

**SEGUNDA SALA EN MATERIAS FISCAL Y  
ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

**EXPEDIENTE  
NÚMERO**

(FA\*\*\*\*\*)

**TIPO DE JUICIO**

JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO.

**DEMANDANTE:**

(\*\*\*\*\*)

**AUTORIDADES  
DEMANDADAS:**

**SECRETARÍA DE  
INFRAESTRUCTURA,  
DESARROLLO URBANO Y  
MOVILIDAD Y SECRETARÍA DE  
FINANZAS AMBAS DEL ESTADO  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

**MAGISTRADO:  
SECRETARIO DE  
ESTUDIO Y CUENTA:**

ALFONSO GARCÍA SALINAS  
ENRIQUE GONZÁLEZ REYES

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a (\*\*\*\*\*)**

Visto el estado del expediente (FA\*\*\*\*\*) radicado en esta Segunda Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, para dictar resolución definitiva; lo cual se efectúa a continuación.

**ANTECEDENTES**

**Primero. Demanda.** Por escrito presentado la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el (\*\*\*\*\*), (\*\*\*\*\*) **en su carácter de Administrador Único** de la persona moral denominada (\*\*\*\*\*) demandó a la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, a la

Secretaría de Finanzas y al Administrador Fiscal General,  
todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, lo siguiente:

"<<[...]

**Resolución Administrativa que se impugna:** La falta de pago, y por consecuencia el Incumplimiento del Contrato de Obra Pública número (\*\*\*\*\*) celebrado el (\*\*\*\*) por mi Representada y la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO URBANO Y MOVILIDAD DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA; cuyo objeto fue construir un puente sobre el arroyo "Patos", en la localidad El Nogal, del Municipio de General Cepeda, Coahuila.

[...]

(fojas 02 a 07 del expediente).

**Segundo. Admisión y radicación.** Por acuerdo de (\*\*\*\*\*) se radicó el expediente en los índices de la Segunda Sala en Materia fiscal y Administrativa bajo el estadístico (FA\*\*\*\*) se admitió a trámite la demanda, se admitieron medios de convicción, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas y se hicieron los apercibimientos de ley correspondientes entre otras determinaciones en el contenidas. (Fojas 127 a 129).

### **Tercero. Contestaciones.**

**1. Administración Fiscal General.** El (\*\*\*\*\*) el Titular de la Administración Fiscal General, por conducto del Administrador Central de lo Contencioso de la Administración General Jurídica de la Administración Fiscal General, contestó la demanda en la que refutó los conceptos de impugnación y demás consideraciones (fojas 138 a 142 del expediente).

Por lo que, con acuerdo de (\*\*\*\*\*) se tuvo a la a referida autoridad contestando en tiempo y forma la demanda, y se ordenó vista a la parte accionante a fin de que tuviese la oportunidad de alegar lo que a sus intereses convinieran sin perjuicio de ejercer su derecho a ampliar la demanda, entre otras determinaciones en el contenidas. (Fojas 226 a 228)

**2. Secretaría de finanzas.** El (\*\*\*\*\*) la Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila de Zaragoza, por conducto del Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Finanzas del Estado, contestó la demanda en la que expuso causales de sobreseimiento, refutó los conceptos de impugnación, ofreció pruebas y demás consideraciones (fojas 149 a 169 del expediente).

Luego, con acuerdo de (\*\*\*\*\*) se tuvo a la a referida autoridad contestando en tiempo y forma la demanda, se admitieron las pruebas ofrecidas y se ordenó vista a la parte accionante a fin de que tuviese la oportunidad de alegar lo que a sus intereses convinieran sin perjuicio de ejercer su derecho a ampliar la demanda. (Fojas 171 a 173 y vuelta).

**3. Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad.** El (\*\*\*\*\*) la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad del Estado de Coahuila de Zaragoza, por conducto del Director Jurídico de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, contestó la demanda en la que expuso causales de sobreseimiento, refutó los conceptos de impugnación, ofreció pruebas y demás

consideraciones (fojas 175 a 212 y vuelta del expediente).

Luego, con acuerdo (\*\*\*\*\*) se tuvo a la a referida autoridad contestando en tiempo y forma la demanda, se admitieron las pruebas ofrecidas y se ordenó vista a la parte accionante a fin de que tuviese la oportunidad de alegar lo que a sus intereses convinieran sin perjuicio de ejercer su derecho a ampliar la demanda. (Fojas 216 a 218 y vuelta).

**Cuarto. Pericial Contable.** Mediante auto de fecha (\*\*\*\*\*) se determinó hacer efectivo apercibimiento contenido en diverso proveído de fecha tres de noviembre de esa misma anualidad, en virtud de que la autoridad demandada Secretaría de Infraestructura Desarrollo Urbano y Movilidad del Estado, no presentó al perito de su intención, tomándose únicamente para efectos del juicio el dictamen que al efecto se rinda por el perito ofrecido por la parte accionante, entre otras determinaciones contenidas en el acuerdo de referencia. (fojas 239 a 240 y vuelta)

Con acuerdo de fecha (\*\*\*\*\*) se tuvo rendido en tiempo y forma dictamen pericial contable rendido por el profesional ofrecido por la parte accionante. (fojas 259 a 260).

**Quinto.** El día (\*\*\*\*\*) tuvo verificativo la audiencia de desahogo de pruebas, en la que se hizo de conocimiento a las partes del término de cinco días para formular alegatos. (fojas 271 a 275).

**Sexto.** Con proveído de fecha (\*\*\*\*\*) se constató el fenecimiento del plazo para la presentación de alegatos, en el que se tuvo presentando los de la intención de la parte accionante y autoridad demandada Secretaría de Infraestructura Desarrollo Urbano y Movilidad; auto que tuvo efectos de citación para sentencia (Foja 291 y vuelta).

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 83, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 1, 3, 11, 12 y 13, de la Ley Organica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

### **SEGUNDO. Existencia del acto.**

Por razón de método y técnica, en toda sentencia primero debe analizarse y resolverse respecto de la certeza o inexistencia de los actos y, sólo en el primer caso, estudiar las causales de improcedencia aducidas o que se adviertan en forma oficiosa por el juzgador y, por último, de ser procedente el juicio, entrar a analizar el fondo del asunto.

Por identidad jurídica, es aplicable la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, de rubro y texto:

**“ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.**

El artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, establece que procede revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento cuando, entre otros casos, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio en primera instancia haya incurrido en alguna omisión que pudiere influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva. Por otra parte, de acuerdo con la técnica que rige al juicio de garantías, en toda sentencia de amparo, sea directo o indirecto, la autoridad que conozca del mismo, en primer lugar debe analizar y resolver respecto de la certeza o inexistencia de los actos reclamados y sólo en el primer caso, lo aleguen o no las partes, debe estudiar las causas de improcedencia aducidas o que en su criterio se actualicen, para, por último, de ser procedente el juicio, dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda. Lo anterior es así, entre otras razones, ya que de no ser ciertos los actos combatidos, resultaría ocioso, por razones lógicas, ocuparse del estudio de cualquier causa de improcedencia y en el evento de ser fundada alguna de éstas, legalmente resulta imposible analizar las cuestiones de fondo; en otras palabras, el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto, implica, en el primer caso, que los actos reclamados sean ciertos y, en el segundo, que además de ser ciertos los actos reclamados, el juicio de garantías sea procedente. A mayor abundamiento, el no estudio de la certeza o inexistencia de los actos reclamados por parte del Juez de Distrito, independientemente de que es contrario a la técnica del juicio de amparo en los términos antes apuntados, entre otras cuestiones, trastoca la litis del recurso de revisión que hagan valer las partes y limita las defensas de éstas, porque la sentencia que se dicte en dicho recurso, podría carecer de sustento legal, al no poder precisarse

*con exactitud, en primer lugar, la materia del recurso y, en segundo lugar, sobre qué actos de los reclamados es procedente, en su caso, conceder el amparo, sin que el tribunal del conocimiento pueda suplir la omisión apuntada por carecer de facultades para ello, pues es obligación del Juez de Distrito ocuparse de la cuestión de que se trata, siguiéndose con ello el cumplimiento de la obligación constitucional de otorgar a las partes plenitud de defensa en contra de un acto de autoridad que afecte su esfera jurídica, como puede ser la resolución definitiva por él dictada. Así pues, si el Juez de Distrito omitió, previamente al estudio de la causa de improcedencia que estimó fundada, el análisis de la certeza o inexistencia de los actos reclamados, se actualiza la hipótesis jurídica que contempla el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, procediendo, en consecuencia, revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento”.*

En el caso, se tienen como actos impugnados:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

1. La falta de pago, y por consecuencia el incumplimiento del Contrato de Obra Pública número (\*\*\*\*\*) celebrado el (\*\*\*\*\*) por mi Representada y la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO URBANO Y MOVILIDAD DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA; cuyo objeto fue construir un puente sobre el arroyo “Patos”, en la localidad El Nogal, del Municipio de General Cepeda, Coahuila.

De forma preponderante en el escrito de demanda la parte accionante alega la positiva ficta respecto del adeudo por las estimaciones **2 y 3** así como la negativa

expresa de pago respecto del resto de los conceptos demandados.

Por razón de método y estudio, a fin de acreditar o no la existencia de los actos impugnados es necesario abortar en este apartado el estudio de la configuración de la Positiva Ficta.

Al respecto, en el Estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios, ante una petición del gobernado se debe emitir una respuesta, y dado el caso de la omisión en la respuesta se genera como subsiguiente existencia de un silencio de la autoridad administrativa, lo que da lugar a una ficción jurídica debidamente regulada en la entidad y para sus municipios.

En primer lugar, -dada la naturaleza del caso- se realizarán algunas precisiones en torno al tema de la ficción jurídica conocida como negativa ficta y con posterioridad, a la confirmativa ficta y finalmente respecto de la Afirmativa ficta, para lo cual se recurre a la doctrina como elemento de análisis y apoyo.

Sobre el tópico, cobra vigencia la tesis 2a. LXIII/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, del mes de mayo de 2001, Materia Común, página 448, identificable con el título y contenido siguientes:

**"DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS<sup>1</sup>."**

El Doctor Ángel Luis Parra Ortiz, en su obra intitulada, <<Compendio de Derecho Procesal Administrativo>> <<Incluye el Sistema Nacional Anticorrupción y la Justicia Administrativa>><sup>2</sup>, expone que, en el contexto de la función

**<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Editorial Porrúa. Tercera Edición, 2018; páginas 189 a la 200.

administrativa del Estado, un elemento esencial lo es el acto administrativo, ya sea afirmativo o negativo.

La resolución **negativa ficta** la define como:

*<<Una ficción legal, que considera respuesta en sentido negativo a una petición o instancia, por el transcurso del tiempo, para efectos de su impugnación, provocando el análisis de la petición o instancia correspondientes.>>*

Dicho autor, sostiene que existe **una clara diferencia entre el derecho de petición y la negativa ficta**, en cuanto a la pretensión del interesado al ser violado su derecho de petición el solicitante se limita a pedir la contestación o respuesta de parte de la autoridad, mientras que en **la negativa ficta, la intención del demandante es de que, una vez estudiado el fondo de la petición, el órgano jurisdiccional esté en condiciones de decidir sobre la procedencia de la misma y a favor del solicitante.**

En otras palabras, la **negativa ficta** consiste en estimar que el **silencio de la autoridad** administrativa ante una petición formulada, -extendido por cierto plazo-, **genera la presunción legal de que se resolvió en sentido negativo**, por lo que es razonable sostener que ello ocurre en cuanto al fondo de tal pretensión, por ser precisamente lo que se presume negó la autoridad omisa, de tal manera que al acudir ante los tribunales a impugnar esa determinación, el estudio de su validez sólo puede versar sobre el fondo de lo pretendido.

Ahora, en el **derecho administrativo** existe otra figura jurídica conocida como **afirmativa ficta**, en la cual el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, **debe tenerse como resuelta favorablemente**.

En ese tenor, es evidente que cada ordenamiento respectivo establecerá los casos en los cuales el silencio de la autoridad se entenderá como afirmativa ficta y el procedimiento para su configuración.

Establecido lo anterior, surge la siguiente interrogante: **en el Estado de Coahuila de Zaragoza, -en materia administrativa-** ante una petición del gobernado y la subsiguiente existencia del silencio de la autoridad, **cual es el tipo de ficción jurídica que se genera, en sentido negativo o positivo?**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Con el propósito de responder dicha pregunta, es menester acudir al sistema normativo vigente en materia administrativa en esta entidad federativa, específicamente a los estipulado en los preceptos 1, 2, 20 y 23, de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, con el propósito de verificar si establece o no la figura jurídica llamado negativa ficta.

<<**Artículo 1.** Esta ley es de orden público e interés social. Se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la

*Administración Pública del Estado, así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con el mismo y sus municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución del Estado y demás leyes de carácter federal.>>*

<<**Artículo 2.** Esta ley no será aplicable en las siguientes materias:

- I.** Fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas;
- II.** Responsabilidades de los servidores públicos;
- III.** Laboral;
- IV.** Electoral y participación ciudadana y,
- V.** El ejercicio de los notarios como coadyuvantes de la función electoral.>>

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

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará:

- I.** El nombre, denominación o razón social de quién o quienes promuevan, en su caso de su representante legal;
- II.** Domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas;
- III.** La petición que se formula;
- IV.** Los hechos o razones que dan motivo a la petición;
- V.** El órgano administrativo a que se dirigen;
- VI.** Lugar y fecha de la ejecución del acto, y
- VII.** Firma del interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital.

*El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así*

como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.>>

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

---

En el caso de que se recurra al sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y esta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma.". (El realce es propio).

De la intelección de los preceptos supra transcritos, se advierte que la Ley del Procedimiento Administrativo para esta entidad federativa, se aplicara a los actos procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como los municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los

contratos que los particulares solo puedan celebrar con el mismo y sus municipios.

El numeral 2, establece las materias en las cuales **no** es aplicable dicha legislación, y las cuales son:

- I. Fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas;
- II. Responsabilidades de los servidores públicos;
- III. Laboral;
- IV. Electoral y participación ciudadana y,
- V. El ejercicio de los notarios como coadyuvantes de la función electoral.

(Materias, en las cuales no encuadra el acto impugnado en este asunto).

---

Luego, el precepto 20, prevé las formalidades que deben satisfacer las promociones dirigidas a la Administración Pública Estatal o Municipal, la cual no podrá exigir mayores a las establecidas en dicha legislación.

Ahora, cobra preponderancia el numeral 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para esta entidad federativa, del cual se advierte que salvo 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.

Luego, **transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, estará se entenderá en sentido positivo** al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario.

Además, a **petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia da dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva.**

En otras palabras, del contenido del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vigente, es evidente que las peticiones realizadas por los gobernados a las autoridades del Poder Ejecutivo de la entidad, de los municipios o de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, deben ser contestadas en forma escrita, dentro del plazo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción por lo que transcurrido este sin que se le notifique al interesado la resolución expresa correspondiente, **ese silencio se considera como resolución afirmativa ficta**, la cual implica una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, aunado a que, 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.

Del contexto expuesto, queda claro que en el Estado de Coahuila de Zaragoza - en materia administrativa- una vez transcurrido el plazo aplicable para la autoridad

instada con el propósito de que emita su determinación la misma no lo haga, esta se entenderá en **sentido positivo** al promovente; por tanto, **la ficción legal contemplada en la legislación administrativa estatal es la llamada afirmativa ficta o positiva ficta y no la negativa ficta.**

Ahora, los dispositivos legales enunciados, señalan que la Ley de Procedimiento Administrativo de esta entidad, se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, **y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo** y sus municipios.

---

Luego, el artículo 20, prevé las formalidades que deben satisfacer las promociones dirigidas a la Administración Pública Estatal o Municipal, la cual no podrá exigir mayores a las establecidas en dicha legislación.

Del contenido del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza en vigor, es evidente que las peticiones realizadas por los gobernados a las autoridades del **Poder Ejecutivo de la entidad**, de los Municipios o de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, deben ser contestadas en forma escrita, dentro del **plazo de treinta días posteriores a la fecha de su**

**presentación o recepción**, por lo que transcurrido este sin que se notifique al interesado la resolución expresa correspondiente, **ese silencio se considerará como resolución afirmativa ficta**, la cual implica una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, aunado a que, 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.

De conformidad con lo expuesto, y en la especie, no se está ante un simple ejercicio de derecho de petición, pues la accionante pretendía de la autoridad administrativa un pronunciamiento de fondo, por lo que se entiende que quien deba resolver una resolución considerada como afirmativa de manera ficticia, resulta obligado a analizar los siguientes elementos:

- 
1. La existencia de una petición o instancia;
  2. Que la misma sea por escrito;
  3. Que esta se dirija a la autoridad (administrativa);
  4. Que cuente con el sello de recibido;
  5. El transcurso del término;

6. Que en el lapso temporal no se haya producido una respuesta o que no haya sido dada a conocer a su destinatario;

7. **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;

8. **La solicitud de la expedición de la constancia respectiva deberá ser ante la instancia que deba resolver sobre ello.**

9. **Si la constancia no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante la instancia atinente, en este caso, sería este propio Tribunal de Justicia Administrativa, que en ejercicio de la potestad jurisdiccional mediante resolución a instancia de parte ordenara a la autoridad administrativa que se emita la resolución correspondiente.**<sup>3</sup>;

---

<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:*

[...]

**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.*

En este entorno, existe un distintivo, **la afirmativa ficta no opera ipso facto, sino que requiere de una declaratoria del Tribunal de lo Administrativo local mediante el juicio atinente**, cuando la autoridad niega entregar la certificación solicitada dentro de los dos días como lo establece el artículo 3° fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ya que el mencionado órgano jurisdiccional es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al caso concreto y, en su caso, analizar si operó o no la afirmativa ficta solicitada.

Los anteriores elementos no son arbitrarios o caprichosos, ya que, dada la peculiaridad de la ficción legal en sentido afirmativo, requiere ser declarada como configurada para que opere como tal.

Así lo han considerado diversos órganos del Poder Judicial de la Federación -al interpretar legislaciones similares- a través de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiado de Circuito, tal y como se patentiza con las tesis identificables con los epígrafes, contenidos y datos de identificación siguientes:

**AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY**

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

**AFIRMATIVA FICTA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 29 A 33 DE LA LEY DEL**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. PARA QUE OPERE REQUIERE DE UNA DECLARATORIA DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO LOCAL.**

*La teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo, conocida como afirmativa ficta, derivan de la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión positiva, la cual, tratándose de la establecida en los artículos 29 a 33 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, **no opera ipso facto, sino que requiere de una declaratoria del Tribunal de lo Administrativo local** mediante el procedimiento especial previsto en los artículos 108 a 111 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, ya que el mencionado órgano jurisdiccional es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al caso concreto y, en su caso, de declarar si operó o no la afirmativa ficta solicitada.*

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

La resolución positiva ficta, en consecuencia, sí produce los efectos jurídicos de una auténtica resolución, por lo que no puede, por ejemplo, ser revocada mediante una resolución expresa denegatoria de fecha posterior a la de su configuración, ni señalar de manera posterior que no se anexaron los documentos anexos a dicha solicitud (ello en tratándose de actos por los cuales se licencias, permisos, concesiones o análogos).

Es decir, una vez que se ha configurado el silencio administrativo, el particular entiende que se le ha resuelto en sentido positivo, por lo que a partir de tal configuración

la autoridad no puede emitir una resolución expresa denegatoria, ya que esto implicaría privar unilateralmente al administrado de derechos adquiridos.

Precisado lo anterior y en la especie permite a esta autoridad jurisdiccional arribar a la conclusión de que no existe una omisión de respuesta por la autoridad administrativa señalada como demandada, pues en su caso, el silencio de la potestad administrativa por más de treinta días da lugar por consecuencia a configurar la ficción jurídica, ante lo cual debe solicitarse ante la propia autoridad para plena eficacia la certificación de haberse configurado la positiva ficta.

Consecuentemente, dado el silencio administrativo **debió haberse solicitado por el accionante** en términos del artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y **ante la autoridad administrativa** señalada en este juicio como demandada, **la certificación de haberse configurado dicha ficción jurídica**, sin que en el caso sometido a estudio de esta potestad jurisdiccional hubiese concurrido ello.

De ahí, que resulta la inexistencia del acto impugnado consistente en la configuración de la positiva ficta, ello, ante la omisión de solicitar se expida la constancia de certificación de configuración de la Positiva Ficta, por tanto, cobra vigencia la causa de improcedencia prevista en el precepto 79, fracción VII de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **procede sobreseer en el**

**juicio**, por lo que respecta al acto aquí precisado en términos de lo dispuesto por el artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ahora bien, sin que sea óbice lo anterior y para abundar en ello bajo la misma línea de exposición y análisis, el interesado aquí parte accionante tuvo la obligación por imperativo del artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, de acudir ante **la autoridad administrativa competente que debió resolver** a solicitar la expedición de la constancia de tal circunstancia y sí la constancia no fuese emitida dentro del plazo de dos días, la afirmativa ficta será eficaz y **se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo** y de la petición que se hizo de la certificación ante **la instancia administrativa atinente** y en este caso -negativa de expedición de la constancia correspondiente-, sería el propio Tribunal de Justicia Administrativa, quien determinaría la procedencia de positiva ficta y emitiendo la resolución correspondiente.

Bajo esta tesitura el ente moral denominado **(\*\*\*\*\*)**, parte accionante en este juicio contencioso administrativo, al presentar su escrito de demanda exhibió entre otras documentales las consistentes en:

1. Dos actas fuera de protocolo fechadas ambas al **(\*\*\*\*\*)** expedidas por el notario público número **(\*)** licenciado **(\*\*\*\*\*)** del distrito notarial de Saltillo, Coahuila de Zaragoza,



Estado de Coahuila de Zaragoza -del cual se aduce se desprende la afirmativa ficta, ante la omisión de respuesta-.

Documentales que respectivamente son visibles a fojas 58 y vuelta, 59 y reverso, 69, 66 y revés, así como 82 y parte posterior, todas del expediente en que se actúa.

En este sentido, la parte actora es omisa en acreditar que efectuó la petición de la expedición de la constancia de afirmativa ficta respectiva ante la autoridad que debió resolver, tal y como lo exige el numeral 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Consecuentemente, al no satisfacerse el requisito *sine qua non* para la expedición de la certificación de procedencia o configuración de la figura de positiva ficta, **al no haberse solicitado**, de conformidad con el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, según consta de las documentales citadas en la presente resolución, y las cuales hacen prueba plena de su presentación ante una autoridad diversa, cobra vigencia la causa de improcedencia prevista en el precepto 79, fracción VII de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **procede sobreseer en el juicio en lo tocante a la positiva ficta alegada**, ante la inexistencia de la solicitud de la constancia de certificación de procedencia de configuración de la figura de positiva ficta en términos del artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila

de Zaragoza, por tanto, se verifica actualizada la hipótesis normativa prevista en el artículo 80, fracción II, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**TERCERO. Causas de improcedencia.** Por tratarse de una cuestión de orden y método procesal, la procedencia del juicio contencioso administrativo es una cuestión de orden público y de estudio preferente; por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 814, publicada en la página quinientos setenta y tres, tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, cuya voz y contenido son:

**<<IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.** *Las causales de improcedencia en el juicio de amparo por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.>>*

En lo referente al reclamo de pago hecho valer por la parte accionante, esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa advierte la actualización de una causa de improcedencia, a la que se contraen los preceptos 79, fracción X, 2, y 80 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de esta entidad federativa, y el diverso, numeral 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, que disponen en el orden preindicado lo siguiente:

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

[...]

**X. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.>>** (El realce es propio).

**<<Artículo 2.** Procede el juicio contencioso administrativo previsto por la presente Ley contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Las autoridades de la Administración Pública tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.>> [El resaltado es de quien resuelve].

**<<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;**

[...]. >> [El realce es de quien resuelve].

**<<Artículo 80.** Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.

[...]

III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia señaladas en el artículo anterior.

[...]>>

El primer artículo inserto, contempla como causa de improcedencia del juicio contencioso administrativo, el supuesto de los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la legislación contenciosa administrativa.

El numeral 2 del mismo ordenamiento legal establece que, procede el juicio contencioso administrativo previsto por dicha ley contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por su parte, el artículo 80, preceptúa la actualización del sobreseimiento del juicio contencioso, cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia previstas en el artículo 79 de la misma ley; y el precepto 3 de la Ley Orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa, establece el conocimiento de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos ahí especificados.

Ahora, específicamente la fracción VII, del numeral 3 de la legislación orgánica, establece la procedencia del juicio en contra de los actos o resoluciones definitivas que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades 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.

En efecto, del análisis de los preceptos legales referidos permite establecer que el juicio contencioso administrativo **procede contra resoluciones definitivas**, las cuales, como lo ha definido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son el producto final de la manifestación de la voluntad, de la autoridad administrativa, que se expresa de dos formas:

- a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento.
- b) Como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad oficial.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

La anterior determinación encuentra apoyo en la tesis 2a. X/2003, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, del mes de febrero de dos mil tres, página 336, identificable con la voz y contexto siguientes:

**<<TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO EL, 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 D 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 del 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. >>

En el contexto legal expuesto, se advierte que **la falta de pago que deriva de un contrato administrativo no es un acto definitivo**, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad, por tanto, no es impugnabile mediante juicio de nulidad.

En efecto, para acudir al juicio contencioso administrativo ante este Tribunal de Justicia Administrativa **debe existir una resolución** expresa o ficta por parte de la dependencia o autoridad encargada de efectuar el pago del bien o servicio contratado, que resuelva sobre la pretensión –en este caso- de la persona moral proveedora consistente en recibir el pago de lo que estima que adeuda –generalmente documentado mediante facturas–, toda vez que el legislador local, en uso de sus atribuciones de configuración legislativa, al redactar el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, estimó que la procedencia del juicio contencioso administrativo quedó limitada a determinadas hipótesis, a saber, la existencia de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que causen perjuicio.

Por analogía, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 84/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de agosto de dos mil dieciocho, Libro 57, Tomo I, página mil ciento uno, identificable con el título y contenido siguientes:

**<<JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO.**

De los artículos 14, fracción VI, de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa abrogada, 2º, 3º, 14, fracción II, y 15, fracc. IV, de la Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá del juicio contencioso administrativo promovido contra las resoluciones definitivas dictadas en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De dichas normas se deduce que tratándose de la impugnación de la actualización y cálculo de incrementos a una pensión se requiere de una resolución dictada por el Instituto referido, lo que presupone que el actor, antes de acudir al juicio contencioso administrativo federal, debió gestionar ante la autoridad administrativa que se le otorgaran dichos incrementos, a fin de que se pronunciara de manera expresa o ficta su negativa a acordar de manera favorable la instancia ante aquella planteada, máxime que en las tesis aislada 2a. X/2003 y de jurisprudencia 2a./J. 80/2017 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que para la procedencia del juicio contencioso administrativo se requiere que se haya emitido un acto administrativo de autoridad, una resolución definitiva o la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, para que sea susceptible de impugnarse ante el tribunal mencionado. >>

No es obstáculo para concluir lo anterior, la existencia de la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), publicada en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Tomo II, correspondiente a marzo de dos mil dieciocho, página mil doscientos ochenta y cuatro, visible con el rubro siguiente:

**<<CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.**

*Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte, en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.>>*

En efecto, de la intelección de la jurisprudencia inserta, se advierte que resolvió un problema competencial, al dilucidar que la falta de pago estipulada en contratos administrativos debe resolverse en los juicios administrativos federales o locales, según corresponda al régimen de los sujetos contratantes.

Sin embargo, del referido criterio jurisprudencial no se obtienen elementos relevantes para dilucidar un criterio atinente a cuestiones de procedencia del juicio contencioso administrativo, sino solo a cuestiones competenciales.

En esa tesitura, quien recurre al juicio contencioso administrativo contra la falta de pago estipulada en contratos administrativos, mientras no exista una resolución definitiva expresa o ficta que cause agravio al gobernado, lo que significa que este órgano jurisdiccional no puede entrar a resolver el fondo del asunto, sin antes verificar los requisitos de procedencia previstos en las leyes respectivas para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución de un asunto.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Así, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos pueda demandarse ante este Tribunal de Justicia Administrativa, se requiere que en este caso la parte proveedora, -previamente- **realice las gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos**, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, lo cual resulta acorde con lo establecido en el artículo 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva para que sea susceptible de impugnarse ante este tribunal.

Por identidad jurídica fundamental, cobra vigencia la jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, -la cual resolvió la contradicción de tesis 105/2020-; visible con los datos de localización, rubro y contenido que enseguida se transcriben:

<<Época: Décima Época

Registro: 2022835

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente. Semanario Judicial de la Federación

Materia(s): (Administrativa)

Tesis: 2a./J. 63/2020 (10a.)

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo **que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva**, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable

implique inobservar los diversos principios Constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo.

**Justificación:** Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que

haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las Condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos, de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar

*los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. >>*

En el contexto, al no haberse configurado la positiva ficta alegada por el accionante, no se puede considerar la falta de pago o incumplimiento aducido como acto definitivo si previamente no se expreso la voluntad definitiva por parte de la autoridad demandada, por lo que en consecuencia, cobra vigencia la causa de improcedencia contemplada en el numeral 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila, concatenada al precepto 2, de la misma ley, relacionada con el artículo 3, entendida a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, **toda vez que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo no es un acto definitivo, ya que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad**, en términos del numeral 80, de la legislación referida en primer lugar procede sobreseer en el juicio en todas sus partes, de ahí que no sea factible efectuar el análisis de los conceptos de anulación aducidos por la parte accionante.

Sin que sea óbice a lo anterior que si bien el demandante manifiesta la existencia de una negativa expresa al pago de los conceptos de gastos financieros, gastos no recuperables y costos de financiamiento que aduce acreditar con el oficio número (\*\*\*\*\*) de fecha (\*\*\*\*\*) signado por el Coordinador General de Asuntos Jurídicos y en representación de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, esta *per se* es inoperante.

Pues en la especie, dichos conceptos resultan accesorios a los reclamos principales, de los que el demandante expresó se configuró la figura ficta que en términos de lo expuesto en el considerando anterior no se actualizó.

De ahí que surte vigencia el principio general de derecho *accessorium sequitur principale*, regla lógica por la que se ordena que aquello que sea accesorio al objeto fundamental de una obligación siga el mismo destino que la primera, de aplicación conforme al último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuentemente a lo precedente, no se puede analizar la procedencia del reclamo, constituido por el requerimiento de pago efectuado por el accionante, ello, ante la inexistencia de los actos analizados con anterioridad y el sobreseimiento decretado.

En lo que interesa, también cobra vigencia la tesis III.2o.P.255 P, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXII, octubre de 2010, Materia Penal, página 3028, visible con la voz y contenido siguientes:

**“IMPROCEDENCIA. CUANDO ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE DETERMINADAS CAUSALES. 4”**

---

<sup>4</sup> **IMPROCEDENCIA. CUANDO ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE DETERMINADAS CAUSALES.** De conformidad con el artículo 73 de la Ley de Amparo, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si el Juez de Distrito advierte

En lo que interesa, también cobra vigencia por identidad jurídica sustancial, la jurisprudencia VII.2o.C.J/23, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIV, julio de 2006, Materia Común, página 921, visible con el epígrafe y contexto que enseguida se insertan:

**<<DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA.>><sup>5</sup>**

Sobre el tópic, cobra ineludible aplicación la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, identificada con el número VI.2o.A. J/4, visible en la Novena Época del

*que el acto que se reclama fue consentido tácitamente, porque la presentación de la demanda resultó extemporánea, aun cuando pudiera existir alguna otra causal, como es la inobservancia del principio de definitividad; debe considerarse actualizada la primera de esas causales, esto es, la prevista en la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, **porque al ser extemporánea la demanda, a ningún fin práctico conduce analizar cualquier otro motivo de improcedencia, porque es preferente analizar la oportunidad en que se presentó la demanda** de garantías.” (El énfasis es propio).*

<sup>5</sup> <<Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobresee en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.>>

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, Materia Administrativa, página 1601, consultable con el epígrafe y contexto que enseguida se transcriben:

**<< CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA FALTA DE SU ANÁLISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESEYÓ EN EL JUICIO DE NULIDAD.<sup>6</sup>>>**

No es obstáculo a lo expuesto, que el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

Sin embargo, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que -como quedó precisado- el artículo 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado

---

<sup>6</sup> << **CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA FALTA DE SU ANÁLISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESEYÓ EN EL JUICIO DE NULIDAD.** Cuando en la sentencia reclamada se sobresee en el juicio de origen, la Sala Fiscal se libera de la obligación de abordar el examen de los conceptos de nulidad, toda vez que aunque es verdad, acorde al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben "examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada", ello sólo acontece en el caso de que la sentencia se ocupe del fondo del asunto, mas no si se decreta el sobreseimiento, pues en este último supuesto se excluye la posibilidad de que la autoridad responsable emprenda algún estudio sustancial sobre el particular.>>

de Coahuila de Zaragoza, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

Por tanto, el derecho a la jurisdicción se cumple en la medida que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado, la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, ello siempre que satisfaga los requisitos fijados por la propia Constitución y las leyes secundarias.

En consecuencia, se está ante un caso en el que no se han actualizado todos los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, porque para ello, es necesario cumplir con los requisitos y términos fijados por la ley.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de las acciones intentadas y recursos; de manera que, si bien es cierto que dichos juicios y recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los

presupuestos formales de admisibilidad y procedencia de los mismos

Al respecto, cobra vigencia la jurisprudencia 1a./J.22/2014<sup>7</sup>, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible con el epígrafe y contenido siguientes:

**<<DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUEL.>><sup>8</sup>**

<sup>7</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décimo Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, página 325, con número de registro 2005917

<sup>8</sup> <<El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el

En esta tesitura, al estar demostradas las causas de improcedencia analizadas, procede sobreseer en el juicio, de ahí que el suscrito no se encuentra en posibilidad de analizar el fondo del asunto, lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando a la parte accionante su derecho fundamental de acceso a la justicia, puesto que el análisis de las causas de improcedencia, lo que se traduce en un sobreseimiento, constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.

Por los mismos motivos, -por identidad jurídica sustancial- es aplicable la tesis III.2o.C.3 K(10a.) sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, visible en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3, página 2066, consultable con la voz y contenido siguientes:

**<<IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO CONFIGURA UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE**

---

*asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.>>*

**DERECHOS HUMANOS Y 17 DE LA  
CONSTITUCIÓN FEDERAL.º.>>**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 85, 87 fracción V, y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se:

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **sobresee** en todas sus partes, en el juicio contencioso administrativo promovido por

**9 <<IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO CONFIGURA UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), consagra como un derecho humano de toda persona el de la protección judicial, al establecer el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes, que ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención; en tanto que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la tutela judicial efectiva, que se traduce en el derecho subjetivo público a favor de todo gobernado para acudir ante tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales, así como de manera expedita, mediante la previa instauración de un proceso en el que se respeten diversas formalidades esenciales, pueda resolverse aquella mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución, razón por la cual, los órganos jurisdiccionales deben abstenerse de caer en formas o rigorismos jurídicos que obstaculicen un real y efectivo acceso a la justicia. Sobre esa base, se tiene que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe cumplir con los requisitos de su procedencia; lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando al promovente su derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que si se permite acudir al juicio de amparo en todo momento, podría generar una saturación de los tribunales federales, en perjuicio del propio gobernado, así como un retardo generalizado en la administración de justicia con motivo de la interposición de interminables juicios de amparo; por ende, el análisis de las causales de improcedencia constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.>>

(\*\*\*\*\*  
a través de su representante legal, en términos de lo expuesto en el último razonamiento de esta sentencia.

**Notifíquese; personalmente a la parte accionante y mediante oficio a las autoridades demandadas.**

Así lo resolvió y firma **Alfonso García Salinas**, magistrado de la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ante **Alondra Cárdenas Oxté**, secretaria de acuerdo y trámite que autoriza y da fe de sus actos. **Doy fe.**

**E.G.R.**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA