



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/024/2019

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

EXPEDIENTE: FA/024/2019
ACTOR: *****
AUTORIDADES DEMANDADAS: MUNICIPIO DE SAN PEDRO DE LAS COLONIAS, COAHUILA DE ZARAGOZA
MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

SENTENCIA
No. 034/2019

Saltillo, Coahuila, a treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

La Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, pronuncia:

SENTENCIA DEFINITIVA

Que **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo dentro de los autos del expediente al rubro indicado; interpuesto por ***** por conducto de su representante legal *****, en contra del **INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO CON OPCIÓN A COMPRA PARA LA ADQUISICIÓN Y REEMPLAZO DE LUMINARIAS POR LÁMPARAS AHORRADORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, DENTRO DEL PROYECTO NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPAL, por la omisión de pago por la cantidad de ***** pesos con ***** centavos en moneda nacional (\$*****), más intereses legales;** en virtud de actualizarse causa de

improcedencia y sobreseimiento. Lo anterior, conforme a los motivos, fundamentos y consideraciones siguientes:

GLOSARIO

Actor o promovente:	*****
Acto o resolución impugnada (o), recurrida:	Incumplimiento de contrato de arrendamiento financiero con opción a compra para la adquisición y reemplazo de luminarias por lámparas ahorradoras de energía eléctrica, dentro del proyecto nacional de eficiencia energética en alumbrado público municipal Municipio de San Pedro de las Colonias, Coahuila de Zaragoza
Autoridad Demandada:	Coahuila de Zaragoza
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Ley del Procedimiento o Ley de la materia	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Adquisiciones	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley del Procedimiento Administrativo	Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Procesal Civil	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Alto Tribunal o Sala Unitaria	Suprema Corte de Justicia de la Nación Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

I. ANTECEDENTES RELEVANTES:

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

1°. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO FINANCIERO: En fecha **dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)**, las personas morales *********, ambas bajo el régimen de Sociedades Anónimas de Capital Variable y el Municipio de San Pedro de las Colonias, Coahuila de Zaragoza,

celebran el “**Contrato de arrendamiento financiero con opción a compra para la adquisición y reemplazo de luminarias por lámparas ahorradoras de energía eléctrica, dentro del proyecto nacional de eficiencia energética en alumbrado público municipal**”.

2º. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido a las **diez horas con diez minutos (10:10)** del día **seis (06) de febrero del dos mil diecinueve (2019)** en la Oficialía de Partes de este Tribunal compareció, ********* en representación de *********, ambas bajo el régimen de *********, **interponiendo Juicio Contencioso Administrativo**, demandando el **incumplimiento de contrato administrativo**, para lo cual relató los hechos, invocó el derecho y ofreció pruebas.

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/024/2019**, y su turno a la Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa.

3º. AUTO DE ADMISIÓN. Mediante auto de fecha **siete (07) de febrero de dos mil diecinueve (2019)** se admite la **demand**a ordenándose su legal emplazamiento.

4º. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. En auto de fecha **tres (03) de abril del dos mil diecinueve (2019)** se verifica la contestación de la demanda en tiempo y forma de la autoridad demandada, **Interponiendo causa de improcedencia por no ser acto definitivo.** (Véase a foja 0149 de los autos), corriéndole traslado a la parte demandante para ampliación de la demanda.

4º. EXHORTO PARA DESAHOGO DE INSPECCIÓN OCULAR. En auto de fecha **tres (03) de abril del dos mil diecinueve (2019)** se solicita al Juzgado de Primera Instancia en materia Civil del Distrito Judicial de San Pedro, Coahuila, en auxilio de las labores de este Tribunal que lleve a cabo la diligencia de Inspección Ocular ofrecida por la parte demandada en su escrito de contestación a la demanda.

5º AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. Mediante auto de fecha **dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019), se tuvo por transcurrido el plazo de quince (15) días** para que la ampliación de demanda, sin que la parte actora ampliara la misma.

6º DILIGENCIA DE EXHORTO. En fecha diecinueve (19) de julio del dos mil diecinueve (2019) mediante oficio número ********* signado por el Juez de Primera Instancia en Materia Civil del Poder Judicial del Estado, con residencia en San Pedro de las Colonias de Coahuila de Zaragoza, se recibe el exhorto número ********* debidamente diligenciado sobre la prueba de inspección ocular ofrecida en el presente juicio.

7º AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS Y ALEGATOS. En fecha veinte (20) de agosto de dos mil diecinueve (2019) a las doce horas con diecisiete minutos (12:17), tuvo verificativo la audiencia de desahogo probatorio.

8º ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Mediante acuerdo de fecha dos (02) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) sin haberse presentado alegatos de las partes dentro del plazo legal de cinco días, se cerró

instrucción y se citó a oír sentencia que es la que aquí se pronuncia.

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN. Esta Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3° fracciones VII, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica, 79 fracción VII, 80 fracción II, 83, 85, 87 fracción V y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. SOBRESEIMIENTO. Por ser las causales de improcedencia y sobreseimiento de orden público y de estudio preferente, ya sea que se hagan valer por alguna de las partes o de oficio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Ley del Procedimiento y del contenido de la tesis de jurisprudencia número 1ª./J. 3/99, emitida por la Primera Sala de la SCJN, publicada a fojas 13, Tomo IX, relativo al mes de enero del año mil novecientos noventa y nueve, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y publicada bajo registro digital número: 194697, cuyo rubro es: *“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”*¹, aplicable por analogía al caso que nos

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

ocupa, se procede al estudio de las referidas causales de improcedencia y sobreseimiento. Robustece lo anterior, el siguiente criterio:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, **la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas 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*

derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso. Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego, **el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia.** Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y **el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente** por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rija el sentido de la decisión”. *Época: Novena Época. Registro: 172017. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.201 A. Página: 2515.*

Este órgano jurisdiccional advierte de oficio causa de improcedencia, y motivo de sobreseimiento del juicio contencioso de mérito; al actualizarse la hipótesis normativa prevista en la fracción VII del artículo 79 y fracción II del artículo 80 de la Ley de la materia², por las consecutivas razones. La causal invocada es del tenor literal siguiente:

² “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 79.- El juicio contencioso administrativo es improcedente: (...) VII. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;;(...)”

Sustenta la verificación en la especie de improcedencia por inexistencia del acto impugnado, aplicados por analogía en lo conducente, los criterios jurisprudenciales, cuyos textos y rubros son del tenor literal siguiente:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA. De los artículos 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), actualmente 3o., fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De dichas normas se deduce que **la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad;** por tanto, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **se requiere que el contratista, 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, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado.**” PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. Contradicción de tesis 20/2018. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas. 24 de junio de 2019. La votación se dividió en dos partes: Mayoría de cinco votos por la existencia de la contradicción de tesis de los Magistrados José Manuel Mojica Hernández, Roberto Charcas León, Jorge Héctor Cortés Ortiz, Silvia Rocío Pérez Alvarado y Claudia Mavel Curiel López. Disidentes: Filemón Haro Solís y Jesús de Ávila Huerta. Mayoría de seis votos en cuanto al fondo, de los Magistrados Jesús

de Ávila Huerta, quien formuló voto aclaratorio, Filemón Haro Solís, José Manuel Mojica Hernández, quien formuló voto concurrente, Roberto Charcas León, Jorge Héctor Cortés Ortiz y Silvia Rocío Pérez Alvarado. Disidente: Claudia Mavel Curiel López, quien formuló voto particular. Ponente: Jorge Héctor Cortés Ortiz. Secretario: Víctor Manuel López García. Criterios contendientes: El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el **amparo directo 158/2017**, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el **amparo directo 177/2017** (cuaderno auxiliar 310/2018). Esta tesis se publicó el viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Época: Décima Época, **Registro: 2020681**, Instancia: **Plenos de Circuito**, Tipo de **Tesis: Jurisprudencia**, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 27 de septiembre de 2019 10:36 h, Materia(s): (Administrativa), **Tesis: PC.III.A. J/75 A (10a.)** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo II. Pag. 1185.

“NEGATIVA FICTA. LA SOLA ENTREGA DE FACTURAS POR EL PROVEEDOR A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD, SEGUIDA DEL OTORGAMIENTO DEL BIEN O SERVICIO, CON MOTIVO DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES O SERVICIOS, NO ES UNA PETICIÓN QUE SEA SUSCEPTIBLE DE GENERARLA. Del artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la cláusula relativa de un contrato administrativo para la adquisición de bienes o servicios prestados, se advierte que el proveedor que entregue un bien o servicio, está en aptitud de entregar la factura correspondiente a la dependencia o entidad para obtener el pago, conforme a lo convenido en el contrato y establecido en el precepto en mención, de lo cual surge la obligación de la autoridad de realizar el pago en el plazo de veinte días como máximo. **Ese acto de entrega de factura por parte del proveedor o particular para el pago correspondiente, por sí mismo, no corresponde a una petición, que ante la omisión de la autoridad de satisfacer la pretensión en dicho plazo, genere la negativa ficta.** Para que pueda actualizarse la referida figura en ese supuesto, **se requiere de la presentación de una solicitud escrita por parte del proveedor a la dependencia o autoridad, donde pida se realice el pago del bien o servicio contratado, adjuntado las facturas;** de no hacerlo en la forma anterior, es decir, cuando se entreguen las facturas sin mayor formalidad (sin escrito), entonces, una vez transcurrido o incluso transcurriendo el plazo que tiene la autoridad para pagar, sin haberlo hecho, el particular podrá presentar el escrito procedente, exigiendo el pago”. Contradicción de tesis 23/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, Segundo en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita

Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán (Registro digital Núm. **25645**, Décima Época, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, página 1387). Esta ejecutoria se publicó el viernes 01 de abril de 2016 a las 10:01 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

“INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. DIFERENCIA ENTRE DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA Y SOBRESEER EN EL JUICIO DE NULIDAD. Cuando el actor demanda la nulidad de un acto administrativo o fiscal y asegura que lo desconoce y, por ende, no puede exhibir con la demanda la prueba de lo impugnado, se actualiza el supuesto del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el tribunal debe admitir a trámite la demanda y emplazar a la autoridad demandada para que la conteste; si ésta niega la existencia de tal acto o resolución y el actor no logra desvirtuar esa negativa, el juicio carecerá de materia y procederá el sobreseimiento con base en los artículos 202, fracción XI y 203, fracción II, del citado código tributario. Cabe destacar que no debe confundirse este caso con el diverso de desechar de plano la demanda por inexistencia del acto impugnado, ya que en éste debe brindarse la oportunidad de defensa al actor para que, en ejercicio de su garantía de audiencia, **aporte pruebas tendentes a demostrar la existencia del acto impugnado.**” Época: Novena Época Registro: 1007705 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011 Tomo IV. Administrativa Segunda Parte -TCC Primera Sección - Administrativa Materia(s): Administrativa Tesis: 785 Página: 924

Ante tales argumentos, y al resultar que no existe acto impugnado atribuible a la autoridad municipal y que el actor no acreditó **la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal; es decir la resolución expresa o ficta recaída a su petición derivada de las gestiones previas ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos.**

Para ilustrar la verificación de la hipótesis de improcedencia, relativa a la inexistencia de un incumplimiento de pago contractual, cabe realizar las siguientes precisiones.

El acto impugnado, es decir, “**el incumplimiento de un contrato administrativo determinado**” señalado por el actor en su escrito de demanda; no se encuentra acreditado en autos, pues para que tal incumplimiento se verifique es necesario lógicamente que se haya mediado una resolución o acto administrativos en los que se exprese de manera indubitable la voluntad final o intención definitiva de la demandada de no cumplir con lo pactado.

Es decir, la falta de pago para que actualice un incumplimiento contractual administrativo; debe mediar una resolución o acto administrativo que inequívocamente y de manera definitiva revelen una determinación definitiva de incumplir con el contrato administrativo.

La demandada en su escrito de contestación señala causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo, expresando que el acto impugnado no tiene el carácter de **DEFINITIVO**.

Al respecto, la actora no ejerció su derecho de ampliación de la demanda.

Ahora bien, del análisis en su integridad del expediente al rubro indicado, es necesario precisar los actos sobre los cuáles este Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer, mismos que se encuentran regulados en el artículo 3° de la Ley Orgánica, que en lo conducente, señala:

“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; (...)

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. (...). .” (Lo resaltado es propio)

En la especie, es necesario señalar que el artículo antes transcrito señala que el Tribunal conocerá de resoluciones definitivas, para el caso que nos ocupa sería la que señala la fracción VII sobre la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de arrendamiento, de adquisiciones, entre otros, así mismo, en este mismo dispositivo legal en su penúltimo párrafo establece que por resoluciones definitivas se entenderán aquellas que no admitan recurso o cuando la interposición de éste sea optativa, entendiéndose la naturaleza de la resolución que puede ser expresa o ficta, misma que puede reflejar la última voluntad de la administración pública, ya sea por poner fin a un procedimiento o así mismo, sin que se lleve a cabo un procedimiento sea la última voluntad de la autoridad.

En este contexto, el Tribunal de Justicia Administrativa podrá conocer de resoluciones definitivas o actos que se dicten sobre la interpretación o cumplimiento de los contratos que reflejen verdaderos actos donde se vea reflejada la última voluntad de la autoridad.

Para robustecer lo anterior se cita la tesis 2a. X/2003 de la novena época de la Segunda Sala que a la letra se cita:

“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." Época: Novena Época Registro: 184733 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVII, Febrero de 2003 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. X/2003 Página: 336*

Así mismo, se cita la tesis del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que a la letra señala:

VII-TASR-PE-26

“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- De conformidad con el artículo 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el juicio contencioso administrativo es procedente para impugnar las resoluciones definitivas, actos o procedimientos en materia administrativa, sobre interpretación y cumplimiento de **contratos** de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Así, la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, tratándose de **contratos** administrativos, se encuentra acotada

por la actualización de los presupuestos procesales siguientes:

1. La materia del juicio debe corresponder a una resolución definitiva, acto o procedimiento en materia administrativa, sobre la interpretación o cumplimiento de los referidos **contratos**;
2. La definitividad debe entenderse en un doble aspecto: tendrán carácter de resoluciones definitivas las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, y atendiendo la naturaleza jurídica de la resolución, sea esta expresa o ficta, 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, y
3. Si el acto refleja la voluntad final de la Administración Pública Federal, necesariamente se traduce en un acto de autoridad. Lo anterior es así, pues si bien este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza de plena autonomía para dictar sus fallos y actúa como órgano de anulación y de plena jurisdicción, al evaluar la legalidad de un acto administrativo, resolviendo sobre su validez o nulidad, fijando los derechos del reclamante y condenando a la administración a restablecer tales derechos, o al cumplimiento de una obligación a favor del administrado, lo cierto es que se trata de una jurisdicción restringida, cuyo alcance se circunscribe a las reglas competenciales establecidas en su ley orgánica, por lo que si bien el legislador le otorgó facultades para conocer de las resoluciones y actos definitivos dictados sobre interpretación y cumplimiento de **contratos** celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal, **esto no significa que pueda conocer de cualquier hecho o situación que acontezca en la contratación administrativa, por lo que para que proceda el juicio contencioso administrativo, es condición necesaria que se trate de una resolución definitiva, acto o procedimiento que se haya pronunciado sobre la interpretación y el cumplimiento o no del contrato, en la que se hubieran determinado cuestiones de interpretación y cumplimiento del mismo y que se traduzcan en verdaderos actos de autoridad que reflejen la voluntad final de la Administración Pública Federal.**³

Ahora bien, del acto recurrido se advierte a foja 0019 del expediente en que se actúa, dentro del apartado de “DECLARACIONES inciso i)”, que el incumplimiento de contrato de arrendamiento financiero impugnado derivó de un proceso de licitación pública número LPN-002-SPC/2017 con número de COMPRANET LO-805033962-E2-17,

³ Recurso de Reclamación Núm. 245/2011-16-01-9.- Resuelto por la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 2 de agosto de 2013, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Omar García Huante.- Secretaria: Lic. Martha Beatriz Dorantes Cardeña. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 28. Noviembre 2013. p. 253

basado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, mismo ordenamiento legal que en su artículo 19⁴ señala que todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación o interpretación de dicha ley o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltos por el multicitado cuerpo legal y los Tribunales estatales competentes, así mismo, el artículo 13⁵ de la misma Ley de Adquisiciones, señala que todo lo no previsto por dicha Ley será aplicable supletoriamente la Ley del Procedimiento Administrativo, por lo tanto, si en la Ley de Adquisiciones solamente hace mención sobre dos medios de defensa como lo son la revisión y revocación que sirven para imponer sanciones administrativas a los proveedores y multas a los servidores públicos⁶, más no para el cumplimiento de los contratos, así mismo, supletoriamente señala como aplicable en lo que no regule la Ley de Adquisiciones a la Ley del Procedimiento Administrativo, misma que en su artículo 96⁷ dispone que los interesados por los actos y resoluciones administrativas que pongan fin a un

⁴ **Artículo 19.-** Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas de conformidad por lo establecido en esta Ley y en su caso, por los tribunales estatales.

(...)

⁵ **Artículo 13.-** En lo no previsto por esta Ley y demás disposiciones que de ella se deriven, será aplicable supletoriamente el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y demás disposiciones que resulten conducentes

⁶ **Artículo 94.-** Los acuerdos y resoluciones que dicten las autoridades por los que se desahogue el procedimiento para imponer sanciones administrativas a los proveedores y multa a los servidores públicos, conforme a esta ley, podrán ser impugnadas por los afectados mediante el recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y el de revocación, del que conocerá el propio resolutor, que se interpondrán conforme a las siguientes reglas

⁷ **Artículo 96.** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer el recurso de revisión o cuando proceda intentar la vía jurisdiccional.

Sin embargo, como se puede apreciar de dicho artículo 96 con el cual las demandantes pudieron haber ejercido el recurso de revisión, ya que de manera optativa puede ser el juicio contencioso o el recurso de revisión, señala que se puede interponer **contra los actos y resoluciones que pongan fin a un procedimiento, una instancia o expediente, es decir, tiene que existir un acto de la autoridad ya sea ficto o expreso, pero que refleje la última voluntad de la autoridad**, lo que en el caso de mérito, no sucedió, porque no ha existido un pronunciamiento expreso o ficto por la autoridad demandada sobre su intención sobre el pago de lo pactado y éste mismo no ha ocurrido por que el particular no justifico haber iniciado el procedimiento de cobro ante la autoridad demandada, sin dejar de lado que en el escrito inicial de demanda en el Hecho “*Décimo*” (véase a foja 0009 de autos) la actora señala que ha realizado diversas gestiones extrajudiciales para lograr el pago de las facturas: “*Décimo.- No obstante que he realizado diversas gestiones extrajudiciales para lograr el pago de las facturas que se reclaman, no he recibido pago alguno...*”, mismas gestiones que al referirse alguna solicitud hecha ante el municipio demandado en el presente juicio contencioso **no presentó la documental que demostrara le respuesta expresa por parte de la autoridad demandada sobre su solicitud de pago, o bien, el acuse de recibo de la solicitud ingresada ante dicho municipio donde reclame el pago** y que por el transcurso del tiempo hubiera dejado de contestarle la demandada, por lo tanto, **no obra en autos algún medio de convicción que denote la última voluntad de la**

autoridad al respecto del cumplimiento de lo pactado, así mismo, siendo que las facturas presentadas como pruebas documentales no ostentan algún sello de recibido por parte de la autoridad demandada, ni mucho menos que electrónicamente hubieran sido recibidas en los correos electrónicos a los cuáles señala el actor que fueron enviadas⁸, ya que del contrato de arrendamiento financiero en ninguna de sus cláusulas se desprende que a través de dichos medios electrónicos fueran a ser recibidas las facturas.

Así mismo, es dable precisar que en el supuesto sin conceder que las facturas se hubieran entregado correctamente, no implica con el solo hecho de entregarlas ante la autoridad demandada se esté haciendo una solicitud de pago a quien contrató el servicio, sino que la entrega de las facturas obedece a una obligación contraída en el acuerdo de voluntades de las partes, más no es equiparable a una solicitud de pago, por lo tanto, en el caso de mérito, el solo hecho de la entrega de las facturas no hace evidente la solicitud de pago o la negativa definitiva de quien contrata el servicio al pago respectivo.

Por lo anterior, es que de conformidad con el artículo 3° de la Ley Orgánica, el acto impugnado en el presente juicio contencioso **no puede ser considerado como un acto definitivo de incumplimiento contractual** ya que no se ha expresado la última voluntad de la autoridad, es decir no puede considerarse dentro del catálogo de resoluciones definitivas o actos sobre el cumplimiento e interpretación de los contratos públicos, que estipula la citada legislación.

⁸ ***** y *****

Lo anterior lo robustecen los siguientes criterios del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aplicados en lo conducente por analogía, mismos que a la letra se citan:

VIII-P-SS-358

“ACUSE DE RESPUESTA. ES UN ACTO DEFINITIVO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.- Sobre el carácter **definitivo** de una resolución, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis "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"⁹ se pronunció en el sentido de que una resolución es definitiva; sea expresa o ficta, cuando constituye el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas; siendo la primera, como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento y la segunda, como una manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder **reflejar la última voluntad de la autoridad**. Tal criterio nos permite interpretar las fracciones III, V y los párrafos primero y penúltimo del artículo 3, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cuanto a que **las resoluciones son definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa**. Expuesto lo anterior, se concluye que es **definitivo** y por ende, impugnabile ante este Tribunal, el **"ACUSE DE RESPUESTA" que en forma electrónica expide el Servicio de Administración Tributaria**, mediante el cual da contestación a una solicitud de devolución por el pago de lo indebido del impuesto especial sobre producción y servicios, ya que en las fracciones III y V, del artículo 3 invocado, se desprende la competencia material de este Tribunal para conocer y resolver sobre la legalidad de dicho **acto**, pues mediante el aludido acuse, si bien, la autoridad fiscal obliga al particular a presentar su declaración por buzón tributario, lo cierto es que implícitamente se niega al contribuyente su devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación; además, de que constituye a la vez, un **acto** que causa un agravio en materia fiscal distinto a las resoluciones que refieren las fracciones I, II y IV, de artículo 3 de la mencionada Ley Orgánica.⁹

⁹ Juicio Contencioso Administrativo Núm. 231/17-01-01-3/1856/18-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 22 de mayo de 2019, por mayoría de 8 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Julián Alfonso Olivas Ugalde.-Secretario: Lic. Roberto Carlos Ayala Martínez. (Tesis aprobada en sesión de 12 de junio de 2019) EN EL MISMO SENTIDO: VIII-P-SS-359 Juicio Contencioso Administrativo Núm. 228/17-01-01-6/1615/18-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 19 de junio de 2019, por mayoría de 8 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Juan Ángel Chávez Ramírez.- Secretaria: Lic. Reyna Claudia Reséndiz Cortés. (Tesis aprobada en sesión de 19 de junio de 2019) 1. Tesis 2a.X/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su

II-TASS-4334

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.- EXISTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO NO ES DEFINITIVO.- El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga competencia a las Salas Regionales para conocer de juicios en que se impugnen resoluciones definitivas, por lo que, **no teniendo esta característica el acto reclamado, debe sobreseerse el juicio con fundamento en la fracción IV del artículo 190 del Código Fiscal.**(15)”¹⁰

Así mismo, en relación con lo argumentado anteriormente los Tribunales Colegiados de Circuito, así como, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, han emitido tesis sobre lo argumentado líneas atrás, mismas que aquí se aplican por analogía, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, CUANDO NO EXISTE UN ACTO DE AUTORIDAD EXPRESO O TÁCITO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), determinó que procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, **con independencia de que los hayan celebrado las entidades federativas o los Municipios**, en tanto que lo que da la competencia material es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige a ese órgano jurisdiccional; **sin embargo, dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente, porque no existe un acto positivo (resolución administrativa definitiva) de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, como son, entre otros, la rescisión administrativa (supuesto que analizó la Segunda Sala en el criterio mencionado), la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito**

Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, Página 336. R.T.F.J.A. Octava Época. Año IV. No. 36. Julio 2019. p. 49

¹⁰ Revisión No. 547/81.- Resuelta en sesión de 5 de noviembre de 1982, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Miguel Aguilar García.

R.T.F.F. Segunda Epoca. Año V. No. 35. Noviembre 1982. p. 248

indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo federal. Máxime que, de las razones expuestas en la ejecutoria del Alto Tribunal, no se advierte que se haya definido que el juicio anulatorio proceda contra el incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública, esto es, sin la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito.” Época: Décima Época Registro: 2016245 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 51, Febrero de 2018, Tomo III Materia(s): Administrativa Tesis: I.1o.A.194 A (10a.) Página: 1445.

“NEGATIVA FICTA. EL SOLO ACTO DE ENTREGA DE FACTURAS POR EL PROVEEDOR A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD, PREVIA ENTREGA DEL BIEN O LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CONTRATADO, POR SÍ MISMO, NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN QUE SEA SUSCEPTIBLE DE CONFIGURAR AQUELLA FIGURA. Del artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la cláusula relativa de un contrato administrativo para la adquisición de bienes o servicios prestados, se advierte que el proveedor que los entregue o los preste puede entregar la factura correspondiente a la dependencia o entidad para obtener el pago, conforme a lo convenido en el contrato y lo establecido en el precepto mencionado, de lo cual surge la obligación de la autoridad de pagar dentro del plazo máximo de veinte días. Ese acto de entrega de facturas por parte del proveedor o particular para el pago correspondiente, previa entrega de los bienes o la prestación de los servicios contratados, por sí mismo, no corresponde a una petición, que ante la omisión de la autoridad de satisfacer la pretensión en dicho plazo, configure la negativa ficta, ya que para que ésta pueda actualizarse en ese supuesto, se requiere de la presentación de un escrito del proveedor dirigido a la dependencia o autoridad, donde solicita que se realice el pago del bien o servicio contratado, adjuntando las facturas; de no hacerlo así, es decir, cuando entregue las facturas sin mayor formalidad (sin escrito), entonces, una vez transcurrido o incluso transcurriendo el plazo que tiene la autoridad para pagar, sin haberlo hecho, el particular podrá presentar dicho escrito, exigiendo el pago.” Época: Décima Época Registro: 2011337 Instancia: Plenos de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo II Materia(s): Administrativa Tesis: PC.III.A. J/15 A (10a.) Página: 1738.

“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 Fiscal y Administrativa abrogada, 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley 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 aquélla 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.”
Época: Décima Época Registro: 2017685 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 57, Agosto de 2018, Tomo I Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 84/2018 (10a.)
Página: 1101

“PRESCRIPCIÓN DE UN CRÉDITO FISCAL. LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD TRIBUTARIA DE DECLARARLA DE OFICIO, NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. El artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa establece la competencia de dicho órgano, destacando entre los supuestos de procedencia del juicio, que se trate de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, como pudieran ser, entre otras, las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, las que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales o las que causen un agravio en materia fiscal. En ese contexto, **la omisión de la autoridad tributaria de declarar de oficio la prescripción de un crédito fiscal no constituye una resolución definitiva, en virtud de que el contribuyente que afirma que aquélla ha operado a su favor, no ha solicitado ante la autoridad administrativa que la declare ni, por ende, existe un acto u omisión de ésta que pueda reputarse como una afirmativa ficta, ni se actualiza agravio alguno en materia fiscal que actualice la procedencia del juicio, sin que ello implique un menoscabo al derecho del contribuyente de plantear aquella situación liberatoria, vía excepción, ante la pretensión de la autoridad de hacer efectivos los créditos fiscales. Esta conclusión es congruente con el derecho de**

acceso a la justicia, el cual no tiene el alcance de que se actúe sin observancia de los requisitos formales previstos por el legislador.” Época: Décima Época Registro: 2014702 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 44, Julio de 2017, Tomo I Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 80/2017 (10a.) Página: 246

En virtud de los anteriores criterios aislados y jurisprudenciales se puede advertir que tanto en materia administrativa en los contratos, como la fiscal para el caso de la prescripción o de seguridad social en el caso de pensiones, para poder encontrarnos ante los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo en lo que debe entenderse como resoluciones definitivas, mismo concepto que ya quedó precisado líneas atrás a través de la tesis de rubro: **“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”**, para encontrarse dentro del supuesto del artículo 3 de la Ley Orgánica tendrá que existir una resolución que refleje la última voluntad de la autoridad, es decir, misma que puede ser expresa o ficta, pero para que pueda existir esta resolución el particular tendrá que realizar las diversas gestiones ante la autoridad demandada para que ésta se encuentre en condiciones de poder manifestarse expresa o de manera ficta, en este sentido, se estima pertinente destacar que, para la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa, se requiere que las resoluciones que se pretendan impugnar tengan el carácter de definitivas y que, por lo mismo, sean el producto final o última voluntad de la autoridad demandada.

Por lo tanto, la procedencia del juicio contencioso administrativo está supeditada a la existencia de una resolución definitiva, según se establece en los artículos 3° de la Ley Orgánica; 3° y 47 de la Ley del Procedimiento, mismos que a la letra señala en su parte conducente:

“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: (...)”

“Artículo 3.- Son parte en el juicio contencioso administrativo: (...)

II.- Los demandados, tienen ese carácter:

a) La autoridad que emita la resolución impugnada”

“Artículo 47.- El demandante deberá adjuntar a su escrito de demanda: (...)

III.- El documento en el que conste el acto impugnado o, en su caso, copia donde conste el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad (...)

En la especie, de los dispositivos legales invocados se advierte que para conocer sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal o municipal; se encuentra supeditado a **la existencia de una resolución emitida por la entidad quien contrata el servicio, cuya legalidad es sobre la cual versará el estudio de fondo del juicio contencioso** en relación con los medios de impugnación.

En consecuencia, de lo anteriormente expuesto, el juicio contencioso administrativo procede contra resoluciones definitivas, que son la voluntad final de la autoridad administrativa, que su naturaleza puede ser como resolución que pone fin a un procedimiento, o bien; sin que se lleva a cabo un procedimiento refleje la última voluntad de la autoridad, por lo tanto, no podrán considerarse como

actos o resoluciones definitivas, aquellas emitidas durante un procedimiento, ya que sólo tiene el carácter de definitivo la determinación con el que culmine el procedimiento; pero para el caso de actos que no forman parte de un procedimiento y que pueden ser expresos o fictos por parte de la Administración Pública, solamente serán definitivos en tanto contengan una determinación que ocasione un agravio al particular.

Para robustecer lo anterior la jurisprudencial PC.III.A. J/75 A (10a.)¹¹ citada anteriormente, es nítida al precisar que **la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo,** toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; por tanto, para que la falta de

¹¹ **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA. De los artículos 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), actualmente 3o., fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De dichas normas se deduce que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; por tanto, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se requiere que el contratista, 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, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado.”** Época: Décima Época Registro: 2020681 Instancia: Plenos de Circuito Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo II Materia(s): Administrativa Tesis: PC.III.A. J/75 A (10a.) Página: 1185

pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal de Justicia Administrativa, se requiere que el contratista, 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, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva.

A mayor abundamiento del Contrato de Arrendamiento Financiero celebrado entre las partes contendientes en el presente juicio dentro del apartado de DECLARACIONES inciso h), así como, de la Cláusula Séptima del contrato se señala la vigencia de este por un período de ciento veinte meses (120) o su equivalente a diez (10) años, mismo que a la letra dicen:

“DECLARACIONES

h) QUE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES PARA EL PAGO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO OBJETO DEL CONTRATO, SERÁN CUBIERTOS CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2017 DEL R. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, COAHUILA DE ZARAGOZA, AL IGUAL QUE EN LOS AÑOS SUBSECUENTES POR EL PLAZO DE VIGENCIA DEL CONTRATO SIENDO DICHO PLAZO DE 120 MESES...”

CLÁUSULAS

SÉPTIMA.- VIGENCIA DEL CONTRATO

La firma del presente CONTRATO DE CONCESIÓN obliga a las Partes al cumplimiento de las obligaciones pactadas. El Contrato continuará vigente y expirará después de transcurridos 10 (DIEZ) años; contados a partir de la firma del presente instrumento, por lo que la vigencia inicia en la fecha de suscripción del presente instrumento legal y concluye transcurrido diez años”

En este contexto, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, arrendamientos, como ya se

dijo en líneas anteriores obedece a que se encuentre supeditado a una voluntad final de la administración pública estatal o municipal, **sin que la omisión del pago sea el acto que haga procedente la vía jurisdiccional**, ya que como lo es en el caso de mérito **al no existir una resolución expresa o ficta de la autoridad que determine su intención de incumplir con lo pactado**.

Ahora bien, es dable precisar que el sobreseimiento o la improcedencia no implican una denegación de la justicia, pero si es de resaltarse que el derecho de acceso a la jurisdicción no implica la procedencia del juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, ya que hay que situarse dentro de los supuestos del artículo 3º de la Ley Orgánica, mismo que no contempla limitantes del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes para su procedencia sin vulnerar los derechos constitucionales.

“DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA. 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 sobreseer 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.” Época: Novena Época Registro: 1003759 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011 Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común

Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento Materia(s): Común Tesis: 1880 Página: 2126

En consecuencia, independientemente de que se encuentre verificada alguna otra causal de improcedencia, resulta actualizada en la especie la causal de improcedencia y sobreseimiento sobre la inexistencia la resolución o acto que se pretende impugnar de conformidad con los artículos 79 fracción VII y 80 fracción II; por lo expuesto y fundado, y con fundamento en los artículos 87 fracción V y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y por la autoridad que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, este órgano jurisdiccional resuelve:

PUNTO RESOLUTIVO

PRIMERO: SE SOBRESEE el juicio contencioso administrativo interpuesto por *********, ambas bajo el régimen de ********* en el expediente al rubro indicado; por los motivos, razonamientos y fundamentos jurídicos contenidos en las consideraciones de esta sentencia.

SEGUNDO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refiere el numeral 8 y el artículo 10 apartado B fracción VII ambos 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 pie¹², conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de la Sala Superior y de la Tercera Sala Unitaria 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

¹² **P./JJI/2019 (1ra.) “IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL.** De conformidad con la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal, que dispone “la Sala Superior se integrará al menos por cinco magistrados, y funcionará en Pleno y en Salas”; y el artículo 11 del mismo ordenamiento establece “La Sala Superior contará, por lo menos, con tres Salas en materia Fiscal y Administrativa, integradas por un magistrado”, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa se compone de la Sala Superior únicamente, cuyo funcionamiento se realiza en Pleno o en Salas Unitarias, sin que ello constituya un órgano jurisdiccional diferente a la referida Sala Superior, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, como único en su orden y en tanto que es un órgano constitucional de naturaleza jurisdiccional no integrado en el Poder Judicial, este Tribunal no ejerce sus funciones en instancias; **sino que la jurisdicción la ejerce en instancia única.** En efecto, **el recurso de apelación no constituye otra instancia, porque no se encuentra instituido como tal en el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ni tampoco en Capítulo XII Sección II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza;** lo que resulta lógico pues en la apelación no se aportan nuevos elementos fácticos o jurídicos que determinen que la Sala Superior actuando en Pleno deba enjuiciar mediante una nueva valoración del fondo del asunto con base en el pronunciamiento impugnado, por lo cual únicamente se revisa la valoración de fondo o de procedencia realizada en Sala Unitaria con los mismos pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término “en otra instancia” previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación,** lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”

que en su caso se interponga contra la presente sentencia.

En su oportunidad, devuélvase a las partes los documentos atinentes, previa copia certificada que se deje en autos y archívense el expediente como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO. Así lo resolvió la TERCERA SALA UNITARIA 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 de acuerdos DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe.-----

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

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA