lo era: "Derecho público es el que atañe a la organización de la cosa pública; privado, el que concierne a

la utilidad de los particulares”<sup>4</sup>. Ahora bien, en esta organización de la cosa pública atendiendo a las necesidades específicas el Estado puede actuar en un doble papel en ocasiones como un ente público y en otras como un ente privado, para poder distinguir esta doble personalidad es necesario atender a la naturaleza del objeto del contrato que se celebra, los cuáles deben de contar con ciertos requisitos para distinguir la calidad con la que actúa el Estado a través de su administración pública si lo hace en carácter de autoridad o bien en un plano de igualdad como particular.

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

Resulta aplicable a lo anterior, el precedente plasmado en la tesis aislada VI.3o.A.50 de la novena época en materia administrativa publicada en el Semanario Judicial de la Federación con número de registro digital 188644, que a la letra cita:

**“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.** Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que **en los administrativos**

<sup>4</sup> García Máñez, Eduardo, Citado en “Introducción al Estudio del Derecho”, I. Jus Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1944, p. 127.

**está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos.** En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: **1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.** Época: Novena Época. Registro: 188644. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI.3o.A.50 A. Página: 1103

En virtud de lo anterior, podemos advertir la **diferencia de los contratos privado, a los públicos o de carácter administrativo**, y como se puede apreciar éstos últimos su **finalidad en el objeto del contrato es el interés social otorgando los servicios públicos.**

Así mismo, es de destacar que la fracción VII de artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, no señala expresamente que la Jurisdicción contencioso-administrativa será competente para conocer de las cuestiones que surjan de los contratos privados entre estos civiles o mercantiles de la Administración Pública. En efecto, con la frase "**la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios**" entendemos que la Ley no ha querido referirse a la naturaleza privada de los contratos de la Administración, sino que a la Jurisdicción contencioso-administrativa corresponderá conocer de las resoluciones o actos definitivos sobre interpretación o

cumplimiento derivados de los contratos de la Administración Pública referentes a obras o servicios públicos, **manifestados en la variedad en la que la figura pública-administrativa contractual.**

Al efecto, cabe citar la tesis 2a. XCV/2009 de la Novena Época, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, página 234 que dice:

**“TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA QUE DEBAN CONOCER DE CUALQUIER ACTO EMITIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.** Conforme al precepto citado el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual implica reservar al legislador regular los procedimientos correspondientes, la competencia específica de dichos tribunales y los actos contra los cuales serán procedentes los juicios de los que hayan de conocer. Ahora bien, el alcance del indicado precepto constitucional se corrobora con lo señalado en los procesos legislativos relativos a sus distintas reformas, y del artículo 104, fracción I, constitucional -en el que originalmente se previó la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo-específicamente del dictamen de la Cámara de Origen del 15 de noviembre de 1966, relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, del que se advierte que la voluntad del Constituyente fue instituir un "sistema" de tribunales contencioso administrativos, así como establecer de forma expresa la facultad del legislador para crear tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa, como lo era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se había creado con anterioridad y que se encargaba de resolver conflictos de carácter fiscal, **por lo que no puede estimarse que la voluntad del Constituyente fuera que cualquier tribunal contencioso administrativo instituido por el legislador forzosamente debiera tener competencia para conocer de todos los actos emitidos por autoridades pertenecientes a la administración pública federal que afectaran a los particulares, sin importar la materia o el tipo de acto.**” Amparo directo en revisión 882/2008. Profuturo GNP, S.A. de C.V., Afore. 1 de julio de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Tania María Herrera Ríos.

Al respecto, resulta pertinente precisar que la Administración Pública puede celebrar dos tipos de contratos: "administrativos", propiamente dichos, y de "derecho común" (civil, comercial o mercantil).

Ahora bien, existe diferencia entre el contrato público-administrativo del contrato privado de la Administración. Es decir, cuando los contratos celebrados por la Administración Pública son de **carácter público-administrativo** y cuando son de **carácter privado**,

En efecto, los contratos que celebra la Administración Pública pueden ser: **contratos públicos-administrativos** y **contratos privados**. Para determinar cuándo estamos ante una de estas dos contrataciones, **la jurisprudencia otorga un criterio diferenciador, como se desprende de las siguientes tesis** cuyos rubros y textos son del tenor literal siguiente:

**"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.**-La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que **los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado** y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, **cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.**"

Registro 189995. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Abril de 2001; Pág. 324. P. IX/2001.

**"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTICULARES, RECAE EN UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los conflictos competenciales por razón de la materia deben resolverse **atendiendo en exclusiva a la naturaleza de la acción planteada en el caso que dio origen al conflicto competencial, mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y, en su caso, los preceptos legales en que se apoye la demanda, pero siempre prescindiendo del estudio de la relación jurídica sustancial existente entre las partes en conflicto, pues ello, es parte del análisis de las cuestiones de fondo del asunto. De lo anterior se sigue que, cuando la prestación reclamada consista en el cumplimiento o rescisión de un contrato de obra pública celebrado entre entidades públicas del Estado de México y particulares, y dichas circunstancias se corroboren con los hechos narrados en la demanda, los documentos aportados como pruebas y los fundamentos legales invocados, la competencia para conocer de la acción relativa recae en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, atento a la naturaleza administrativa de dicho contrato, no obstante que se reclame el cobro de pesos, pues esa pretensión debe considerarse una mera consecuencia del cumplimiento demandado. REGISTRO. 2010808. [J]; 10a. Época; Plenos de Circuito; Gaceta S.J.F.; Libro 26, Enero de 2016; Tomo III; Pág. 1937. PC.II.C. J/1 C (10a.).**

De los criterios antes señalados se desprende que, en el contrato público-administrativo, a diferencia de los contratos regidos por el derecho privado, la Administración Pública procura **la satisfacción de un interés público** relevante, de realización **inmediata o directa**, el cual constituye el fin u objeto del acuerdo de voluntades.

Respecto de los elementos (sujetos, el consentimiento, el objeto, motivo, finalidad y forma) de los contratos administrativos, podemos identificar **que la forma constituye un elemento esencial del contrato.** La forma es el *"modo en que se documenta el vínculo contractual"*, es decir, la manera en que se exterioriza el consentimiento, la

que, en el caso de los contratos administrativos, en principio, **debe ser por escrito.**

Ahora bien, existen diversos criterios<sup>5</sup> diferenciadores **para calificar un contrato como público-administrativo;** al respecto el criterio subjetivo es insuficiente para diferenciarlo, porque **la presencia de la Administración no basta para calificar un contrato como público-administrativo,** y los dos criterios que se han utilizado para la calificación de un contrato como administrativo han sido éstos:

1) La **cláusula de fin u objeto de obras y servicios públicos** se califican como tales aquellos que tienen por objeto o fin **la prestación de un servicio público de forma directa. Existe una directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público.**

2) La presencia de **cláusulas exorbitantes**<sup>6</sup> respecto del derecho común, que serían nulas en un contrato privado por ejemplo la potestad de interpretación o resolución unilateral contractual de la Administración Pública contratante.

El contrato será público-administrativo cuando haya sido determinado directamente para la prestación de un servicio público, es decir, los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por la jurisdicción especial contenciosa-administrativa, cuando el **objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo.** En caso contrario, el contrato tendrá carácter privado.

---

<sup>5</sup> Criterio **subjetivo, criterio formal,** la teoría del **servicio público** y teoría de la **cláusula exorbitante.**

<sup>6</sup> El segundo criterio **confunde la causa con efecto: un contrato no es administrativo por incorporar cláusulas exorbitantes, sino que incorpora válidamente éstas por ser administrativo.** Y, además, resultan aplicables, aun cuando no estén expresamente previstas en el clausulado, pues se entienden implícitas en todo contrato administrativo.

En ese tenor, es menester, para dilucidar si se trata de un contrato público-administrativo, identificar la pretensión medular de la demandante, a través del objeto de la demanda, de los hechos narrados y de las pruebas ofrecidas.

En esa tesitura, en el caso en estudio, es necesario precisar que la parte accionante reclama la abstención de pago de suerte principal e intereses moratorios, relativos a servicios prestados en los contratos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* . Así, el rediseño de traveses, revisión de subestructura para la construcción de un paso superior vehicular y la modificación de proyecto estructural de vialidad, que son el objeto o la finalidad de los contratos de mérito, **no están íntimamente vinculados con la prestación directa del servicio público de calles o vialidad, entonces no se está en presencia de unos contratos administrativos; pues los estudios, revisiones, diseños, modificaciones o rediseños de estructuras viales, si bien se trata de servicios relacionados con la obra pública de calles, su objeto no es la construcción de la vialidad misma en estricto sentido, sino de manera indirecta se analiza o estudia esa posible obra o calle aun no realizada o ya ejecutada.** En consecuencia, el contrato tiene carácter privado.

En efecto, la revisión de subestructura, rediseño de traveses o modificación de proyecto estructural por ejemplo, son para tener de manera funcional y en buen estado la obra pública o bien para la construcción futura de posibles obras, más no implica el beneficio directo del servicio público de calles que repercuta en el interés colectivo.

En la especie, los contratos administrativos son aquellos, en los que una de las partes es una persona de derecho público, en ejercicio de una función administrativa, con observancia de formalidades especiales, y posible contenido de cláusulas exorbitantes de derecho privado no contrarias al derecho público destinadas a la satisfacción de necesidades de carácter general o de interés público, y cuyas controversias que se susciten deberán ser de la competencia del órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo

De lo anterior se colige que existen ciertos rasgos distintivos esenciales, sin los cuales un acto jurídico no se configura como negocio contractual o al menos como contrato administrativo; entre ellos podemos destacar los relativos a su juridicidad, su bilateralidad, contractualidad, la desigualdad de sus partes, su formalidad, su régimen jurídico exorbitante del derecho privado y **su finalidad directa de interés público.**

En ese contexto, el contrato administrativo es, pues un acto jurídico, más no se trata de un acto jurídico simple, sino de cierta especificidad que lo ubica junto al acto administrativo unilateral, en el sentido amplio del acto administrativo, como un acto realizado por la administración pública en ejercicio de la función administrativa para producir efectos jurídicos.

Aunado a lo anterior, en el caso particular aun y cuando la parte demandada sea una entidad integrante de la administración pública estatal, el acto jurídico que motivó el reclamo no acredita su naturaleza administrativa, pues el negocio presuntamente pactado entre el actor y la

demandada, fue para que aquél, prestara servicios relacionados con la obra pública a la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad de Coahuila de Zaragoza (antes Secretaría de Infraestructura y Transporte); **de ahí que esa actividad, es un servicio relacionado con una obra pública que no tiene una finalidad de interés público, ni la prestación de un servicio público de manera directa**, identificada también como utilidad pública o social, sino de forma indirecta, con lo que se corrobora que dicho contrato reviste una naturaleza diversa a la administrativa.

En este sentido, de manera ilustrativa resulta aplicable a lo anterior la tesis XIII.2o.C.A.1 C de la Décima Época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

**“COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DE UN RECLAMO POR PAGO DE HONORARIOS. CUANDO LA CELEBRACIÓN DEL CONTRATO ENTRE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA, NO TUVO POR OBJETO LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO, CORRESPONDE A UN JUEZ EN MATERIA CIVIL.** Aun cuando la parte demandada sea una entidad integrante de la administración pública estatal, el acto jurídico que motivó el reclamo por pago de honorarios no es de naturaleza administrativa, ya que no se efectuó para el funcionamiento del organismo descentralizado demandado, ni el particular accionante participó en los procedimientos o suscripción de contrataciones regulados por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Administración de Bienes Muebles e Inmuebles del Estado de Oaxaca. Bajo ese contexto, es claro que el contrato verbal entre el actor y la parte demandada fue para que aquél, como perito, fungiera con ese carácter en diversos juicios laborales en los que su contratante tuviera el carácter de demandada y patrón; de ahí que esa eventual intervención del actor en tales juicios, no tiene una finalidad de orden público, identificada también como utilidad pública o social, por lo cual, dicho contrato reviste una naturaleza civil y no administrativa.” Registro digital: 2020119 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Civil Tesis: XIII.2o.C.A.1 C (10a.) Fuente: Gaceta del

Para robustecer el anterior criterio transcrito, sobre la característica de los contratos públicos de naturaleza administrativa sobre el interés social o el servicio público como finalidad del pacto, dicho criterio, también encuentra su antecedente en el conflicto competencial 15/2019 suscitado entre la Sala Colegiada Civil y Familiar del Tribunal Superior de Justicia y la Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ambos órganos del Estado de Coahuila de Zaragoza, en donde parte de los argumentos sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, señaló lo siguiente:

*“De lo cual se obtiene que, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos:*

- 1) El interés social y el servicio público*
- 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado.*
- 3) La existencia de cláusulas exorbitantes*
- 4) La jurisdicción especial”*

Ahora bien, cabe señalar que, de lo anteriormente transcrito, para el caso de mérito existen dos requisitos que no se cumplen, siendo estos los enunciados con los numerales 1 y 4, de la vinculación directa con el interés social y servicio público que ya quedó expresado líneas atrás y la jurisdicción especial.

Lo anterior es así, debido a que del contrato número \*\*\*\*\* de fecha tres (03) de abril de dos mil diecisiete (2017) en su cláusula primera, sobre el objeto del contrato, no se advierte la finalidad del servicio público o la prestación de este, de la cual podemos extraer lo siguiente:

**“PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO**

“LA CONTRATANTE” ENCOMIENDA A “EL CONTRATISTA” LA REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE: **REDISEÑO DE TRABES Y REVISIÓN DE SUBESTRUCTURA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PASO SUPERIOR VEHICULAR EN EL CRUCE DE BLVD. H. PAPE Y CALLE ZARAGOZA EN EL MUNICIPIO DE MONCLOVA, COAHUILA DE ZARAGOZA** Y ÉSTE SE OBLIGA A REALIZARLA HASTA SU TOTAL TERMINACIÓN ACATANDO PARA ELLO LO ESTABLECIDO EN LOS INCISOS 7) Y 8) DE LA SEGUNDA DECLARACIÓN DE ESTE CONTRATO, LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS SEÑALADOS, ASÍ COMO LAS NORMAS DE CONSTRUCCIÓN VIGENTES EN EL LUGAR DONDE DEBEN REALIZARSE LOS TRABAJOS, MISMOS QUE SE TIENE POR REPRODUCIDOS COMO PARTE INTEGRANTE DE ESTE CONTRATO.” [Véase a foja 015 de autos]

Así mismo, del contrato número **\*\*\*\*\*** de fecha trece (13) de julio de dos mil dieciocho (2018) en su cláusula primera, sobre el objeto del contrato, no se advierte la finalidad del servicio público o la prestación de este en forma directa, sino solamente relacionado en manera indirecta, de la cual podemos extraer lo siguiente:

**“PRIMERA. - OBJETO DEL CONTRATO**

“LA CONTRATANTE” ENCOMIENDA A “EL CONTRATISTA” LA REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE: **MODIFICACIÓN DEL PROYECTO ESTRUCTURAL DEL PASE SUPERIOR DEL FFCC EN EL KM. 21+678 DEL LIBRAMIENTO CARLOS SALINAS DE GORTARI EN LA REGIÓN CENTRO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA** Y ÉSTE SE OBLIGA A REALIZARLA HASTA SU TOTAL TERMINACIÓN ACATANDO PARA ELLO LO ESTABLECIDO EN LOS INCISOS 7) Y 8) DE LA SEGUNDA DECLARACIÓN DE ESTE CONTRATO, LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS SEÑALADOS, ASÍ COMO LAS NORMAS DE CONSTRUCCIÓN VIGENTES EN EL LUGAR DONDE DEBEN REALIZARSE LOS TRABAJOS, MISMOS QUE SE TIENE POR REPRODUCIDOS COMO PARTE INTEGRANTE DE ESTE CONTRATO.” [Véase a foja 032 de autos]

De lo anteriormente transcrito como puede observarse, no se advierte la finalidad directa del interés público, si bien se encuentra relacionado con la obra pública de calles, solo lo hace de forma indirecta, lo que no otorga la naturaleza de contrato administrativo.

Ahora bien, también es de advertirse que en los contratos número \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en sus cláusulas vigésima quinta y vigésima cuarta, respectivamente, las partes se sometieron a la jurisdicción común, así plasmado expresamente, al señalarse lo siguiente:

**“VIGÉSIMA QUINTA.- JURISDICCIÓN**

PARA LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONTRATO, ASÍ COMO PARA TODO AQUELLO QUE NO ESTÉ EXPRESAMENTE ESTIPULADO EN EL MISMO, LAS PARTES SE SOMETEN A LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DEL ESTADO DE COAHUILA CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 11 FRACCIÓN II Y 22 FRACCIÓN III DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA; POR LO TANTO, **“EL CONTRATISTA”** RENUNCIA AL FUERO QUE PUDIERA CORRESPONDERLE POR RAZÓN DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO, O POR CUALQUIER OTRA CAUSA” [Véase a foja 025 de autos]

**“VIGÉSIMA CUARTA.- JURISDICCIÓN**

PARA LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONTRATO, ASÍ COMO PARA TODO AQUELLO QUE NO ESTÉ EXPRESAMENTE ESTIPULADO EN EL MISMO, LAS PARTES SE SOMETEN A LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DEL ESTADO DE COAHUILA CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 11 FRACCIÓN II Y 22 FRACCIÓN III DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA; POR LO TANTO, **“EL CONTRATISTA”** RENUNCIA AL FUERO QUE PUDIERA CORRESPONDERLE POR RAZÓN DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO, O POR CUALQUIER OTRA CAUSA” [Véase a foja 042 de autos]

Según el diccionario jurídico mexicano, por jurisdicción se puede entender: *“como una potestad-deber atribuido a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial”*<sup>7</sup>

En el caso de mérito, las partes se sometieron expresamente a la potestad de un órgano jurisdiccional para

---

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. Véase en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1172/10.pdf>

la solución de las controversias que versaran sobre la **interpretación** y **cumplimiento** relacionado con el contrato que hoy se impugna, renunciando someter su jurisdicción a una especial como la de este órgano jurisdiccional.

Así mismo, resulta dable precisar los dispositivos legales invocados por las partes contratantes en la cláusula vigésima quinta del contrato denominada de la jurisdicción, anteriormente citada que a la letra señalan:

*“ARTICULO 11.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: [...]*

*II. Conocer en segunda instancia de las causas civiles en que el estado sea parte, en los términos que señale la ley*

*[...]*

*ARTÍCULO 22.- La Sala en Materia Civil y Familiar, conocerá de los siguientes asuntos, siempre que no correspondan a la Sala Regional con jurisdicción en los distritos judiciales de Torreón y San Pedro de las Colonias: [...]*

*III.- En primera instancia de las causas civiles en que el Estado sea parte;*

*[...]”*

De lo anteriormente transcrito, se advierte que las partes se sometieron a la jurisdicción de la Sala Civil para la interpretación y cumplimiento de los contratos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y no a una jurisdicción especial como lo es la contenciosa administrativa.

Así mismo, no pasa desapercibido que a la firma del contrato \*\*\*\*\* este órgano jurisdiccional no estaba en funciones sino hasta el veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) de conformidad con el artículo CUARTO TRANSITORIO de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

En consecuencia, resulta improcedente la vía para el reclamo de los contratos número \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por lo tanto el juicio contencioso administrativo debe ser

sobreseído con base en los artículos 79 fracción X y 80 fracción II en relación con su diverso artículo 2° de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y con fundamento en la **Jurisprudencia: P./J. 21/2018 (10a.)**, cuyo Registro digital es: **2017811**, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **Décima Época**, **Materia:** Administrativa, **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 271, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESEER EN EL JUICIO.** Conforme al artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra actos que no le compete conocer a dicho Tribunal; de modo que si se demanda algún acto ajeno a su competencia material prevista en los artículos **14 y 15** de la Ley Orgánica que lo rige, la consecuencia necesaria, cuando la demanda respectiva se hubiere admitido, es que deba sobreseerse en el juicio, con apoyo en la fracción II del artículo 9o. del primer ordenamiento citado, acorde con la cual, procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8o. mencionado. Ahora bien, como ninguno de estos preceptos, ni alguno otro de la propia ley, disponen que al actualizarse la improcedencia –y el consecuente sobreseimiento en el juicio– también deba precisarse en la propia resolución cuál es, en su caso, la diversa autoridad a quien compete el conocimiento del asunto, se concluye que en estos supuestos el legislador estableció una causal sustentada en la improcedencia de la vía y, por ello, no existe obligación legal del Tribunal de señalar a qué otra autoridad han de remitirse los autos, ni debe esperar a que ésta decida si acepta o no la competencia, y menos aún condicionar la improcedencia del juicio hasta que se decida un posible conflicto competencial entablado con el órgano al que se le declinó competencia, a fin de que hasta este último momento se decrete la firmeza del sobreseimiento. En efecto, no deben confundirse las figuras jurídicas de la incompetencia y de la improcedencia de la vía, pues mientras la primera implica la apertura de un procedimiento para determinar qué órgano jurisdiccional se hará cargo de la demanda, ya sea porque una autoridad decline su conocimiento, o bien, pida a otra que se inhiba de ello; la

*segunda exclusivamente conlleva la determinación unilateral de rechazar la demanda porque ante quien se presentó carece de atribuciones para conocer de las pretensiones del actor, quedando a salvo sus derechos para hacerlos valer ante la autoridad que elija como la competente. En consecuencia, como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no dispone expresamente la apertura de un trámite competencial cuando se estime que el juicio es improcedente, porque el acto cuya nulidad se demandó no le compete conocerlo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **ante esta clara improcedencia de la vía, cuando la demanda hubiere sido admitida, dicho órgano jurisdiccional debe limitarse a sobreseer en el juicio**, pues al carecer de facultades expresas para la apertura de un trámite competencial, hecha excepción de los conflictos originados al seno del propio Tribunal por razón de territorio, tampoco debe actuar en un sentido no autorizado por la ley, si se toma en cuenta que conforme al principio de legalidad sólo puede hacer lo que ésta le permite y, además, con ese proceder tampoco se restringen las defensas del actor, al contar con medios de impugnación a su alcance para combatir el sobreseimiento referido.”* Registro digital: 2017811 Instancia: Pleno Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: P./J. 21/2018 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 271 Tipo: Jurisprudencia<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Contradicción de tesis 389/2016. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de abril de 2018. Mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. con el proyecto original, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes. Tesis y criterio contendientes: Tesis 2a./J. 146/2015 (10a.), de título y subtítulo: "**INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.**", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1042, y Tesis 2a. CXXII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "**ACCESO A LA JUSTICIA. SUPUESTO EN QUE LA CARGA PROCESAL DE PRESENTAR UNA DEMANDA ANTE AUTORIDAD COMPETENTE SE CONSTITUYE EN UN OBSTÁCULO QUE VACÍA DE CONTENIDO ESE DERECHO FUNDAMENTAL.**", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1297, y El criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 1159/2014 y 5739/2015. El Tribunal Pleno, el nueve de julio en curso, aprobó, con el número 21/2018 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a nueve de julio de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 07 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de

De la misma manera y a mayor abundamiento, resulta necesario precisar, que la autoridad demandada, Secretaría de Finanzas de esta entidad federativa, hace valer causa de improcedencia y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo en virtud de no encontrarse configurada la negativa ficta, lo que vuelve inexistente el acto reclamado, expresándolo de la manera siguiente:

*“PRIMERA.- Ahora bien, por lo que hace al supuesto de procedencia referido en el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, tampoco cobra vigencia en el caso que nos ocupa, toda vez que el demandante aduce su concepto de anulación PRIMERO, que se ha configurado la negativa de respuesta a su solicitud de pago por el incumplimiento por parte de las autoridades demandadas, sin cumplir con requisito alguno, como lo es la de solicitar la constancia. En el presente caso si se le da el carácter de Administrativo al contrato, lo correcto en nuestro Estado era promover la Positiva Ficta y cumplir con los requisitos que exige el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.*

*[...]*

*La figura de la negativa ficta se encuentra inmersa en la rama fiscal o administrativa, y debe estar contenida en la Ley, que en Coahuila está en el Código Fiscal para el estado (sic) de Coahuila, situación que en el caso no acontece por lo cual es notoriamente improcedente el Juicio planteado por el actor y debe desecharse.*

*[...] [Véase a fojas 155 y 156 de autos]*

Aunque pudiera actualizarse en la especie alguna otra causal de improcedencia, este órgano jurisdiccional declara fundada la causal hecha valer por la autoridad demandada de conformidad con los artículos 79, fracciones VII y X y 80, fracción II, ambos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con su diverso artículo 3º primer párrafo y fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, ambas de Coahuila de Zaragoza, preceptos legales que en lo pertinente son del tenor literal siguiente.

---

septiembre de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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

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

[...]

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

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

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

**“Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las **resoluciones definitivas**, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...]

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

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

[...].”

De los preceptos legales transcritos se advierte que el juicio contencioso administrativo resulta improcedente, y, por lo tanto, se determina su sobreseimiento, en virtud de que **no se encuentra configurado el acto que se pretende impugnar, es decir, la negativa ficta resulta inexistente.**

De lo anterior, se colige que resulta necesario realizar un análisis de la ficción legal impugnada, con la finalidad de observar los casos en los que se configura para la procedencia del juicio contencioso administrativo.

Se considera doctrinariamente *silencio administrativo* en referencia a la falta de actividad de la autoridad a la que

compete la resolución de un recurso administrativo o la contestación a una promoción o escrito presentados por el administrado.

Así mismo, en la doctrina se puede entender al silencio administrativo según el profesor Julio Massip Acevedo como lo siguiente: *“Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa”*<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, “Derecho Administrativo. Acto y Procedimiento”, editorial Porrúa, México, 2017, p. 261. Cit. Massip Acevedo, Julio, “El silencio en el derecho administrativo español”, Universidad de Oviedo.

**DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.** *En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."; mientras que en su párrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen. Registro digital: 189723 Aislada Materias(s): Común Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente:*

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

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

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

---

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo XIII, Mayo de 2001 Tesis: 2a. LXIII/2001 Página: 448

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

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

La figura jurídica de la “**Negativa Ficta**”, constituye una institución jurídica de presunción creada por el legislador a fin de impedir que las peticiones, promociones o solicitudes de los particulares queden sin contestación, de manera tal que transcurrido el plazo que la ley relativa fije para que conteste alguna solicitud relacionada con el ejercicio de facultades regladas, **debe presumirse que la administración ha resuelto de forma adversa a los intereses del gobernado.**

En ese sentido, la resolución “*Negativa Ficta*” constituye técnicamente una **presunción legal**, es decir, el creador normativo acudió a una **ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución expresa,**

**existe una resolución implícita de rechazo negativo a lo pedido**, por seguridad jurídica.

Ahora bien, la negativa ficta se compone de tres elementos el material, el formal y la parte abstracta en atención al primero de ellos, se trata de la petición realizada por el particular y el silencio por parte de la autoridad ante quien se presenta dicha solicitud y que por consecuencia expresa de la ley, la misma se entiende resuelta en sentido negativo; así mismo, se cuenta con el elemento formal, que son las cuestiones de hecho y derecho que la autoridad hace valer dentro de su escrito de contestación sobre la falta de respuesta a dicha solicitud; por último, lo que hace a la parte abstracta, es el sentido de considerar resuelto en sentido negativo la solicitud del particular si no fue contestada por la autoridad competente en el plazo marcado en la propia ley.

Resulta aplicable a lo anterior la tesis con número de registro digital 800010 de la Octava Época, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra cita:

**“NEGATIVA FICTA. INTEGRACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, PARA LOS EFECTOS DEL ARTICULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** De conformidad con el indicado precepto legal "Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado". Así las cosas, se advierte que la litis a resolver en los juicios promovidos ante el mencionado tribunal necesariamente debe versar sobre el acto que sea objeto de impugnación. Ahora bien, en tales juicios, por regla general el acto impugnado suele ser un oficio en el cual se contiene una determinada resolución emitida por autoridad administrativa; expresándose en aquél el sentido de dicha resolución; así como los elementos de forma y de fondo que la autoridad emisora invoque sobre el particular: En esos casos no existe problema alguno para conocer el sentido y los términos en que ha sido emitido un determinado acto de autoridad que llegue a ser materia de impugnación ante

el indicado Tribunal Fiscal; sin embargo, tratándose de juicios contencioso administrativos promovidos contra resoluciones cuyo sentido negativo deriva de una disposición legal, ante la ausencia de una resolución expresa que deba ser emitida por alguna autoridad, el acto impugnado debe ser integrado una vez configurada la respectiva resolución negativa ficta, por no existir un documento en que aquél esté contenido y pueda ser apreciado. A fin de demostrar la configuración de la negativa ficta, el particular interesado, debe exhibir, junto con su demanda de nulidad, una copia de la instancia cuya resolución haya omitido notificarle la autoridad de que se trata (artículo 209, fracción III, del Código Fiscal de la Federación); por su parte, la autoridad a quien se atribuye la omisión de resolver una instancia o petición formulada por un particular, dando así lugar a que surja la negativa ficta, una vez que ésta queda configurada, sólo puede expresar "los hechos y el derecho en que se apoya la misma", en atención a que, por ficción de la ley, el sentido de tal resolución es de carácter negativo (artículo 215), hecho lo cual, la parte demandante tiene derecho de ampliar su demanda, una vez que la autoridad demandada expresa su contestación a la demanda original; y dicha ampliación hará las veces de demanda, pues hasta el momento en que la misma se formula es cuando se pueden conocer y, por ende objetarse, los hechos y el derecho en que se apoya la emisión de la negativa ficta, expresados en la citada contestación. En tal orden de ideas, puede decirse que tratándose de juicios de nulidad promovidos contra resoluciones negativas fictas, el acto impugnado se integra de la manera siguiente: **A. Contenido material: consistente en la instancia o petición formuladas por el particular, y no resueltas por la autoridad correspondiente, en tanto que, el sentido negativo que por ficción de la ley recae a tal instancia o petición, necesariamente está vinculado con el punto o puntos concretos contenidos en el ocurso respectivo;** **B. Contenido formal: constituido por: "Los hechos y el derecho en que se apoya" la resolución negativa ficta de que se trate, los cuales deben ser expresados por la autoridad demandada desde el momento mismo en que formule su contestación a la demanda original, no siendo posible que en la contestación a la ampliación de la demanda cambie los fundamentos de derecho expresados originalmente, ante la prohibición establecida al respecto en el artículo 215, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, aplicable por analogía, ya que según se vio, en la contestación a la ampliación de la demanda en estos casos hace las veces de contestación de demanda en los juicios promovidos contra resoluciones expresas;** y **C. Parte abstracta: constituida por la ficción establecida legalmente, en el sentido de considerar resuelto en sentido negativo toda petición o instancia que un particular formule ante la autoridad competente, sin que ésta pronuncie la resolución correspondiente, dentro del plazo de cuatro meses (artículo 37).** La trascendencia jurídica de lo antes considerado, para efectos de integración y resolución de la litis, consiste en que una resolución expresa notificada con posterioridad a la configuración de la resolución negativa ficta, no puede tener el carácter de acto impugnado y, por ende, tampoco puede propiamente hablarse en el

respectivo juicio de nulidad, de puntos controvertidos relativos a tal resolución expresa, de ahí que, en estricta observancia de lo establecido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, **los únicos puntos controvertidos del acto impugnado en el juicio cuya sentencia se reclama, son los que están relacionados con la resolución negativa ficta ya configurada.** Registro digital: 800010 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Octava Época Materias(s): Administrativa Tesis: I. 3o. A. 461 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo X, Agosto de 1992, página 587 Tipo: Aislada

Ahora bien, para que la “*Negativa Ficta*” se materialice, es menester que concurren una **serie de requisitos**<sup>10</sup>, que son a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública, 2) La ausencia de respuesta o su notificación por la Administración, 3) El transcurso del plazo previsto en la ley respectiva; 4) La presunción legalmente establecida de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la negación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se notifique el dictado del acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.

En nuestro régimen fiscal, la “*doctrina jurídica del silencio de la administración*” ha encontrado su principal aplicación en la figura de la “**Negativa Ficta**” aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las

---

<sup>10</sup> Lo anterior se encuentra acogido en la *jurisprudencia 2a./J. 164/2006*, visible en la *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 204*, que establece: “**NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**”

autoridades administrativas que no hayan sido resueltas en el plazo que para tal efecto establece la ley.

Sin embargo, cabe señalar que para que pueda operar esta ficción legal, resulta necesario que la misma ley establezca esta figura, la cual no puede ser creada por analogía o en suplencia, debido a que no fue intención del legislador contemplarla.

Por lo tanto, al no estar regulada la inactividad de la autoridad en cuanto a que produzca consecuencias por el transcurso del tiempo en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, no puede configurarse, lo anterior no priva de que la autoridad tenga que actuar en consecuencia, sin embargo, dicha ficción legal resulta inexistente.

Resultando aplicable por analogía la tesis número XVII.2o.P.A.55 A de la Décima Época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que dispone lo siguiente:

**“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.** Del análisis de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua se advierte que no prevé la figura de la negativa ficta, sin que sea óbice a lo anterior que en su artículo 28 establezca que, en el caso de que el particular decida iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por la vía contenciosa, éste se sustanciará de conformidad con las reglas del juicio de oposición contenidas en el Código Fiscal del Estado. Lo anterior, porque ello no implica que pueda configurarse la negativa ficta, ya que el juicio de oposición que se tramite en la vía jurisdiccional requiere, necesariamente, de la existencia de un acto o resolución previa emitida por una

autoridad; de ahí que no pueda crearse por analogía una figura procesal no establecida expresamente en la legislación aplicable. En consecuencia, el juicio de oposición promovido contra la omisión de resolver una reclamación presentada con fundamento en la ley citada es improcedente.” Registro digital: 2021178 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: XVII.2o.P.A.55 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo III, página 2435 Tipo: Aislada

En este sentido el acto impugnado como lo es la negativa ficta resulta ser inexistente, debido a que la Ley de Obras Públicas del Estado no contempla la inactividad del estado por el transcurso del tiempo con la que se genere una respuesta tácita ya sea a favor o en contra de los intereses de los particulares.

En este sentido, contrario a lo afirmado por el demandante en su escrito de demanda, la negativa ficta no se encuentra configurada por el simple transcurso del tiempo, sino que esta ficción legal debe estar consignada en la propia legislación de la materia, siendo entonces, inexistente la resolución impugnada por el demandante de la manera siguiente:

**“1. EL ACTO O RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA Y, EN SU CASO, LA FECHA DE NOTIFICACIÓN O LA FECHA DE CONOCIMIENTO DEL ACTO**

A. *La negativa ficta que se constituyó en mi perjuicio por parte de las autoridades demandadas al ser omisas en el pago y cumplimiento del contrato identificado como SEINT-SICC2017006-0-0 de fecha tres (03) de abril de dos mil diecisiete (2017) [...]*

B. *La negativa ficta que se constituyó en mi perjuicio por parte de las autoridades demandadas al ser omisas en el pago y cumplimiento del contrato identificado como \*\*\*\*\* de fecha trece (13) de Julio de dos mil dieciocho (2018), [...]*

C. *La negativa ficta que se constituyó en mi perjuicio por parte de las autoridades demandadas al incurrir en intereses moratorios legales al tipo del doce por ciento (12%) anual, calculados desde el día 03 de Julio de 2017 al 03 de Junio del 2021 [...]*

D. La negativa ficta que se constituyó en mi perjuicio por parte de las autoridades demandadas al incurrir en intereses moratorios legales al tipo del doce por ciento (12%) anual, calculados desde el día 05 de Octubre de 2018 al 05 de Junio del 2021 [...] [Véase a fojas 002 vuelta y 003 de autos]

Ahora bien, cabe precisar que la negativa ficta no es la única ficción legal que existe ante el silencio o la pasividad de las autoridades administrativas, sino que también se encuentra la afirmativa o positiva ficta y la confirmativa ficta, siendo éstas a diferencia de la negativa, que sus efectos son diversos para el caso de la primera de ellas se entiende que ante el silencio configurado de la autoridad, se resuelve en sentido positivo a los intereses de los particulares, mientras que, por lo que hace a la segunda de éstas, se confirma la resolución recurrida, siendo que para el caso de mérito, solamente nos ocuparemos de la afirmativa o positiva ficta.

La afirmativa ficta puede ser definida como la ficción legal por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo.

Esta ficción legal, como resultado del silencio administrativo, constituye un medio idóneo para que los interesados obtengan respuestas a las peticiones o solicitudes que formulen a la administración pública dentro del plazo establecido en los ordenamientos legales aplicables; lo anterior en virtud de que a través de aquélla se configura de manera presunta la existencia de un acto administrativo de contenido favorable para el particular que presentó la solicitud no contestada.

Ahora bien, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17<sup>11</sup>, no se encuentra directamente regulada la afirmativa ficta, dado que los efectos que señala ante el silencio de la autoridad deben entenderse en sentido negativo, sin embargo, si establece que cuando otras disposiciones legales prevean que se resuelve en sentido positivo, se deberá solicitar la constancia que así lo acredite.

En este sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo de Coahuila de Zaragoza en su primer párrafo del artículo 23, sí precisa que los efectos que deben ser considerados ante el silencio de la autoridad al no dar contestación, deben entenderse en sentido positivo, teniéndose que pedir por parte del interesado a la autoridad administrativa la constancia que así demuestre esa determinación.

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

---

<sup>11</sup> **Artículo 17.-** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. 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 positivo.

Cabe señalar que por certificar se debe entender según la Real Academia Española como: “*asegurar, afirmar, dar por cierto algo*”, “dicho de una autoridad competente: Hacer constar por escrito una realidad de hecho”<sup>12</sup>.

Es entonces, que la constancia de la afirmativa ficta es asegurar o afirmar la conducta omisiva de la autoridad administrativa, la cual le da eficacia para hacerla valer ante los órganos del Estado o bien ante los órganos jurisdiccionales.

Resultando aplicable a lo anterior la tesis jurisprudencial número 2a./J. 113/99 de la Novena Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.** El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.”

Registro digital: 193179 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 113/99 Fuente:

---

<sup>12</sup> Real Academia Española. Véase en: <https://dle.rae.es/certificar?m=form>

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Octubre de 1999, página 289 Tipo: Jurisprudencia

Derivado de este criterio de carácter obligatorio para este órgano jurisdiccional de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 18/98, sostuvo como parte de su argumentación lo siguiente:

*[...]*

*En esas condiciones, la certificación de la afirmativa ficta es una constancia de la conducta omisiva en que incurrió una autoridad administrativa, que sirve para darle plena eficacia, o sea, para que efectivamente pueda hacerse valer el acto presunto ante los propios órganos de la administración pública, ante diversos órganos del Estado, incluso jurisdiccionales, y ante otros particulares.*

*En caso de que la certificación no se haga en el plazo de cinco días hábiles, contados desde que el superior jerárquico de la autoridad omisa reciba la documentación respectiva, la afirmativa ficta adquiere plena eficacia y se puede acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico, según lo dispone el propio artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.*

*Como se ve de todo lo expuesto, la presentación de una solicitud de licencia de funcionamiento a las autoridades del Distrito Federal es el presupuesto de la respuesta afirmativa ficta pues, obviamente, si no existe una solicitud que revele el interés del gobernado en obtener de la autoridad una licencia o autorización, ésta no puede concederse en forma oficiosa. Además, en términos del artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, la afirmativa ficta requiere que transcurra un plazo de siete días hábiles sin que se haya proveído respecto de la instancia del particular y, según lo previsto en el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al cual remite, que se solicite la certificación de que se ha configurado en su favor la citada respuesta afirmativa ficta.*

*En conclusión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la respuesta afirmativa ficta que se configura ante el silencio de las autoridades del Distrito Federal que no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil, prevista en el artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, requiere para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse efectiva ante los demás órganos de gobierno y ante otros*

*governados, que el superior jerárquico del funcionario que no respondió la solicitud realice la certificación correspondiente, o bien, en caso de que también éste sea omiso, que se exhiba la solicitud de certificación y el acuse de recibo de la solicitud de licencia, tal como lo prescribe el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis siguiente: [...].”*

Por lo tanto, la configuración de la afirmativa ficta en el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo Local, no solo se configura por el transcurso del tiempo, es decir, por la omisión de dar respuesta en el plazo señalado por la ley, sino que además se tiene que requerir la constancia que así lo demuestre ante la propia autoridad administrativa.

En este sentido cabe precisar que el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece que este Órgano Jurisdiccional es competente para conocer de resoluciones definitivas, es decir, aquellas que reflejen la última voluntad de la autoridad, sea por que proviene de un procedimiento administrativo o como una manifestación aislada que sin devenir de éste último, refleje su última voluntad, lo cual para adquirir el carácter de definitividad en la afirmativa ficta, es necesario la constancia o la solicitud donde se solicita dicha certificación, misma que no fue presentada en este juicio contencioso administrativo.

Así mismo, es importante señalar que el mismo dispositivo legal 3° en su fracción XII de la Ley Orgánica en cita, señala que este Tribunal conocerá de las ficciones legales como la positiva ficta, cuando se niegue su expedición de la constancia por haberse configurado, siempre y cuando este prevista en la ley que lo rijan.

**“Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las **resoluciones definitivas**, actos

administrativos y procedimientos que se indican a continuación:  
[...]

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

[...]" [Lo resaltado es propio]

Siendo aplicable de manera ilustrativa las tesis número 2a. X/2003 y I.7o.A.119 A de la Novena Época sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, que establecen lo siguiente:

**"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.** La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del

*procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.” Registro digital: 184733 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a. X/2003 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336 Tipo: Aislada*

**“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. CUANDO NO EXISTA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE A LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE LICENCIAS PARA LA INSTALACIÓN DE ANUNCIOS ESPECTACULARES, EL PARTICULAR DEBE SEGUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CERTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.** El Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal no establece disposición alguna que regule la omisión de la autoridad administrativa de dictar la resolución que debe recaer a toda solicitud de licencias para la instalación de anuncios espectaculares. Ante esa laguna legal, es necesario acudir en suplencia de dicho reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que en su artículo 89 dispone que las solicitudes como la de que se trata deben resolverse en cuarenta días. Asimismo, el numeral analizado señala que cuando no se dicte la resolución en dicho término, se entenderá que la respuesta es en sentido afirmativo, en todo lo que le favorezca, salvo los casos que el propio artículo prevé en forma limitativa. Por su parte, el artículo 90 de la ley consultada señala que para que la resolución afirmativa ficta surta efectos a favor del particular con plena eficacia del acto presunto, debe solicitar la certificación a través del procedimiento correspondiente, dentro del término de diez días hábiles y seguir el trámite que el propio numeral prevé para ello. En esa tesitura, el acto que rige la situación jurídica del gobernado, ante la falta de respuesta de la autoridad administrativa de las solicitudes de licencias dentro del término aludido, es la resolución afirmativa ficta y por ello, está obligado a agotar el procedimiento previsto en el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal previamente a la presentación de la demanda de garantías.” Registro digital: 190540 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: I.7o.A.119 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Enero de 2001, página 1768 Tipo: Aislada

Por lo tanto, en el caso de mérito al no existir la constancia de la afirmativa ficta o la solicitud de la certificación hecha valer ante la autoridad administrativa que certifique esta circunstancia y que no se haya contestado,

no existe una respuesta expresa o ficta que pueda ser impugnada en esta vía contenciosa administrativa.

Es decir, en este caso además del mismo argumento expresado para el caso de la negativa ficta, en el cual se señaló que debe encontrarse estipulada en la propia legislación de la materia, también lo es que para impugnar la afirmativa ficta, se tiene que requerir la constancia respectiva a la propia autoridad administrativa, sin que en el caso de mérito así se advierta de autos.

Lo anterior es así, porque de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Obras Públicas del Estado<sup>13</sup> señala que todo lo no previsto en dicha ley, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo de la misma entidad federativa.

Sin embargo, es necesario precisar que la aplicación supletoria de una ley, no solo basta que una figura no se encuentre establecida en el ordenamiento legal a suplir, sino que se tienen que cumplir ciertos requisitos para que esta pueda aplicarse como lo son: a) que se contemple expresamente esa posibilidad, b) que no se encuentre la institución o figura jurídica a suplirse, c) sea necesaria dicha aplicación supletoria para resolver la cuestión planteada y d) que no se contravenga con el ordenamiento a suplir. Este mecanismo utilizado se advierte de leyes de contenido especializado a leyes de carácter general, como resulta del caso en comento, que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado como ley especial, aplica la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo, ley

---

<sup>13</sup>**Artículo 11.-** En lo no previsto por esta Ley y demás disposiciones que de ella se deriven, será aplicable supletoriamente el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y demás disposiciones que resulten aplicables.

general, para todo aquello que no se encuentre establecido, lo anterior es aplicable de conformidad con los criterios jurisprudenciales 2a./J. 34/2013 y I.3o.A. J/19, publicados en el Semanario Judicial de la Federación, los que a la letra señalan:

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

Registro digital: 2003161 Jurisprudencia Materias(s): Constitucional Décima Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Libro XVIII, Marzo de 2013 Tomo 2 Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.) Página: 1065

**“SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.** La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijan los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración

*legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.”* Registro digital: 199547  
Jurisprudencia Materias(s): Común Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo V, Enero de 1997  
Tesis: I.3o.A. J/19 Página: 374

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

Debido a lo anterior, la supletoriedad de las normas opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, por lo tanto, resulta necesario acudir a otra norma jurídica para determinar las reglas que regulen o subsanen esa omisión.

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

En consecuencia, al no contar la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza con la figura de la negativa ficta sobre las peticiones que pudieran hacerse llegar a las autoridades administrativas, no se puede hacer la integración de una figura que el legislador no tuvo intención de contemplarla.

Sin que lo anterior vulnere su derecho de acceso a la justicia, ya que también este derecho es limitado, al tener que cumplir con requisitos de admisibilidad para ejercitar las acciones respectivas ante los órganos jurisdiccionales, siendo aplicable de manera ilustrativa la tesis número: XI.1o.A.T. J/1 de la Décima Época, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa de Trabajo del Décimo Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que expresa lo siguiente:

**“ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.** Todos los Jueces mexicanos deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de oficio. En función de ello, y conforme al principio *pro personae* (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, *inter alia*, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o tribunal competente; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica. De igual forma, no debe

*entenderse en el sentido de que puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales estarían imposibilitados para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a sus intereses pudiera ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de la resolución que fuera favorable, por ello la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas. De ahí que si el gobernado no cumple con uno de los requisitos formales de admisibilidad establecidos en la propia Ley de Amparo, y la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, ello no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues éste debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la temporalidad, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones y a fin de que los propios órganos de gobierno puedan desarrollarse plenamente en el ámbito de sus respectivas competencias, sin estar sujetos interminablemente a la promoción de juicios de amparo.”* Registro digital: 2004823  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época  
Materias(s): Constitucional, Común Tesis: XI.1o.A.T. J/1 (10a.)  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 699 Tipo: Jurisprudencia

Así como tampoco se vulnera el debido proceso, debido a que al no quedar configurada la ficción legal impugnada ni ninguna otra, este Órgano Jurisdiccional si puede hacer valer causas de improcedencia del juicio de mérito, no siendo aplicable para el caso que nos ocupa la tesis jurisprudencial número 2a./J. 165/2006 de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación cuyo rubro y texto son al tenor literal siguiente:

**“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.** *En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el*

*mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que **debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.***”. Época: Novena Época Registro: 173738 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 165/2006 Página: 202

Por lo tanto, en este caso no se pueden tener por configuradas la negativa ni afirmativa ficta por los razonamientos ya expresados en esta consideración, lo cual hace inexistente el acto impugnado en este juicio contencioso administrativo, resultando improcedente el juicio contencioso administrativo. Sin que en el caso opere la suplencia de la deficiencia de la demanda sobre cuestiones que no se hayan hecho valer de conformidad con el primer párrafo del artículo 84 de la Ley del Procedimiento Contencioso.<sup>14</sup>

Resultando aplicable por analogía la tesis jurisprudencial y aislada número 2a./J. 56/2014 y I.20o.A.2 A sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, que señalan lo siguiente:

**“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.** Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la

---

<sup>14</sup> **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.

*procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).” Registro digital: 2022835 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 63/2020 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777 Tipo: Jurisprudencia*

**“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DEL PAGO ESTIPULADO EN CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O NEGATIVA FICTA DE LA QUE DERIVE EL INCUMPLIMIENTO DE ESA OBLIGACIÓN.**

*Hechos: Una persona moral promovió juicio contencioso administrativo en el que reclamó la omisión del pago estipulado en un contrato de obra pública, sin presentar previamente la estimación respectiva ante la dependencia contratante para su revisión y aprobación.*

*Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que para que proceda el juicio contencioso administrativo local contra la falta del pago estipulado en contratos de obra pública, debe existir previamente una resolución expresa o negativa ficta de la que derive el incumplimiento de esa obligación.*

*Justificación: Lo anterior, porque en términos del artículo 31, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, las Salas jurisdiccionales son competentes para conocer de las resoluciones definitivas relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias, entidades y Alcaldías de la administración pública local, es decir, señala de manera expresa que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública en la Ciudad de México, es necesario que la empresa contratante previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo.” Registro digital: 2024920 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Undécima Época Materias(s): Administrativa Tesis: I.20o.A.2 A (11a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Julio de 2022, Tomo V, página 4531 Tipo: Aislada*

Como se precisó anteriormente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo si contempla la negativa ficta para la omisión de dar respuesta a las peticiones de los particulares, situación diversa con la Ley del Procedimiento Administrativo de Coahuila de Zaragoza, que contempla la positiva o afirmativa ficta, donde el particular además del transcurso del tiempo, tiene que solicitar la expedición de la constancia que certifique tal situación, lo que no se acreditó en este juicio contencioso administrativo, volviéndose inexistente el acto reclamado.

Si bien existe la solicitud hecha al Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza sobre el pago de los contratos que pretende le sean liquidados, no solo basta con presentar la solicitud y el transcurso del tiempo, sino que de conformidad con el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo de Coahuila de Zaragoza, es necesario requerir la constancia de su acreditación ante la propia autoridad demandada, para que pueda tenerse una respuesta expresa o tácita con carácter de definitivo sobre el acto impugnado.

Al resultar improcedente el juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 87, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los diversos artículos 79, fracciones VII y X, y 80, fracción II, de la misma Ley, se **SOBRESEE el juicio contencioso administrativo** interpuesto por \*\*\*\*\*

por los motivos expresados en la presente sentencia.

Por lo expuesto y fundado y con sustento en los artículos 3 primer párrafo fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; así como 79, fracciones VII y X, 80, fracción II, y 87, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila de Zaragoza, se resuelve:

### PUNTOS RESOLUTIVOS

**PRIMERO. SE SOBRESÉE** el juicio contencioso administrativo en los autos del expediente al rubro indicado; por los motivos, razonamientos y fundamentos jurídicos contenidos en esta sentencia. -----

**SEGUNDO.** Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refieren los artículos 5º fracción XIII, 8 y 10 apartado B fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citada al pie<sup>15</sup>, conforme a los cuales, la Magistrada

<sup>15</sup> P./JJI/2019 (1ra.) **“IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL.** De conformidad con la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal, que dispone “la Sala Superior se integrará al menos por cinco magistrados, y funcionará en Pleno y en Salas”; y el artículo 11 del

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

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

---

mismo ordenamiento establece “La Sala Superior contará, por lo menos, con tres Salas en materia Fiscal y Administrativa, integradas por un magistrado”, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa se compone de la Sala Superior únicamente, cuyo funcionamiento se realiza en Pleno o en Salas Unitarias, sin que ello constituya un órgano jurisdiccional diferente a la referida Sala Superior, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, como único en su orden y en tanto que es un órgano constitucional de naturaleza jurisdiccional no integrado en el Poder Judicial, este Tribunal no ejerce sus funciones en instancias; **sino que la jurisdicción la ejerce en instancia única.** En efecto, **el recurso de apelación no constituye otra instancia, porque no se encuentra instituido como tal en el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ni tampoco en Capítulo XII Sección II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza;** lo que resulta lógico pues en la apelación no se aportan nuevos elementos fácticos o jurídicos que determinen que la Sala Superior actuando en Pleno deba enjuiciar mediante una nueva valoración del fondo del asunto con base en el pronunciamiento impugnado, por lo cual únicamente se revisa la valoración de fondo o de procedencia realizada en Sala Unitaria con los mismos pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término “en otra instancia” previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación,** lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”

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

**MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES**  
Magistrada

**DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO**  
Secretaria

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEFINITIVA NÚMERO 025/2022 DEL EXPEDIENTE FA/092/2021 RADICADO ANTE ESTA TERCERA SALA EN MATERIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

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