

**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE
COAHUILA DE ZARAGOZA**

SALA TERCERA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**INCIDENTE
DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO
SOBRE INCOMPETENCIA POR MATERIA**

EXPEDIENTE: FA/067/2019

ACTOR: *****

**AUTORIDAD DEMANDADA PROMOTORA DE DESARROLLO
MINERO DE COAHUILA (PRODEMI)**

MAGISTRADA MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

SECRETARIO JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

Saltillo, Coahuila, a veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).

SENTENCIA
No. SI/005/2019
017/2019

VISTOS por esta Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza los autos que integran el juicio contencioso administrativo en el expediente **FA/067/2019**; para resolver el **Incidente de Previo y Especial Pronunciamiento sobre Incompetencia por Materia**, interpuesto por la **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**, se procede a dictar:

S E N T E N C I A

Que declara la **INCOMPETENCIA POR RAZÓN MATERIA** de este órgano jurisdiccional para la resolución del juicio contencioso administrativo de mérito, por la inadecuación del acto impugnado a la hipótesis normativa competencial conforme a **la fracción XII en referencia**

normativa con la fracción VII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y en aplicación del principio de *non bis in idem* que determina la improcedencia de la pretensión sustancial formulada anteriormente en el Juicio de amparo cuya sentencia firme se dictó dentro del **juicio de amparo en revisión administrativa toca *******, expediente auxiliar ***** del **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, así como en lo determinado en diversos juicios de amparo¹ sobre la **naturaleza privada de los contratos**, cuyo cumplimiento pide *****.

El juicio contencioso administrativo interpuesto por ***** en contra "**Promotora para el Desarrollo Minero**

¹ **AMPARO EN REVISIÓN ADMINISTRATIVA TOCA *******, **EXPEDIENTE AUXILIAR ******* del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

JUICIO DE AMPARO 49/2013, del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Piedras Negras promovido por **, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra actos del Director del Organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal de Coahuila denominado **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**, con residencia en Sabinas, Coahuila de Zaragoza, y otra autoridad (...) sobreseimiento de fecha veintitrés de octubre de dos mil trece.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO número 95/2013, del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Piedras Negras, hasta el día de hoy diecinueve de junio de dos mil trece, promovido por ***** , en su carácter de representante legal de la Sociedad Mercantil denominada ***** , ***** , contra actos de la autoridad responsable Director General de la Promotora para el **Desarrollo Minero de Coahuila, con residencia en Sabinas, Coahuila de Zaragoza; sobresee** con fundamento en el artículo 73 fracción XVIII, en relación con el 11 aplicado a contrario sensu, **ya que no son actos de autoridad, los reclamados, al haber celebrado quejosa y responsable contrato de compra venta de carbón.**

JUICIO DE AMPARO número 826/2013, del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Piedras Negras, formado con motivo de la demanda promovida por el licenciado **, en representación de la empresa *, contra actos del Director General de **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila;** dictado el sobreseimiento treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

de Coahuila” en el expediente al rubro indicado, promovido por la omisión de acordar, contestar y/o resolver en su caso en cuanto al fondo, el escrito consistente en la petición de fecha **diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018) el cual es UNA REITERACIÓN DE LA PETICIÓN DE OCHO (08) DE OCTUBRE DE DOS MIL QUINCE (2015) -juzgada en amparo indirecto y en amaro en revisión -** a la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, que en concepto del actor principal dicha omisión configura la **“Afirmativa ficta”** de sus pretensiones consistentes en que se cumpla con el contenido de las prestaciones estipuladas en el **contrato abierto de suministro de carbón número ******* de fecha primero (01) de noviembre de dos mil diez (2010) a fin de la **reactivación** del mismo, la entrega de códigos para surtir carbón mineral; el **pago** un monto de ******* en moneda nacional (\$ *****)** más el **pago de daños y perjuicios** por incumplimiento de las cláusulas del contrato mencionado y del convenio de suspensión de los efectos del contrato abierto de suministro de carbón de fecha catorce (14) de enero de dos mil once (2011) celebrados entre las partes.

En el caso de mérito se verifica la inadecuación o encuadramiento normativo del acto impugnado a la hipótesis competencial; por lo que **se actualiza improcedencia** por incompetencia por razón de la materia para resolver el juicio según lo siguientes motivos razones, consideraciones y fundamentos:

I. ANTECEDENTES RELEVANTES

De la narración de hechos que se desprenden de los escritos de las partes, así como de los hechos notorios² y las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1°. CONTRATO ABIERTO DE SUMINISTRO DE CARBÓN NÚMERO *****. En fecha **primero (01) de noviembre de dos mil diez (2010)** la **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila** como intermediaria comercial ***** en carácter de productor de carbón celebran el contrato para el suministro de carbón.

2°. CONVENIO DE SUSPENSIÓN de los efectos del **Contrato Abierto de Suministro de Carbón Número *******. En fecha **catorce (14) de enero de dos mil once (2011)** las partes citadas en el numeral inmediato anterior deciden suspender los efectos del contrato de suministro de carbón, mencionado³. (*Obra a fojas 0125 a 0130 de los autos*)

² **"HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.** Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento". Controversia constitucional 24/2005.—Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.—9 de marzo de 2006.—Once votos.—Ponente: José Ramón Cossío Díaz.—Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el dieciséis de mayo en curso, aprobó, con el número 74/2006, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a dieciséis de mayo de dos mil seis. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, Pleno, tesis P./J. 74/2006; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 755.

³ **De la versión pública de la sentencia del expediente auxiliar ***** amparo en revisión administrativa ***** señalo en los antecedentes los siguiente:** "Que el objeto de dicho acuerdo de voluntades constituyó formalizar la suspensión de los efectos del contrato abierto de suministro de carbón en atención a lo previsto en el artículo 15, fracción XV, del Manual de Procedimientos para la Asignación de Contratos de Abastecimiento de

Carbón para los Pequeños y Medianos Mineros del Estado de Coahuila. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de enero de dos mil once. (...) Se estableció que el tiempo durante el cual se suspenderían los efectos del contrato de referencia sería hasta por el término de **siete años**; sin embargo se precisó que la Promotora podía rescindir el convenio sin incurrir en responsabilidad en los términos previstos en la cláusula XIX del mismo contrato, **previo aviso de seis meses de anticipación**, periodo en el cual *********, **debía iniciar sus operaciones y entregas de carbón** a la mencionada Promotora, siendo que en caso de no hacerlo, esta última podría rescindir el contrato de suministro de carbón.

Así mismo, se convino que en caso de que el productor fuere quien determinara la rescisión del convenio, debía dar aviso a la promotora con **dos meses de anticipación**; el productor **tendría que reiniciar sus operaciones y entregas de carbón, siendo que en caso de no hacerlo la promotora podría rescindir el contrato de suministro de carbón.**

Se estableció que con motivo de la suspensión del suministro de carbón, la Promotora entregaría un apoyo económico a la ahora recurrente consistente en el pago de la cantidad de \$**** * pesos 00/100 moneda nacional) por tonelada de carbón respecto del volumen establecido en el contrato de origen, la cual sería entregada una vez efectuados los trámites ante el Servicio de Administración Tributaria de la misma Entidad Federativa, pues se precisó que a tal organismo se enviaban semanalmente los ingresos devengados por suministro de carbón y de las diversas aportaciones derivadas para los programas de infraestructura y programas sociales. En esa misma parte del convenio se aclaró que para el importe correspondiente a la indemnización otorgada al productor sería considerado el 80-100% del monto anual de carbón que tenía que entregarse a la Promotora. Asimismo, la moral quejosa manifestó su conformidad con el monto que por concepto de apoyo económico se le otorgó. También se estableció que el apoyo económico otorgado al productor estaría vigente en los términos de la cláusula segunda del convenio de suspensión y subsistiría mientras no se actualizara el supuesto establecido en las cláusulas VII y XX del contrato de suministro que se suspendió. Como forma de pago, se acordó que el apoyo económico otorgado al productor sería semanal previa entrega del recibo correspondiente, el cual consistiría en resultado de las toneladas de carbón equivalentes al ochenta por ciento que estaba obligado a entregar el Productor previsto en la cláusula I, inciso a, del instrumento jurídico de origen, entre las cincuenta y dos semanas del año calendario a iniciar el uno de noviembre de cada año, en tanto permaneciera vigente el contrato de suministro de origen. Ante la suspensión del suministro de carbón, se convino que la Promotora estaba en plena libertad de designar una fuente alterna de abastecimiento de carbón para cumplir con los compromisos que contrajo con la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo, en la cláusula octava de dicho acuerdo de voluntades se estableció lo siguiente: "OCTAVA. TRIBUNALES. En el supuesto caso que durante la vigencia del presente convenio surgiesen dudas, discrepancias u observaciones respecto al cumplimiento del mismo, las partes resolverán entre sí, conforme a la buena fe, en caso de no resolverse, las conocerán los Tribunales Estatales de Saltillo, controversias que surgieran de la interpretación o cumplimiento del contrato, por lo que las partes renuncian a cualquier fuero que les pudiera corresponder en razón de su domicilio presente o futuro." IV. El ocho de octubre de dos mil quince, ***** ** ***** *****
presentó 6 Fojas 91 bis-96 juicio de amparo indirecto y cuaderno de pruebas. Escrito ante la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila de Zaragoza, mediante el cual solicitó básicamente lo siguiente: a) La reanudación del contrato de suministro de carbón ***** de fecha *** ** ***** ** ** ** ** **, en términos de la cláusula segunda del convenio de suspensión celebrado el ***** ** ***** ** ** ** ** **. b) Pago de las prestaciones incumplidas que se dejaron de pagar y que ascendieron a la cantidad de \$***** (***** ***** ***** ***** * ** ** ***** ***** pesos **/100 moneda nacional). c) Actualización de las prestaciones adeudadas y pago de daños, perjuicios y gastos financieros por la mora en el cumplimiento de las cláusulas del contrato de suministro de

3. SOLICITUD DE RECISIÓN DEL CONVENIO DE SUSPENSIÓN Y AVISO DE REINICIO DE SUMINISTRO DE CARBÓN. En fecha nueve (09) de noviembre de dos mil once (2011) *****, representante legal de *****, avisa la reanudación del suministro señalando la

carbón de *** ** ***** ** *** ** y convenio de suspensión del mismo de ***** ** ***** ** *** ** d) Que se pusieran a su disposición de manera inmediata los códigos respectivos correspondientes para proceder a la entrega de las cantidades de carbón convenidas en los negocios jurídicos antes señalados. ***** ** ***** ** ***** ** ***** ** ***** ** ***** **, sustentó sus reclamos señalando que con fundamento en la cláusula cuarta del convenio modificatorio al contrato abierto de suministro de carbón ***** de fecha *** ** ***** ** *** ** se le hicieron los pagos respectivos correspondientes a las semanas comprendidas entre el cuatro de octubre de dos mil diez y veintisiete de septiembre de dos mil doce. Sin embargo, precisó la ahora revisionista, que a partir de la última semana de septiembre de dos mil doce, la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila de Zaragoza le suspendió sus pagos semanales, quedando pendientes desde la primera semana de octubre de dos mil doce hasta la primera semana de octubre de dos mil quince. En el escrito de mérito, la moral quejosa explicó que desde el nueve de noviembre de dos mil once, presentó carta dirigida a la Promotora en donde le hizo saber que estaba en condiciones de surtir el volumen autorizado en su contrato y que cumplió con lo acordado en la cláusula segunda del convenio de suspensión de catorce de enero de dos mil once. Luego, señaló la moral recurrente, que como la Promotora no respondió la anterior petición, fue que en tal escrito se la reiteró y además le solicitó que cumpliera con los pagos de las prestaciones pendientes, además de entregarle en forma inmediata los códigos correspondientes con la finalidad que pudiera surtir el mineral y también procediera a rescindir el convenio de suspensión previo cumplimiento de sus obligaciones (fojas 47-60 juicio de amparo indirecto). **Este escrito es el que plantea la moral quejosa que la autoridad responsable no respondió en breve término (cuatro meses) y por consecuencia, dice, trasgredió su derecho humano de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Federal.** V. Con relación al reclamo de la minera quejosa, al rendir su informe justificado el ente señalado como autoridad responsable **reconoció su existencia al señalar que efectivamente omitió dar respuesta al escrito señalado en el punto anterior; sin embargo se justificó argumentando que no tenía obligación de obrar en esos términos (responder dicha petición) al no tener el carácter de autoridad, en los términos siguientes: “Si en su caso se analiza el acto consistente en la omisión de dar respuesta a su solicitud de fecha **** ** ***** ** *** ** ***** **, SE AFIRMA QUE ES CIERTO EL ACTO RECLAMADO, ya que la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE, para los efectos del juicio de amparo y por tal motivo no se encuentra obligada a dar respuesta en breve término, tal y como lo dispone el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”.** Método de estudio de agravios. Foja 118 juicio de amparo indirecto. Cabe señalar que el análisis de los planteamientos de la recurrente se estudiarán atendiendo a los hechos y los puntos debatidos, extrayendo de ellos sus argumentos torales, sin necesidad de atenderlos renglón por renglón, ni en el orden en que se expusieron; lo que no implica soslayar su derecho a una adecuada defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos consagrados en el artículo 17 constitucional, dado que éstos se cumplen al estudiarse en su integridad el problema materia de la litis constitucional

anticipación de dos (2) meses y pide la rescisión del convenio de suspensión, antes mencionado y la entrega de los códigos para surtir carbón. (*Foja 0131 de autos*).

4°. RESCISIÓN DE CONVENIO DE SUSPENSIÓN de los Efectos del Contrato Abierto de Suministro de Carbón Número *** y REANUDACIÓN DE SUMINISTRO DE CARBÓN.** En fecha **veintisiete (27) de marzo de dos mil doce (2012)** la Promotora para el Desarrollo Minero mediante oficio ***** rescinde el **Convenio de suspensión de los efectos del contrato abierto de suministro de carbón número *******, para que la productora de carbón referida, **en un plazo de seis (6) meses reanudara la entrega de carbón acordada** en el contrato mencionado en el primer antecedente, **bajo apercibimiento en caso de incumplimiento se rescindiría el contrato de suministro de pleno derecho.** (*Véase a fojas 0227 a 0229 de autos*).

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

5°. NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS DEL OFICIO NÚMERO *** DE RESCISIÓN DEL CONVENIO DE SUSPENSIÓN Y REANUDACIÓN DE SUMINISTRO DE CARBÓN.** En fecha **veintiocho (28) de marzo de dos mil doce (2012)** el notario público número trece (13), del Distrito de Sabinas en la ciudad de Melchor Muzquiz Coahuila **PATRICIO H RUIZ MUZQUIZ, hace constar** en instrumento notarial (*véase a fojas 0225 a 0226 de los autos*) que el **notificador** de la Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza ***** en compañía del notario procedieron a notificar el oficio número ***** , fijando en el lugar de atención al público del inmueble de la promotora ubicado en el local cincuenta y dos (52) de la Plaza Arizpe de la calle Altamirano sin número de la colonia

Reynera en la ciudad de Sabinas Coahuila, el documento de tres hojas relativo al oficio mencionado las cuales transcribe en el acta notarial y además se constituyeron en la carretera "*****" (57) en el ***** (*****) y recorriéndola no encontraron construcción alguna en donde pudiera notificarse el oficio mencionado.

6° RESCISIÓN DEL CONTRATO ABIERTO DE SUMINISTRO DE CARBÓN NÚMERO ***.** En fecha cinco (05) de octubre de dos mil doce (2012) la Promotora para el Desarrollo Minero rescinde el Contrato abierto de suministro de carbón, mediante oficio *****, por no reanudar en plazo pactado la entrega de carbón en el Contrato celebrado en fecha primero (01) de noviembre de dos mil diez (2010) otorgándole diez (10) días para que manifestara lo que a su derecho conviniera. (Véase a fojas 0238 a 0244 de autos).

7°. NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS DEL OFICIO NÚMERO *** DE RESCISIÓN DEL CONTRATO ABIERTO DE SUMINISTRO DE CARBÓN NÚMERO *****.** En fecha ocho (08) de octubre de dos mil doce (2012) el notario público número trece (13), del Distrito de Sabinas en la ciudad de Melchor Muzquiz Coahuila, **PATRICIO H RUIZ MUZQUIZ, hace constar** en instrumento notarial (véase a fojas 0245 a 0247 de los autos) que a ruego de ***** se constituyó en el domicilio ubicado en el local cincuenta y dos (52) de la Plaza Arizpe de la calle Altamirano sin número de la colonia Reynera en la ciudad de Sabinas, Coahuila, en el que se encuentran las oficinas de la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila a fin **DE DAR FE Y CERTIFICAR** la fijación en el lugar de la oficina o de atención al público de la mencionada promotora en la que se publican los asuntos referidos al Organismo

Descentralizado de la Administración Pública la fijación del oficio número *********, **DE RECISIÓN DEL CONTRATO ABIERTO DE SUMINISTRO DE CARBÓN NÚMERO *******. Documento que se compone por tres (03) hojas las cuales transcribe en el acta notarial.

8°. ESCRITO DE FECHA OCHO (08) DE OCTUBRE DE DOS MIL QUINCE (2015). En fecha ocho (08) de octubre de dos mil quince (2015) ********* presenta escrito ante la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila (véase a fojas 0080 a 0093) en el cual solicita esencialmente lo siguiente: La **reanudación** del contrato abierto de suministro de carbón número ********* y en consecuencia la entrega de códigos para surtir carbón mineral y la **recisión del convenio de suspensión**; el **pago** por un monto de ********* en moneda nacional (\$ *********) más el **pago de daños y perjuicios** por incumplimiento de las cláusulas del contrato mencionado y del convenio de suspensión respectivo.

9°. AMPARO INDIRECTO *****, del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con sede en Saltillo. Por escrito presentado el veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016) en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Saltillo, ********* **solicitó el amparo** y la protección de la Justicia Federal, contra la autoridad y por los actos siguientes:

*“III. La Autoridad o autoridades responsables. - - - a.- El C. Titular y Director General del organismo desconcentrado del Estado de Coahuila denominado **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila. (PRODEMI)**. - - - IV. Actos Reclamados. - - - A.- El acto de autoridad consistente en **la omisión de acordar, contestar y/o resolver en su caso en cuanto al fondo, la instancia administrativa consistente en la petición a la autoridad para que cumpla con el contenido de las prestaciones estipuladas en el contrato abierto de***

suministro de carbón N° *** de fecha ** **
***** ** ***, y con el convenio de suspensión de los
efectos (del contrato abierto de suministro de carbón
***** de fecha ** ** ***** ** ***), de fecha ** **
***** ** ***, celebrando entre ***** ** ***** y el
organismo desconcentrado denominado Promotora para el
Desarrollo Minero de Coahuila.”⁴**

Mediante proveído de veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016), el Juez Primero de Distrito del Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Saltillo, admitió a trámite la demanda y la registró con el número de expediente ***** . Seguido el juicio por sus trámites legales, el veintiséis (26) de abril de dos mil dieciséis (2016), el Juez Primero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, residente en la ciudad de Saltillo, celebró la audiencia constitucional, y emitió sentencia que terminó de engrosarse hasta el **veintinueve (29) de junio de dos mil dieciséis (2016)**, la cual finalizó con el siguiente punto resolutivo:

“ÚNICO. Se sobresee en el juicio de amparo *** promovido por ***** en representación de ***** ** ***** ** ***, contra actos del Director General de la Promotora para el Desarrollo Minero Coahuila, con residencia en esta ciudad. - - - Notifíquese; y personalmente(...).”**

10°. AMPARO EN REVISIÓN ADMINISTRATIVA TOCA *** , EXPEDIENTE AUXILIAR ***** .** Inconforme con dicha determinación de sobreseimiento antes mencionada, mediante escrito presentado el trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016), en el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Saltillo, ***** interpuso recurso de revisión en su contra.

Mediante auto de presidencia de veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Colegiado en Materias

⁴ Versión Pública de la sentencia dictada en el Expediente auxiliar ***** Amparo en revisión administrativa ***** del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

Administrativa y Civil del Octavo Circuito, con residencia en Saltillo, Coahuila, admitió a trámite el recurso de mérito con el número de toca *****.

Envío y trámite del recurso ante el tribunal auxiliar: Por oficio *****, de cuatro (04) de abril de dos mil dieciséis (2016), el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal informó que la referida Comisión determinó que el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, con residencia en Saltillo, Coahuila, recibiera el apoyo del **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza**, para el dictado de sentencias en los asuntos de su conocimiento.

En virtud de lo anterior el citado tribunal auxiliado, por acuerdo de presidencia de cinco (05) de octubre de dos mil dieciséis (2016), ordenó la remisión del asunto al **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza**, el que se recibió por conducto de la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de dicha región el seis siguiente.

Por auto de siete (07) de octubre de dos mil dieciséis (2016), el presidente del tribunal colegiado Magistrado Ángel Rodríguez Maldonado tuvo por recibido el juicio de referencia, ordenó su registro con el número de **expediente auxiliar ******* y lo turnó a la ponencia a su cargo, a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

El día diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017) en la sesión correspondiente el Cuarto Tribunal Colegiado

de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza dicto la resolución en revisión cuyos puntos resolutive son los siguientes:

*“(…) PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, residente en Saltillo, en relación con la omisión y por la autoridad responsable precisado y señalada en el resultado primero de la sentencia recurrida. Remítase mediante el correo electrónico oficial el archivo que contiene la presente ejecutoria al órgano auxiliado y con copia certificada de la sentencia recurrida, vuelvan los autos y anexos al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, residente en Saltillo, Coahuila de Zaragoza; háganse las anotaciones en el libro electrónico correspondiente; y con testimonio de este fallo, así como con copia certificada de la sentencia recurrida y del escrito de expresión de agravios, archívese en su oportunidad el expediente auxiliar como asunto concluido.(…)”⁵*

11°. ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO DE MÉRITO: El acto consistente en la omisión de acordar, contestar y/o resolver en su caso en cuanto al fondo, la instancia administrativa consistente en la petición de fecha **diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018) en reiteración de la petición de ocho (08) de octubre de dos mil quince (2015) -juzgada en el amparo antes mencionado-** a la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, lo que en concepto del actor principal dicha omisión configura la “**Afirmativa ficta**” de sus pretensiones consistentes en que se cumpla con el contenido de las prestaciones estipuladas en el **contrato abierto de suministro de carbón número ******* de fecha primero (01) de noviembre de dos mil diez (2010) a fin de la **reactivación** del mismo, la entrega de códigos para surtir carbón mineral; el **pago** un monto de ******* en moneda**

⁵ Versión Pública de la sentencia dictada en el Expediente auxiliar ***** Amparo en revisión administrativa ***** del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

nacional (\$ ***)** más el **pago de daños y perjuicios** por incumplimiento de las cláusulas del contrato mencionado y del convenio de suspensión de los efectos del contrato abierto de suministro de carbón de fecha catorce (14) de enero de dos mil once (2011) celebrados entre ***** y el organismo desconcentrado denominado **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila.**

12° PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Con fecha **cinco (5) de abril de dos mil diecinueve (2019)**, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el escrito de demanda. Recibida la demanda referida, la Oficialía de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/067/2019**, turnándolo a la Sala Tercera en materia Fiscal y Administrativas de este Tribunal.

13°. ADMISIÓN. Mediante auto de fecha **nueve (09) de abril de dos mil diecinueve (2019)**, se tiene por admitida la demanda, corriéndose traslado a la parte demandada para su legal emplazamiento a juicio y que formule su contestación de conformidad con el artículo 52 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para Coahuila de Zaragoza.

14° CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA PRINCIPAL E INTERPOSICIÓN INCIDENTAL. Mediante auto de fecha veintiuno (21) de mayo del año en curso, se tiene por contestando en tiempo y forma a la autoridad demandada en el juicio y por admitido a trámite el **incidente de incompetencia por materia**, planteado por la demandada y se ordenó su sustanciación en términos de los artículos 14 fracción I, 24 y 54 fracción I de la Ley del Procedimiento

Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁶ ordenando correr traslado a la parte actora del juicio, para que en el término legal de tres (3) días manifestara lo que a sus intereses conviniera.

15°. PRECLUSIÓN DEL PERIODO DE CONTESTACIÓN INCIDENTAL, ADMISIÓN Y DESAHOGO PROBATORIO INCIDENTAL. Mediante proveído de diecinueve (19) de junio dos mil diecinueve (2019), no habiendo hecho contestación o manifestación alguna la parte actora principal del juicio, se tuvo por precluido su derecho a contestar la demanda incidental, y debido a que todas las pruebas ofrecidas por el incidentista son de carácter documental, se admitieron y se determinó tenerlas por desahogadas dada su naturaleza y se omite el periodo de audiencia incidental de desahogo de pruebas; en consecuencia se ordenó poner los autos del incidente en estado de resolución para la formulación de la sentencia interlocutoria correspondiente; la cual se pronuncia en los siguientes términos:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

II. CONSIDERACIONES

RAZONAMIENTOS, JURISPRUDENCIAS Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERA. COMPETENCIA PARA DICTAR RESOLUCIÓN INCIDENTAL. Esta Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia

⁶ **“DE LAS CUESTIONES INCIDENTALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Artículo 14.-** Sólo serán de previo y especial pronunciamiento para que suspendan la tramitación del juicio, las siguientes cuestiones incidentales: I. Incompetencia por materia; (...) **Artículo 24.-** Todos los incidentes se tramitarán por escrito; con la promoción que les dé inicio, se dará vista por tres días a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Las pruebas deberán ofrecerse, en su caso, en el escrito por el que se promueva el incidente. Todas las disposiciones relativas a las pruebas del juicio principal, son aplicables a los incidentes, en lo que no se oponga a lo dispuesto por el presente capítulo.”

Administrativa de Coahuila de Zaragoza es competente para conocer y resolver la presente incidencia sobre incompetencia por materia, en términos de lo dispuesto por los artículos 11, 13 fracciones XII y XIII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como, los artículos 14 fracción I y 24 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDA. PROCEDENCIA: LEGITIMACIÓN y OPORTUNIDAD. Por razón de método lógico, en principio es necesario verificar la procedencia del incidente.

El artículo 14 fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila de Zaragoza, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“Artículo 14.- Sólo serán de previo y especial pronunciamiento para que suspendan la tramitación del juicio, las siguientes cuestiones incidentales:
I. Incompetencia por materia; (...).”*

Oportunidad: El incidente de previo y especial pronunciamiento sobre incompetencia por materia se interpuso en tiempo al verificarse en la contestación de la demanda.

Legitimación: El incidente mencionado fue interpuesto por parte legítima, al ser la parte demandada en el juicio de origen.

En efecto, la parte demandada Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, en su contestación a la demanda interpone el incidente de mérito, de conformidad con la fracción I del artículo 54 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 54.- El demandado en su contestación, y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; (...)”

TERCERA. DELIMITACIÓN DE LA LITIS COMPETENCIAL. De acuerdo a los argumentos del actor incidental, la impugnación de la competencia de este órgano jurisdiccional se centrará exclusivamente en el factor de la materia.

Dado que la problemática planteada versa en dilucidar si el silencio de una de las partes vinculadas a una relación contractual que existe o existió entre ellas, **está sujeto a las regulaciones de derecho administrativo o a las de la “materia civil”**, es conveniente citar la siguiente tesis que tiene relación con el caso objeto de estudio:

“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. *La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.*” CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Registro: 187637. I.4o.A.341 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Marzo de 2002, Pág. 1284.

Al respecto, un acto unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad, es de naturaleza administrativa.

Ahora bien, esa relación contractual, no es de carácter administrativo, pues, si bien es cierto que en lo que atañe al contrato de suministro de carbón y el convenio suspensivo o modificadorio fue celebrado entre el órgano descentralizado del Estado y un particular, esa sola circunstancia no implica que el acto sea administrativo y, por ende, que sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado el órgano competente.

En efecto, aunque naturalmente constituye una autoridad pública al ser un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal, pues forma parte de la organización administrativa de Coahuila, Pero, no todos los actos (activos o pasivos) que despliega en ejercicio de sus funciones revisten el cumplimiento de un servicio público o la celebración de un acto administrativo, dada su doble personalidad, pues a virtud de ésta, también actúa como particular cuando celebra convenciones con los particulares.

Así es, el Estado puede actuar de dos maneras: como sujeto de derecho privado; o como poder público.

En el primero de los casos existe un **plano de igualdad frente a otros miembros de la colectividad**, como podría cualquier individuo actuar; sus relaciones están sujetas a las reglas del derecho común, establecidas para los particulares y, por consiguiente, sometidas a la jurisdicción común. Por el contrario, la segunda forma de actuar implica el ejercicio de las facultades administrativas que tienden al cumplimiento de fines públicos y se caracteriza por radicar en la esfera del poder reglado de la administración, basado en **relaciones de subordinación**. Sustenta lo anterior, el criterio judicial siguiente:

“JURISDICCIÓN CIVIL Y JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA. DIFERENCIAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). En razón de los fines a que sirve el derecho, puede distinguirse entre el derecho privado, que se caracteriza por servir a los fines individuales buscando la igualdad entre los miembros sociales y el bien particular de los mismos, y el derecho público, caracterizado por servir al fin general o colectivo. Objeto del derecho privado son las relaciones de los miembros de la sociedad entre sí; aquel en el que los individuos son contemplados precisamente en su ser individual o aislado, apoyándose en una relación de yuxtaposición o coexistencia de los sujetos, y partiendo de la independencia entre éstos. Objeto del derecho público, en cambio, son las relaciones de los miembros sociales con el todo del que forman parte, y como atiende al cumplimiento de fines colectivos, se funda en relaciones de subordinación, partiendo de un estado de sumisión de los sujetos. Ahora bien, en ejercicio de sus facultades y para el cumplimiento de los fines que las leyes le asignan, **el Estado puede actuar de dos maneras: unas veces como sujeto de derecho privado y otras como poder público. En los casos en que el Estado procede como persona de derecho privado, esto es, en un plano de igualdad frente a otros miembros de la colectividad, como podría cualquier individuo actuar, sus relaciones están sujetas a las reglas del derecho común,** establecidas para los particulares y por consiguiente sometidas a la jurisdicción común. En cambio, cuando el Estado procede como poder público, en ejercicio de las facultades administrativas que miran al cumplimiento de fines públicos, afectando, por ejemplo, un interés privado por un interés colectivo, la situación se caracteriza por radicar en la esfera del poder reglado de la administración, basado en **relaciones de subordinación.** La distinción entre jurisdicción civil y jurisdicción administrativa, parte de los conceptos arriba enunciados y, según se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. del Código Civil, 1o. del Código de Procedimientos Civiles y 1o. de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, el control jurisdiccional de los actos del Estado ha sido sometido a los tribunales del orden común en tratándose de controversias relativas a derechos privados; pero cuando se trata de actos realizados por la administración como poder público, esto es, ejercitados no en un plano de igualdad, **sino de supraordenación frente a los particulares, el conflicto deben dirimirlo los tribunales del orden administrativo.”** SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 139/2000. Josefina Martínez de Garza. 15 de febrero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdés. Secretaria: María Isabel González Rodríguez.

Bajo este contexto jurídico, tenemos que de la demanda del juicio principal como de los documentos anexados a la misma, así como de las documentales públicas que obran en autos, estas últimas adquieren valor probatorio pleno de conformidad con el artículo 78 de la Ley

del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila de Zaragoza; se advierte que se reclama en vía administrativa de la positiva ficta el pago de la cantidad de ******* en moneda nacional (\$ *****)**, por concepto de adeudo de diversas indemnizaciones derivadas del contrato abierto de suministro de carbón y su convenio de suspensión (convenio modificadorio) que constituyen los documentos base de la acción ejercida en el escrito no contestado, actos que no tienden al cumplimiento de fines públicos (colectividad) y no se encuentran en la esfera del poder reglado de la administración (relaciones de subordinación), es decir, éstos no reflejan la voluntad de la administración pública en ejercicio de sus potestades, más bien **se está actuando en un plano de igualdad ante un particular** (persona moral), lo que de ninguna manera puede considerarse un acto de imperio o coercitivo. Ante esto, no puede ser estimado administrativo el **acto (silencio)** en cuestión.

Lo anterior por su necesaria implicación normativa del silencio que para configurar resolución ficta (negativa o positiva) debe ser referida a la materia administrativa de las demás hipótesis normativas del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que en el caso su referencia normativa sería con la fracción VII relativa a cumplimiento de contratos públicos⁷.

Ahora bien, la competencia por razón de materia, se determina por la naturaleza de la pretensión procesal, su

⁷ “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; (...)”

origen, su contexto circunstanciado y por las disposiciones legales que la regulan, esto es, se toma en cuenta el derecho subjetivo hecho valer en la demanda y que constituye la pretensión y norma aplicable al caso concreto, lo que permite determinar cuándo un litigio debe ser sometido a los tribunales, administrativos, civiles, mercantiles u otros.

La materia incidental a resolver, consiste entonces en determinar, si como lo afirma la incidentista **Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza**, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado carece de **competente por razón de materia para conocer y resolver de la demanda** planteada por *********, en los autos del expediente al rubro indicado, para lo cual medularmente expone en síntesis los siguientes razonamientos:

a) La acción ejercida por el demandante se sustenta en un **silencio de índole privado** (por dirigirse a su intervención previa contractual con el carácter de ente privado y no como autoridad) derivada de una relación contractual relativa al **contrato abierto de suministro de carbón ya rescindido**, los cuales **no constituyen actos administrativos, sino que son actos privados entre partes contratantes como privados.** Por tanto, aduce que quien debe conocer del juicio principal no es el Tribunal de Justicia Administrativa.

b) Refiere que en el caso los documentos contractuales no constituyen actos administrativos, la naturaleza del **contrato abierto de suministro de carbón** es meramente **civil** lo cual deviene de sus cláusulas y así

ha sido determinado en **diversas resoluciones de Amparo.**

c) La inadecuación normativa de los hechos demandados con la hipótesis legal de **competencia del Tribunal de Justicia Administrativa**, prevista en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Esta Sala considera que los argumentos sucintos en los incisos que anteceden son esencialmente **fundados.**

FIJACIÓN DE LA LITIS INCIDENTAL. La *Litis* incidental a resolver, consiste en determinar, si como lo afirma la incidentista **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**, esta Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado **es incompetente por materia para conocer y resolver de la demanda** planteada por *********.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

CUARTA. CUESTIONES PRELIMINARES. Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente.

Esta Sala sostiene el criterio de que existe una imposibilidad de que el silencio positivo pueda ser un título ejecutivo para reclamar frente a la inactividad administrativa por la vía del cauce privilegiado del artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁸ al ser interpretado en forma contextual con los

⁸ **Artículo 23.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente **en un plazo no mayor a treinta días hábiles.** Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al

artículos 17 al 26 del Título Tercero Del Procedimiento Administrativo del mismo ordenamiento legal⁹ y en relación con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza denota que en **materia contractual** solo cobra esa vía positiva cuando el silencio se produce dentro de **un procedimiento administrativo tipificado por el legislador en el Título Tercero mencionado, no siendo viable en caso contrario**, es decir cuando se insta **una petición de forma atípica**. (*Sin procedimiento administrativo*) Robustece lo anterior por analogía los siguientes criterios:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SU DIFERENCIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. No toda petición o solicitud que se eleve a una autoridad fiscal y que ésta no conteste transcurrido el término de cuatro meses, constituye una negativa ficta, sino lo único que provocaría es que se viole en perjuicio del contribuyente que elevó tal petición o solicitud, el derecho de petición consagrado en el artículo 80. constitucional, el cual **es una institución diferente a la negativa ficta** que establece el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. La omisión en que incurra la autoridad fiscal al no dar respuesta de manera expresa dentro del plazo de cuatro meses, a la instancia, recurso, consulta o petición que el particular le hubiese elevado, para que pueda configurar la negativa ficta, es necesario que se refiera y encuadre en alguno de los supuestos que establece el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; esto es, **la negativa ficta únicamente se configura respecto de las resoluciones que deba emitir la autoridad administrativa fiscal con motivo de la interposición de los recursos en los que se impugnasen cuestiones de su conocimiento o acerca de peticiones que se le formulen respecto de las resoluciones que hubiese formulado y que omita resolver o contestar dentro del plazo de cuatro meses.** En cambio, el escrito petitorio que no guarde relación con alguna de las hipótesis del invocado artículo 23,

promoviente, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario. A petición del interesado, **se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver. Igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido negativo.**

En el caso de que se recurra al sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma.

aun cuando la autoridad demandada omite darle respuesta después de cuatro meses, en modo alguno constituye la resolución negativa ficta, sino que provoca que se infrinja el derecho de petición, **cuyo conocimiento es competencia exclusiva de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.**” CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 573/94. Cafés Alpe, S.A. de C.V. 5 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Martínez Martínez. Secretario: Mario Oscar Lugo Ramírez.

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICION. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8 constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente con lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de cuatro meses, a una petición que se les formule se considera, por ficción de la ley, como **una resolución negativa.** En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8 constitucional, **porque una excluye a la otra.**” PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa. Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia I.1o.A. J/2, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Octubre de 1997, página 663, de rubro: **“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES.”** Registro: 223975. . Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Enero de 1991, Pág. 321.

El procedimiento administrativo establecido en el título tercero de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se rige por los principios de legalidad y buena fe, como lo señala el artículo 18 del mismo ordenamiento legal, el cual a la letra dice:

“Artículo 18. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, **legalidad**, publicidad y **buena fe.**”

Estos principios de legalidad y buena fe aplicados a lo dispuesto por el artículo 23 del mismo ordenamiento legal, podemos inferir que para que se actualice la positiva ficta es

necesario que exista en la realidad una **posibilidad jurídica de lo solicitado**.

Atendiendo a lo mencionado y siendo que la **RESCISIÓN DEL CONTRATO ABIERTO DE SUMINISTRO DE CARBÓN NÚMERO ******* de fecha **cinco (05) de octubre de dos mil doce (2012)** en el que la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, rescinde el Contrato abierto de suministro de carbón mencionado, mediante **oficio *******, **por no reanudar en plazo pactado la entrega de carbón** en el Contrato celebrado en fecha primero (01) de noviembre de dos mil diez (2010) **otorgándole diez (10) días para que manifestara lo que a su derecho conviniera**. (Véase a fojas 0238 a 0244 de autos) es un **acto consentido** por no haber sido impugnado dentro de término concedido con algún medio de defensa.

Para robustecer lo anteriormente razonado es necesario precisar las reglas de la prescripción señaladas dentro del propio artículo 2513 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en la cual señala el término de cinco años para exigir el cumplimiento de una obligación, si dentro de este plazo no se ejercita la acción correspondiente en consecuencia se extingue el derecho para poder ejercitarse.

“ARTÍCULO 2513. *Fuera de los casos expresamente exceptuados por la ley, se necesita el lapso de cinco años, contados desde que una obligación pudo exigirse o un derecho ejercitarse, para que se extinga la facultad de pedir el cumplimiento de la obligación, o para perder el derecho, cuando aquélla no se exigió y éste no se hizo valer.”*

Si bien al momento de notificarse la rescisión contractual antes indicada por la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, fue en el año dos mil doce (2012), época en que no existía este órgano jurisdiccional,

en consecuencia, atendiendo al principio de legalidad previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **esta Sala resulta incompetente por temporalidad para resolver sobre la interpretación o cumplimiento de un contrato rescindido y notificado en una época en que este Tribunal no estaba previamente establecido.**

En el escrito de demanda se duele de manera principal del silencio de Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, que aconteció estando en funciones esta Sala, la petición no resuelta pretende el cumplimiento de contratos que fueron rescindidos y notificados en una época en que este órgano jurisdiccional no estaba establecido.

El hecho anterior, que implica la imposibilidad jurídica de lo solicitado por ***** a la Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza, improcedencia jurídica que incide para determinar la ausencia de configuración de la positiva ficta o “**Afirmativa ficta**” en relación con sus pretensiones consistentes en que se cumpla con el contenido de las prestaciones estipuladas en el **contrato abierto de suministro de carbón número ******* de fecha primero (01) de noviembre de dos mil diez (2010) a fin de la **reactivación** del mismo, el pago de indemnización y la entrega de códigos para surtir carbón mineral.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este derecho se encuentra garantizado en: Artículo 14. (Párrafo segundo) *“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante*

los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho (...)”

Nos refiere también, a la correcta y estricta aplicación a los procesos legales que deben llevarse a cabo a aquellas personas que han sido privadas de sus intereses jurídicos (libertad, propiedades, derechos o sus posesiones), es decir, deberán **ser juzgadas conforme a las leyes expedidas con anterioridad, mediadas por un juicio ante tribunales previamente establecidos.**

Doctrinariamente¹⁰ uno de los defectos al **silencio administrativo positivo** fue su peligrosidad para el interés

¹⁰ **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.” Amparo directo en revisión 1124/2000. Abel Hernández Rivera y otros. 17 de

público y al principio de legalidad, puesto que serviría para evadir controles administrativos y permitiría la consagración de fraudes por el solo transcurso del tiempo. Frente a ello, la respuesta dogmática fue conciliar ambas posiciones, al ***excluir la posibilidad del silencio positivo contra legem***, en acatamiento al **principio de legalidad** o dicho en otros términos, cuidar que el interesado a través del silencio administrativo positivo, **no pudiera obtener nada distinto a lo que pudiera haber obtenido por la decisión expresa de la autoridad.**

Por eso, se debe entender que siendo el silencio administrativo una técnica sustitutiva presunta o ficta de la inacción u omisión administrativa, **cuando se configura solo puede obtenerse lo mismo que conforme a derecho podría obtener de su petitorio o recurso y en los términos estrictamente solicitados.**

El acto ficticio derivado del **silencio administrativo positivo al igual que el acto expreso debe ser conforme a ley**, por lo que ese petitorio debe ser formal y sustantivamente sujeto a derecho.

El principio de legalidad implica también que nadie puede obtener mediante el silencio, aquello que para lo cual no cumple las exigencias legales o si no presenta ante la autoridad los documentos válidos que así los comprueben.

En este sentido, **para surgir el silencio administrativo positivo el administrado debe haber**

abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán Registro: 189723. 2a. LXIII/2001. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Mayo de 2001, Pág. 448.

cumplido con las disposiciones legales y así demostrarlo documentalmente.

Por aplicación del **principio de legalidad**, la inactividad administrativa y sus determinaciones fictas, **no pueden dar protección a lo antijurídico, o adjudicar derechos contraviniendo las normas.**

Resulta equivoco sostener que el silencio administrativo permite aprobar cualquier pedido, al margen de su legalidad sustancial.

El actor incidental expresa en forma reiterada que el contrato base de la acción es de naturaleza civil y no administrativa, porque **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**, demandada intervino con el carácter de ente privado, no así de autoridad.

Si bien **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila** está colmando una atribución encomendada respecto a la prestación de un servicio público consistente en el fortalecimiento y sustentabilidad de la industria minera en la región carbonífera. Sin embargo, esta función **no modifica la naturaleza del acto jurídico civil celebrado y con esa naturaleza civil así pactada**, como lo sostuvo con nítida precisión jurídica el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región en la sesión de **diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017) en los autos del juicio de amparo en revisión administrativa *******, en la sentencia del expediente auxiliar *********.

Cuyas partes conducentes son del tenor literal siguiente:

“(…)De ahí que, aun ante la inexistencia de un tribunal contencioso administrativo en el Estado de Coahuila de Zaragoza ello no significa que el acto que aquí reclama sea de los considerados de “autoridad” para los efectos del juicio de amparo, pues al existir un consenso entre los celebrantes del contrato en el sentido de sujetarse estrictamente a los términos, lineamientos, procedimientos y requisitos establecidos en las cláusulas respectivas, y a lo dispuesto en el Código Civil y Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de Coahuila de Zaragoza, y que de las posibles controversias que surgieran de la interpretación o cumplimiento del contrato, serían competentes para conocer los Tribunales Estatales de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, por lo que de un análisis interpretativo de la voluntad de los contratantes, por cuestión lógica es válido inferir un sometimiento a la jurisdicción de órganos jurisdiccionales que eran existentes al momento de su suscripción, siendo un contrasentido pretender una sujeción a un tribunal inexistente y de una materia distinta a la cual acordaron sujetarse.

(…)En ese tenor, y trayendo a colación el principio de que la voluntad de las partes es ley suprema en materia de contratos, es que no pueden soslayarse los términos en que el contrato de origen fue suscrito por los intervinientes, por lo que, como lo sostiene la Superioridad, será el derecho privado quien preservará esa relación jurídica y declarará el derecho en disputa, tan es así que los propios contratantes acordaron en la cláusula XXIX sujetarse estrictamente a los términos, lineamientos, procedimientos y requisitos establecidos en las cláusulas respectivas, y a lo dispuesto en el Código Civil y Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de Coahuila de Zaragoza, de ahí que tampoco pueda la recurrente alegar que se está en presencia de un conflicto en materia administrativa. (…)

La cuestión sometida a esta Sala se estrecha, por tanto, al análisis **de la naturaleza del silencio** de la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila ante la petición formulada por el actor con fecha diez (10) de octubre de (2018) **en reiteración de la previamente juzgada en amparo como silencio** en el derecho de petición referidas a la misma pretensión del cumplimiento de un contrato privado.

Así, considerando que la administración pública puede celebrar contratos **privados y administrativos**, la teoría predominante ha establecido diversas corrientes para identificar la naturaleza de éstos:

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

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

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

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

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

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

Con base en lo anterior, lo característico de los contratos administrativos es **la existencia en ellos de aspectos que hacen excluyente al derecho privado.**

— Como por ejemplo el régimen jurídico especial de derecho público que rige el contrato administrativo, traducido en la posibilidad para la administración pública de su **modificación unilateral**, de su **ejecución directa** y de su **rescisión directa y unilateral.**

Así las cosas, el examen de las cláusulas contenidas en el contrato de mérito, lleva necesariamente a concluir que se está en presencia de un acto de naturaleza civil, como lo dejar ver el contenido de las consideraciones que más adelante se precisan.

Al respecto, es procedente traer a la vista la tesis denominada:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.”

Competencia 3/2007.—Suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo, ambos del Quinto Circuito.—21 de febrero de 2007.—Cinco votos.—Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretario: Juvenal Carbajal Díaz. Competencia 105/2007.—Suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa y Primero en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito.—7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de cuatro votos.—Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga. Competencia 124/2007.—Suscitada entre los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Administrativa y Primero en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito.—28 de noviembre de 2007.—Unanimidad de cuatro votos.—Ausente: José Fernando Franco González Salas.—Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretario: Óscar F. Hernández Bautista. Competencia 137/2007.—Suscitada entre los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Administrativa y Primero en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito.—16 de enero de 2008.—Cinco votos.—Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretario: Óscar F. Hernández Bautista. Competencia 131/2008.—Suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa y Primero en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito.—17 de septiembre de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.—Ponente: José Fernando Franco González Salas.—Secretaria: Ileana Moreno Ramírez. Tesis de jurisprudencia 24/2009.—Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de marzo de dos mil nueve. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, Segunda Sala, tesis 2a./J. 24/2009; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 653. Registro: 1011076. 91. Segunda Sala. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo VII. Conflictos Competenciales Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Común, Pág. 109.

Del contenido de la tesis por contradicción transcrita, se desprende que para determinar la competencia de la autoridad que debe conocer, procede atender a la naturaleza del acto y el origen a la prestación que se

reclama, y en el caso es respecto **al cumplimiento derivado del contrato privado por la vía ejecutiva administrativa de la positiva ficta.**

Vía administrativa elegida por el actor principal en contravención a que las partes se sujetaron al fuero común, en atención a la naturaleza privada contractual del pacto y que se estableció que las cláusulas debían suplirse o interpretarse de conformidad con las reglas establecidas en el **código civil**, y que, por ende, no se puede cambiar de manera oficiosa lo expresado por las partes en las cláusulas del contrato y de otra forma se le estaría dejando en estado de indefensión en perjuicio de las partes; y expresa se actualizan los criterios siguientes:

“COMPETENCIA. EXISTE SUMISIÓN EXPRESA SÓLO SI TODAS LAS PARTES RENUNCIAN CLARA Y TERMINANTEMENTE AL FUERO QUE LA LEY LES CONCEDE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). De conformidad con el artículo 157 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, hay sumisión expresa cuando todas las partes que intervienen en un contrato, aparte de designar con toda precisión al Juez a quien se someten, renuncian al fuero que por ley les pudiera corresponder en razón de su domicilio; de ahí que si sólo una de ellas expresó tal renuncia, resulta ineficaz ese único sometimiento para declarar la competencia del **Juez señalado en ese acuerdo de voluntades**”. *QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. Amparo directo 122/2011. ING Hipotecaria, S.A. de C.V, S.F. de O.L. 7 de abril de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Dueñas Sarabia. Secretaria: María Anayatzin Castañeda Castro. Tesis: III.5o.C.176 C Tribunales Colegiados de Circuito Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Mayo de 2011 Novena Época Pág. 1051 Tesis Aislada (Civil) Registro: 162195*

“SUMISION EXPRESA, COMPETENCIA POR. PARA SU VALIDEZ BASTA CON QUE SE INDIQUE EL LUGAR DE LOS TRIBUNALES A LOS QUE SE SOMETEN (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). De conformidad con los artículos 151 y 152 de los Códigos de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y del Estado de Baja California, respectivamente, "es Juez competente aquél al que los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente...", entendiéndose que hay sumisión expresa cuando los interesados renuncian clara y terminantemente al fuero que la ley les concede y designan con precisión el Juez a quien se someten, según lo dispuesto en los

numerales 152 y 153 de los citados códigos. Por consiguiente, para la validez de la sumisión expresa a la competencia de un Juez se requiere lo siguiente: 1) que se renuncie clara y terminantemente al fuero que por ley les corresponde, y 2) que se designe con toda precisión al Juez a quien se someten. Ahora bien, si en el contrato base de la acción se estipuló que para la interpretación y cumplimiento del mismo las partes se sometían a los tribunales del Distrito Federal, renunciando al fuero que por razón de su domicilio o del de la ubicación del bien inmueble materia del contrato pudiera corresponderles, debe considerarse que existió sumisión expresa a la competencia del Juez del lugar designado, pues, por una parte, se renunció clara y terminantemente al fuero que por ley les correspondía y, por la otra, se designó con precisión el lugar de los tribunales a los que se someten, sin que pueda considerarse que además es necesario, para la validez de la sumisión, que se especifique a qué Juez de dicho lugar se someten, pues ello sería exigir a los particulares que determinen cuestiones que pueden no depender de su voluntad, sino de la ley y del turno que al efecto se lleve en la Oficialía de Partes Común a los juzgados respectivos, si la legislación procesal del Estado a cuya jurisdicción de sus tribunales se someten funciona a través de este sistema para designar por turno al juzgado que deba conocer de cada asunto dentro de los que reúnen los criterios de materia, cuantía y grado, que no son prorrogables, como es el caso del Distrito Federal; además de que si se está renunciando a la jurisdicción territorial de los tribunales de determinado lugar, sin especificarse concretamente cuál es el Juez a cuya competencia se renuncia en tanto la ley no señale el lugar de los tribunales a cuya jurisdicción se someten para que de acuerdo con los criterios legales de competencia establecidos por la legislación del lugar respectivo se determine al Juez que en concreto será competente para conocer del asunto." *Competencia 64/88. Suscitada entre los Jueces Segundo Civil en el Distrito Federal y Primero Civil en Tijuana, Baja California. 22 de junio de 1988. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 193-198, Cuarta Parte, página 83. Nota: En el Informe de 1988, esta tesis aparece bajo el rubro "COMPETENCIA. PARA LA VALIDEZ DE LA SUMISIÓN EXPRESA BASTA CON QUE SE INDIQUE EL LUGAR DE LOS TRIBUNALES A LOS QUE SE SOMETEN (CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."*

NEGATIVA O POSITIVA FICTA: DESESTIMACIÓN O CERTIFICACIÓN DE LO PEDIDO POR SILENCIO de la AUTORIDAD.

En efecto, está legalmente establecido que la **certificación de actos presuntos** permite a la Administración, una vez finalizados los plazos para resolver y antes de expedir la misma, dictar un acto administrativo

expreso aun cuando resultara contrario a los efectos del silencio positivo ficto, de manera que, **el silencio administrativo positivo o negativo no opera por el mero transcurso del tiempo, sino que necesita del requisito de su certificación.**

La emisión de tal certificación no es competencia de este órgano jurisdiccional solamente la resolución negativa administrativa a otorgar tal certificación administrativa.

Que del origen constitucional del **Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza** (artículo 168-A de la Constitución de Coahuila de Zaragoza y el artículo 116 de la Constitución Federal)¹¹, no se advierte que se contemple de manera precisa los asuntos que sean de su competencia, ni se precisa cuáles son estos últimos, sino que ello se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y así lo dispone también el artículo 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso para el Estado de Coahuila de Zaragoza¹².

¹¹ **Artículo 168-A.** El Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es un organismo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establecerá su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. **Es competente para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública del Estado y los municipios y los particulares; (...)**

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales **tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; (...)**

¹² **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.

Que en virtud de que, la **acción de nulidad administrativa** únicamente puede promoverse ante los tribunales administrativos y no ante otro tipo de órganos judiciales o jurisdiccionales, en los casos en que no se reúnan los requisitos de procedencia, entre estos la competencia por materia del mismo tribunal administrativo **no es jurídicamente posible remitir el asunto a uno diverso, sino que debe darse por concluido**; ya que la remisión a un diverso órgano implicaría **modificar la acción ejercida**, la pretensión deducida y la legislación aplicable, esto es, el hecho de enviar el asunto a órganos con distinto tipo de competencia implicaría transformar el **planteamiento del interesado a una acción principal constitutiva, de condena o ejecutiva, o bien, civil, mercantil, laboral, o constitucional**, donde ya no serían confrontados los intereses de particulares con los de las autoridades integrantes de la administración pública.

La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece que cuando exista alguna cuestión competencial por razón de materia, el juicio no debe darse por concluido, sino remitirse a la sala que resulte competente para conocer del asunto; sin embargo, en aquellos casos en que la cuestión que se analiza se refiere a asuntos en que se demanda la nulidad de un acto o resolución de la administración pública que no reúnen las características para generar la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en cualquiera de sus salas, el asunto **no se puede remitirse a un diverso órgano jurisdiccional o judicial**, sino que el juicio promovido se debe sobreseer.

Cabe destacar que la improcedencia del juicio contencioso administrativo derivado de la incompetencia del

Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, por sí misma, no constituye una violación a la garantía de tutela judicial efectiva, así como que, al no reunirse los requisitos de procedencia o condiciones necesarias para dictar una resolución de fondo, no es jurídicamente posible remitir el asunto a un diverso órgano judicial o jurisdiccional, sino que debe darse por concluido dictando el sobreseimiento.

De las consideraciones que anteceden, se advierte, que el sobreseimiento por incompetencia, no vulnera el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional; pues de conformidad con los artículos 49, 80 y 87 fracción V de la Ley del Procedimiento Contencioso para el Estado de Coahuila de Zaragoza; autorizan al Tribunal de Justicia Administrativa para decretar el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo cuando durante la tramitación del juicio aparezca o sobrevenga algunas de las causales de improcedencia previstas en el citado ordenamiento legal

En el caso concreto, la causa de improcedencia determinada por esta Sala, durante la suspensión de la sustanciación del juicio contencioso administrativo fue contemplada como de previo y especial pronunciamiento en la fracción I, del artículo 14 de la Ley del Procedimiento Contencioso para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que alude a la **incompetencia por materia** para conocer de la acción planteada por el particular. De esta manera, esta Sala está facultada legalmente para determinar si el **acto impugnado no encuadra en la hipótesis normativa** de los enumerados en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, una vez

que el juicio contencioso administrativo sea admitido y en la fase de instrucción.

En efecto, en aquellos casos en los que este órgano jurisdiccional no detecte la incompetencia para conocer del asunto en el auto de admisión de la demanda respectiva, no impide que la incompetencia por materia que llegue a determinar con posterioridad de oficio o incidentalmente, le impide emitir pronunciamiento de fondo, en consecuencia procede sobreseer.

Variación de un derecho constitucional de petición a una solicitud de confirmación (certificación) de afirmativa ficta, (positiva ficta) sobre la misma pretensión.

La demandante *********, varía su acción de **derecho de petición** a una solicitud de certificación o confirmación de "**afirmativa ficta**".

En la **instancia administrativa interpuesta el ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015)**, *********, interpuso Amparo Indirecto por violación del **derecho constitucional de petición**, el cual fue resuelto mediante sentencia de sobreseimiento¹³ y tal determinación fue confirmada en la sentencia del expediente auxiliar ********* pronunciada por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región en la sesión de **diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017)** como quedo precisado en los antecedentes.

¹³Juicio de **amparo indirecto, expediente ***** del Juzgado Primero de Distrito** en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con sede en Saltillo.

El Tribunal Federal¹⁴ del conocimiento del derecho de petición ejercitado por ***** contra el silencio de la demandada Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, dio respuesta explicando en síntesis que esta última **no era autoridad para efectos de amparo por el plano de igualdad de las partes contratantes en que había actuado la autoridad y la naturaleza privada determinada en los contratos cuyo cumplimiento exigía la quejosa.**

De ahí que es inexacto que ***** haya interpuesto juicio contencioso contra el **mismo hecho** ya juzgado, debido a que las dos causas se configuran como presupuesto para que se verifique la prohibición contenida en el principio "**non bis in ídem**".

Por tanto, se parte de que el principio **non bis in ídem**, previsto en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, es aplicable a la materia administrativa. El valor del principio de seguridad jurídica que está implícito en la fórmula **non bis in ídem**, también conocida como **ne bis in ídem**; ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la conveniencia de que el mismo sea aplicado en procesos de distinta naturaleza, en el caso la contenciosa

Es criterio de este órgano jurisdiccional que el **silencio de una autoridad**, en el caso de configurarse como tal, es un **acto pasivo continuado** y no obstante los diversos escritos presentados ante la misma autoridad en diversas fechas, siempre y cuando tengan las mismas

¹⁴ Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza en el expediente auxiliar ***** dicto resolución de sobreseimiento.

pretensiones, **no constituyen actos distintos que pudieran configurar diversas resoluciones fictas**; sino que se trata de ***un solo acto pasivo continuado***, el cual una vez que es impugnado mediante algún medio de defensa y resuelto, ya no puede volver a ser impugnado mediante otro medio de defensa en virtud del principio constitucional “*non bis in ídem*” aplicado a la materia administrativa.

Lo anterior es como se indica, ya que de **considerar lo contrario** las figuras de la **negativa ficta**, positiva ficta y el **derecho de petición**, vulnerarían el principio **NON BIS IN IDEM**, dado que puede volver a insistir en la misma petición, mientras subsista el silencio.

En término generales, el principio *non bis in ídem*, consiste en la prohibición de que un mismo hecho resulte sancionado más de una vez, es decir, supone que no se imponga duplicidad de sanciones en los casos en que se desprenda identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Ahora bien, en estricto respeto al principio general de derecho que dispone, *NON BIS IN IDEM*, (NO DOS VECES POR LO MISMO), es importante denotar que estas semejanzas en ambos juicios mencionadas derivarían en que las dos causas se configuran como presupuesto para que se verifique la prohibición contenida en el principio *non bis in ídem*.

“***Non bis in ídem***”, o “***Ne bis in ídem***” en latín significa “*No dos veces hacia la misma Cosa*”. Nadie puede ser juzgado dos veces por los **mismos hechos**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Cuando existan en contra de la misma persona y por la misma conducta, por lo

que un segundo juicio es inconstitucional por violar la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 23, 14 y 16 de la Constitución Federal.

Cabe destacar la vinculación del principio de seguridad jurídica con el de la cosa juzgada y éstos afines, a su vez, al fundamento del principio *non bis in ídem*. Desde el origen del principio *non bis in ídem* se relaciona con la cosa juzgada en sus dos aspectos: el primero se da con la imposibilidad de que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el tema y en el segundo, lo declarado por sentencia.

Así, la cosa juzgada implica en su aspecto material se refiere al efecto que produce respecto de otros procesos, es decir, se proyecta de forma positiva, (vinculante o prejudicial), lo que determina que el *juzgador futuro* debe respetar el contenido de lo juzgado en un proceso precedente **para evitar caer en contradicciones**; su función negativa, o también denominada excluyente o preclusivo, supone que el proceso posterior deberá abstenerse de enjuiciar los hechos que ya fueron materia de juicio en el primer proceso.

Lo que se busca evitar es la duplicidad de procedimientos y la **dobles valoración de un mismo hecho**.

La aplicación del principio *non bis in ídem* supone, en lo que ahora importa, que las autoridades jurisdiccionales, a través de juicios distintos, no pueda juzgar una misma conducta, por entrañar esta duplicación de justipreciaciones, lo que implica también que los mismos hechos enjuiciados por distintos órganos jurisdiccionales, no puedan existir y dejar de existir al mismo tiempo, pues a ello se oponen no sólo elementales exigencias lógicas, sino también el principio general de seguridad jurídica.

En el asunto de mérito el hecho sometido a juicio **es el silencio (Omisivo continuado) en diferentes espacios temporales pero respecto de una misma pretensión entre las mismas partes.**

Para robustecer lo anterior, se cita por analogía el criterio jurisprudencial de la décima época con número de registro 2018180, que a la letra se cita:

“PROHIBICIÓN DE DOBLE ENJUICIAMIENTO. EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM SE VIOLA EN SU VERTIENTE ADJETIVO-PROCESAL, SI SE SOBRESEE EN LA CAUSA PENAL A FAVOR DE UNA PERSONA Y CON POSTERIORIDAD SE LE SOMETE A PROCESO PENAL PARA REPROCHARLE LOS MISMOS HECHOS. El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe el doble juzgamiento a una persona, y consta de dos modalidades: una vertiente sustantiva o material, consistente en que nadie debe ser castigado dos veces por el mismo hecho; y la vertiente adjetiva-procesal, en virtud de la cual, nadie debe ser juzgado o procesado dos veces por el mismo hecho, siempre que sobre éste haya recaído una sentencia firme, auto de sobreseimiento o confirmación del no ejercicio de la acción penal definitivo. Ahora, para que se actualice la transgresión al principio referido, deben concurrir tres presupuestos de identidad: a) sujeto, b) hecho y c) fundamento. El primero exige que la acción punitiva del Estado recaiga en el mismo individuo; el segundo se actualiza si tiene como base el mismo hecho; mientras que el último inciso se refiere a la constatación de la existencia de una decisión previa, la cual no necesariamente será de fondo (que condene o absuelva), sino que también podrá tratarse de una resolución análoga, esto es, una determinación definitiva que hubiera puesto fin a la controversia, como puede ser un auto de sobreseimiento que ha adquirido firmeza, pues en este último supuesto dicha decisión surte los efectos de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada, en términos del artículo 304 del Código Federal de Procedimientos Penales (vigente hasta el 18 de junio de 2016 en el Estado de Tamaulipas); por lo que si se sobresee en la causa penal a favor de una persona y con posterioridad se le somete a proceso para reprocharle los mismos hechos, en ese caso, se viola el principio indicado, en su modalidad adjetivo-procesal, pues si bien no se presenta un doble castigo por el mismo hecho, ni se aplica una nueva consecuencia jurídica sobre una misma infracción, como sucede en la vertiente sustantiva del principio en análisis, sí se le somete dos veces a proceso por la misma situación fáctica.”
Época: Décima Época Registro: 2018180. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 59, Octubre de

En su vertiente procesal, tal principio significa que “nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos”, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos jurisdiccionales distintos o, que se inicien dos juicios con el mismo objeto. Con ello se impide, la dualidad de juicios (*uno de materia contenciosa administrativa y otro de materia constitucional o dos de la misma materia*). **Aunque, las acciones sean diversas, basta que provengan de una misma causa para inacatar el principio de legalidad y seguridad jurídica *non bis in ídem***

Es decir la falta de respuesta a una promoción de un particular, en la que existe identidad jurídica sustancial, con otra que presenta posteriormente ante la misma autoridad en reiteración de la anterior promoción, en este caso, no es posible impugnar la abstención de la autoridad como una resolución distinta en juicio contencioso, al no serlo.

[SE OMITE IMÁGEN]

En el escrito que aquí el actor principal se duele de no haber sido contestado, señala que el mismo es **REITERACIÓN de la instancia administrativa interpuesta el ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), la cual además transcribe (véase fojas 0050 a 0052 y 0058 a 0063 de los autos).**

De la comparación entre el escrito presentado el **diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018)** y el escrito presentado el **ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015)**, se advierte que en esencia que **sus pretensiones son esencialmente las mismas.**

En efecto, en ambos escritos ********* pide la **reanudación** del contrato abierto de suministro de carbón número *********; la entrega de códigos para surtir carbón mineral; el **pago** un monto de ********* **en moneda nacional** (**\$ *******) más el **pago de daños y perjuicios** por incumplimiento de las cláusulas del contrato mencionado y del convenio de suspensión respectivo.

La diferencia es que en el escrito presentado el **diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018)** aparte de reproducir su escrito ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), (véase fojas 0050 a 0052 y 0058 a 0063) se **duele del sobreseimiento resuelto en el juicio de amparo ***** del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza**, y contrario a lo sostenido en la sentencia de amparo el actor/quejoso afirma **el carácter administrativo del contrato de suministro de carbón** (véase a fojas 0053 a 0056). Además **afirma la vigencia del contrato de suministro de carbón** (foja 0057) y afirma la procedencia de la **responsabilidad objetiva del Estado** por el enriquecimiento por los daños económicos a él acusados.

Así mismo, resultan aplicables al caso concreto sobre la naturaleza privada de los contratos celebrados por las partes, que aquí interesan, los criterios del **Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Piedras Negras**, contenidos en los juicios de amparos siguientes:

JUICIO DE AMPARO NÚMERO 826/2013, formado con motivo de la demanda promovida contra actos del Director General de **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**; dictando el sobreseimiento treinta y uno de marzo de dos mil catorce. Que en lo conducente resolvió:

“(..).De la misma manera, quedó establecido en la cláusula XXXII, que en el supuesto caso de que durante la vigencia del contrato surgiesen dudas, discrepancias u observaciones respecto del cumplimiento del mismo, las partes contarían con un tiempo prudente acordado por ambas partes para efecto de despejar o aclarar las mismas, y en caso de no resolverse, las conocerían los Tribunales Estatales de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, como el órgano jurisdiccional competente para conocer las posibles controversias que surgieran de la interpretación o cumplimiento del Contrato, además de que las partes renunciaban a cualquier fuero que pudiera corresponderle en razón de su domicilio presente o futuro. De donde deriva que el organismo estatal denominado Promotora para el Desarrollo Minero, al celebrar tal contrato, se colocó en un plano de igualdad frente a la empresa quejosa, pues se obligó al cumplimiento de determinados actos y asumió al mismo tiempo ciertos derechos, aun cuando, con independencia de que dicho contrato pudiera estimarse en beneficio general, por la finalidad y objeto de dicha promotora; lo cierto es que, el carácter de ‘ente público’ del Estado no le otorga el hecho de que sea un organismo descentralizado
SENTENCIA CONSTITUCIONAL JUICIO DE AMPARO 878/2013 24 público del gobierno estatal, sino la figura jurídica que interviene para celebrar ese contrato; pues por ejemplo, al convenir ambas partes en la forma y entrega del carbón y el pago, se habla de una relación bilateral, ya que las contratantes se colocan en un plano de igualdad; de modo que, será el derecho privado quien preservará esa relación jurídica y declarará el derecho. Es aplicable a las anteriores consideraciones, la jurisprudencia 210/2009, que dio como resultado la contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página trecientos seis, del tomo XXX, de diciembre de dos mil nueve, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con registro 165726, que establece: **“PEMEX-REFINACIÓN. NO ES AUTORIDAD PARA LOS**

*EFFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESCINDE CONTRATOS DE FRANQUICIA CELEBRADOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES PARA EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES EN ESTACIONES DE SERVICIO. Si se toma en cuenta que Pemex-Refinación está facultado para celebrar actos con personas físicas o morales, para cumplir su objetivo relativo a los procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos derivados mencionados, y que los contratos de franquicia que celebra para el suministro de combustible en estaciones de servicio están sujetos en todo momento al cumplimiento de la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, disposiciones legales que por materia corresponda, decretos del Ejecutivo Federal y determinaciones de la Secretaría de Energía, conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es claro que al rescindirlos no actúa como autoridad para efectos del juicio de amparo sólo por ser un organismo descentralizado subsidiario de Petróleos Mexicanos, pues ese acto deriva del incumplimiento del contrato por parte del franquiciatario o suministratario y constituye una de las maneras de dar por terminada una relación jurídica voluntaria y de correspondencia entre el interés del organismo subsidiario y la persona física o moral que opera la estación de servicio, como particulares y no entre autoridad y un gobernado". Así las cosas, si el acto que reclama la empresa quejosa es consecuencia de un contrato celebrado con un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, que actúa en un plano de igualdad, ello, en virtud de que Promotora para el Desarrollo Minero, no ejecuta o aplica el Decreto por el SENTENCIA CONSTITUCIONAL JUICIO DE AMPARO 826/2013 25 cual fue creada, **en tanto que no despliega su imperio erigido en una relación de supra a subordinación, en la cual el gobernado se vea sometido a la decisión tomada, sino que en todo caso el desacuerdo o incumplimiento del contrato se ventilará en instancia diferente a la constitucional, en un plano de igualdad, no constituye un acto de autoridad.** Resulta ilustrativa la tesis 36, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página treinta y cuatro, tomo III, materia administrativa, Séptima Época, Apéndice dos mil, que dice: "**CONTRATOS CELEBRADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMO PERSONA MORAL DE DERECHO PRIVADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS QUE SON CONSECUENCIA DEL MISMO.**- Si los actos que reclaman los quejosos como atentatorios de posesión comunal son consecuencia de un contrato que objetan, celebrado con las autoridades responsables como personas morales sujetos de derechos y obligaciones (artículo 25, fracción I, del Código Civil), y no como entidades soberanas dotadas de imperio, las posibles consecuencias de dicho contrato no son reclamables en juicio de garantías por no constituir actos de autoridad, motivo por el cual resulta operante la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I del artículo 1o. (a contrario sensu), de la Ley de Amparo (...)"*

JUICIO DE AMPARO NÚMERO 49/2013, formado con motivo de la demanda promovida contra actos del Director del Organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal de Coahuila denominado **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**, con residencia en Sabinas, Coahuila de Zaragoza, y otra autoridad; dictando el sobreseimiento el veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013). Que en lo atinente resolvió:

*“ **Juicio de amparo 49/2013, promovido por **, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su representante legal *, contra actos del Director del Organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal de Coahuila denominado Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, con residencia en Sabinas, Coahuila de Zaragoza, y otra autoridad(...). Así las cosas, la naturaleza de la relación existente entre el gobernado y el Estado es entre particulares, tipo de relación que es preponderante para determinar si existió violación a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida en que es necesario que la relación jurídica entablada sea de supra a subordinación para que la autoridad esté obligada a otorgar la garantía de audiencia reclamada por la parte quejosa. El anterior aserto sirve para concluir que, el reclamo de la impetrante en cuanto a que no se le concedió la garantía 21 de audiencia conforme a lo señalado en la cláusula XIX del contrato, en realidad se trata de una manera de proceder de la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, para efecto de instaurar el procedimiento de rescisión del contrato por la actualización de alguna de las causales ahí establecidas, lo cual no denota unilateralidad, por parte de la promotora, ya que no ejecuta o aplica el decreto por el cual fue creada, en tanto que no despliega su imperio erigido en una relación de supra a subordinación, en la cual el gobernado se vea sometido a la decisión tomada, sino que, le otorga -como lo hizo-, un plazo de diez días hábiles, para que exponga lo que a su derecho convenga en relación con las infracciones o falta de cumplimiento de los requisitos legales, técnicos o generales que en su caso la promotora le haga saber, con la posibilidad de adjuntar las pruebas respectivas, y así cumpla con lo previamente pactado, que en todo caso el desacuerdo o incumplimiento de dicho contrato se ventilaría en instancia diferente a la constitucional; en esas condiciones no puede hablarse de una violación a la garantía de audiencia. Lo que se apoya en la tesis 36 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 34 del Tomo III, Administrativa, Séptima Época, Apéndice 2000, que dice: “CONTRATOS CELEBRADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMO PERSONA MORAL DE DERECHO PRIVADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS QUE SON***

*CONSECUENCIA DEL MISMO.- Si los actos que reclaman los quejosos como atentatorios de posesión comunal son consecuencia de un contrato que objetan, celebrado con las autoridades responsables como personas morales sujetos de derechos y obligaciones (artículo 25, fracción I, del Código Civil), y no como entidades soberanas dotadas de imperio, las posibles consecuencias de dicho contrato no son reclamables en juicio de garantías por no constituir actos de autoridad, motivo por el cual resulta operante la causal de improcedencia prevista en la 22 fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I del artículo 1o. (a contrario sensu), de la Ley de Amparo.” En consecuencia, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción XVIII, de la anterior Ley de Amparo, en relación con los artículos 1º y 11 de la ley invocada, con fundamento en el artículo 74, fracción III, de la legislación abrogada en cita, procede SOBRESER en el presente juicio de amparo, lo que impide entrar al estudio de los conceptos de violación propuestos por la parte quejosa. Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 74, 76 a 79 y 155 de la anterior Ley de Amparo; se, **RESUELVE** : ÚNICO.- Se sobresee en el presente juicio de amparo promovido por *,*, por conducto de su representante legal, respecto de los actos atribuidos a las autoridades señaladas en el presente asunto, por las razones vertidas en los considerandos tercero y cuarto de esta resolución constitucional. (...) Así lo resolvió y firma el licenciado EDMUNDO ADAME PÉREZ, Juez Tercero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Piedras Negras, ante el licenciado Juan Mario Barrera Sáenz, Secretario que autoriza y da fe, hasta el día de hoy, veintitrés de octubre de dos mil trece, en que lo permitieron las labores del Juzgado. Doy fe*

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

JUICIO DE AMPARO NÚMERO 95/2013, formado

con motivo de la demanda promovida contra actos del Director General de la **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**, con residencia en Sabinas, Coahuila de Zaragoza, y otra autoridad; dictando el sobreseimiento el diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013). Que en lo pertinente resolvió:

*“Juicio de amparo indirecto número 95/2013, promovido por *****, en su carácter de representante legal de la Sociedad Mercantil denominada *****, ***** contra actos de la autoridad responsable Director General de la **Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**, con residencia en Sabinas, Coahuila de Zaragoza; (...)De donde deriva que el organismo estatal denominado *****, al celebrar tal contrato, se colocó en un plano de igualdad frente a la parte quejosa, pues se obligó al cumplimiento de determinados actos y asumió al mismo tiempo ciertos derechos, aun cuando, con independencia de que dicho contrato pudiera estimarse en beneficio general, por*

la finalidad y objeto de dicha promotora; lo cierto es que, **el carácter de 'ente público' del Estado no lo otorga el hecho de que sea un organismo descentralizado público del gobierno estatal, sino la figura jurídica que interviene para celebrar ese contrato; pues por ejemplo, al convenir ambas partes en la forma y entrega del carbón y el pago, se habla de una relación bilateral, ya que las contratantes se colocan en un plano de igualdad; de modo que, será el derecho privado quien preservará esa relación jurídica y declarará el derecho. Es aplicable a las anteriores consideraciones, la jurisprudencia 210/2009, que dio como resultado la contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 306, del tomo XXX, de diciembre de 2009, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época con registro 165726, que establece: "PEMEX-REFINACIÓN. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESCINDE CONTRATOS DE FRANQUICIA CELEBRADOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES PARA EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES EN ESTACIONES DE SERVICIO. Si se toma en cuenta que Pemex-Refinación está facultado para celebrar actos con personas físicas o morales, para cumplir su objetivo relativo a los procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos derivados mencionados, y que los contratos de franquicia que celebra para el suministro de combustible en estaciones de servicio están sujetos en todo momento al cumplimiento de la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, disposiciones legales que por materia corresponda, decretos del Ejecutivo Federal y determinaciones de la Secretaría de Energía, conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es claro que al rescindirlos no actúa como autoridad para efectos del juicio de amparo sólo por ser un organismo descentralizado subsidiario de Petróleos Mexicanos, pues ese acto deriva del incumplimiento del contrato por parte del franquiciatario o suministratario y constituye una de las maneras de dar por terminada una relación jurídica voluntaria y de correspondencia entre el interés del organismo subsidiario y la persona física o moral que opera la estación de servicio, como particulares y no entre autoridad y un gobernado." Así las cosas, la naturaleza de la relación existente entre el gobernado y el Estado es entre particulares, tipo de relación que es preponderante para determinar si existió violación a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida en que es necesario que la relación jurídica entablada sea de supra a subordinación para que la autoridad esté obligada a otorgar la garantía de audiencia reclamada por la parte quejosa. El anterior aserto sirve para concluir que, el reclamo de la impetrante en cuanto a que no se le concedió la garantía de audiencia conforme a lo señalado en la cláusula XIX del contrato, en realidad se trata de un aviso con requerimiento para que cumpliera con el contrato que fue convenido por ambas partes, lo cual no denota unilateralidad, por parte de la promotora, ya que no ejecuta o aplica el decreto por el cual fue creada, en tanto que no**

despliega su imperio erigido en una relación de supra a subordinación, en la cual el gobernado se vea sometido a la decisión tomada, sino que le avisa que cumpla con lo pactado, que en todo caso el desacuerdo o incumplimiento de dicho contrato se ventilaría en instancia diferente a la constitucional; en esas condiciones no puede hablarse de una violación a la garantía de audiencia. Lo que se apoya en la tesis 36 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 34 del Tomo III, Administrativa, Séptima Época, Apéndice 2000, que dice: "CONTRATOS CELEBRADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMO PERSONA MORAL DE DERECHO PRIVADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS QUE SON CONSECUENCIA DEL MISMO.- Si los actos que reclaman los quejosos como atentatorios de posesión comunal son consecuencia de un contrato que objetan, celebrado con las autoridades responsables como personas morales sujetos de derechos y obligaciones (artículo 25, fracción I, del Código Civil), y no como entidades soberanas dotadas de imperio, las posibles consecuencias de dicho contrato no son reclamables en juicio de garantías por no constituir actos de autoridad, motivo por el cual resulta operante la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I del artículo 1o. (a contrario sensu), de la Ley de Amparo." En consecuencia, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción XVIII, de la anterior Ley de Amparo, en relación con los artículos 1º y 11 de la ley invocada, con fundamento en el artículo 74, fracción III, de la abrogada Ley de Amparo, procede sobreseer en el presente juicio de amparo, lo que impide entrar al estudio de los conceptos de violación propuestos por la parte quejosa.(...)"

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Se entiende que un órgano o servidor públicos carecen de competencia para resolver sobre un determinado asunto cuando **éste ha quedado excluido de su conocimiento en forma expresa o tácita**. Es expresa cuando la norma orgánica delimita los asuntos que son de su conocimiento y en correspondencia fija los que corresponden a un órgano o servidor públicos distintos. Es tácita cuando la norma prevé que el órgano o servidor públicos conocerán exclusivamente, únicamente o solamente de determinados asuntos.

Así mismo, cabe precisar que en las relaciones jurídicas entre particulares, **el silencio de unas personas no tiene efecto jurídico alguno**, salvo que la normativa

específicamente o mediante un pacto voluntario le hubiere conferido calidad de declaración de voluntad.

La regla general es que el silencio de un particular frente a otro no implica declaración de voluntad.

Por el contrario, en el ámbito de las relaciones entre los administrados y las entidades públicas, **el silencio de estas últimas conducen a que la regla general sea la inversa**. La no manifestación de voluntad de la entidad en el término legal, es un hecho jurídico de declaración ficta.

En fecha **diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018)** ********* presenta escrito ante la **Promotora del Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza** en el cual solicita la reanudación de un contrato suspendido y el pago de prestaciones y adeudos vencidos en cumplimiento de una relación contractual en **REITERACIÓN DE SU PETICIÓN** de fecha **ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015)**, las cuales afirma no fueron contestadas.

Ante este órgano jurisdiccional impugna el que lo hace consistir en la **configuración de la AFIRMATIVA FICTA** y **solicita su confirmación** respecto de sus pretensiones contenidas en el escrito presentado el **diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018)** ante la **Promotora del Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza**.

Ahora bien este órgano jurisdiccional solo es competente para resolver la anulabilidad o no de aquellas resoluciones que **NIEGUEN LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTANCIA** de haberse configurado la resolución

POSITIVA FICTA cuando esta se encuentre prevista en la ley.

En efecto, este órgano jurisdiccional carece de competencia para **CONFIRMAR POSITIVAS FICTAS ADMINISTRATIVAS**. Su competencia se acota a conocer y resolver sobre la anulabilidad o no de las resoluciones administrativas que NIEGUEN LA CONFIRMACIÓN DE LA POSITIVA FICTA.

En el escrito fecha **diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018) ******* lo presenta ante la **Promotora del Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza** solicitando la reanudación de un contrato suspendido y el pago de prestaciones, en reiteración de su anterior escrito de ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015); sin embargo, en ninguna parte solicita la confirmación de la positiva ficta y lógicamente tampoco señala resolución negativa alguna respecto de esta solicitud.

Por lo tanto resulta evidente la falta de configuración de la hipótesis de procedencia prevista en la fracción XII en relación con la fracción VII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior es como se indica, pues no es viable estimar que el órgano jurisdiccional ante quien se interpuso el juicio como medio de defensa, que carece de facultades para conocer del acto impugnado **por no encuadrar este en la hipótesis normativa de procedencia**, a sabiendas de que no es procedente, sin contar con los elementos materiales ni las atribuciones legales dicte la resolución de fondo, pues implicaría ejercer una atribución que no le

corresponde, lo que es contrario al principio de legalidad tutelado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto de la lectura del artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila relación con las fracciones VII y XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza. Cuyo tenor literal son los siguientes:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE NOVIEMBRE DE 2017)

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

“En relación con el tema en estudio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación estableció en la sentencia que originó la jurisprudencia 2a./J. 113/99, de rubro y texto:

“AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE. *El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para*

su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, **que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.**” Contradicción de tesis 18/98. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de septiembre de 1999. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu. Tesis de jurisprudencia 113/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del tres de septiembre de mil novecientos noventa y nueve. Registro 193179. 2a./J. 113/99. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Octubre de 1999, Pág. 289.

Del escrito de fecha diez (10) de octubre del dos mil dieciocho (2018) anexado a la demanda principal, se advierte que *** manifiesta la *inexistencia* (véase a foja 0057 de autos) de la **RESCISIÓN DEL CONTRATO ABIERTO DE SUMINISTRO DE CARBÓN NÚMERO ******* pronunciada el cinco (05) de octubre de dos mil doce (2012) en la cual la Promotora para el Desarrollo Minero mediante oficio ***** **rescinde el Contrato abierto de suministro de carbón**, en aplicación de los términos pactados en el convenio de suspensión mencionado por no reanudar en plazo la entrega de carbón en el Contrato celebrado en fecha primero (01) de noviembre de dos mil diez (2010) otorgándole diez (10) días para que manifestara lo que a su derecho conviniera. (Véase a fojas 0238 a 0244 de autos).**

Este acto de rescisión contractual antes indicado, en contradicción con lo manifestado por el demandante principal, fue acreditada su existencia y verificación con la documental pública correspondiente adquiriendo valor probatorio pleno; en la demanda no obstante su notificación

el ocho (08) de octubre **de dos mil doce (2012)**, (según constancia notarial que obra a fojas 0245 a 0247).

QUINTA. ESTUDIO DE LA LITIS INCIDENTAL. INCOMPETENCIA POR MATERIA.

En este contexto, esta Sala advierte que resultan **fundados** los argumentos en estudio, conforme a lo siguiente:

Previo a exponer las razones de dicha conclusión, es necesario precisar algunas cuestiones sobre el tema en estudio.

Para que un órgano jurisdiccional pueda examinar el fondo del asunto, ha de poseer ***jurisdicción y competencia***.

Una vez hecho el examen de las normas de competencia se concreta cuál de entre los distintos órganos jurisdiccionales, en nuestro caso, la jurisdicción contencioso-administrativa (civil, o mercantil), es o no el facultado para examinar la controversia suscitada.

Según el sistema establecido en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia administrativa de Coahuila de Zaragoza la incompetencia puede ser apreciada de oficio o a instancia de parte en tres momentos distintos, a saber:

En el ***trámite de admisión***, previsto por el artículo 13 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza., cuando, una vez presentado el escrito de interposición del juicio contencioso, consta de modo "*inequívoco y manifiesto*" la ausencia de

jurisdicción o de competencia del Tribunal. Este es quien tiene la posibilidad de oficio, previo examen del escrito de demanda.

Otro momento es al resolver en el incidente de previo y especial pronunciamiento efectuado por la parte demandada (art. 54 fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso para el Estado de Coahuila de Zaragoza).

También la Ley del Procedimiento Contencioso para el Estado de Coahuila de Zaragoza dispone en su artículo 87 fracción V la **posibilidad de sobreseer el juicio en sentencia**.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido en la tesis por contradicción de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

— **“COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA. EL JUEZ DEL CONOCIMIENTO PUEDE EXAMINARLA DE OFICIO EN EL PRIMER PROVEÍDO QUE EMITA RESPECTO DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA, O BIEN, DURANTE EL PROCEDIMIENTO, E INCLUSO, AL DICTAR LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y CHIAPAS).** De la interpretación de los artículos 40 y 150 a 152 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, así como de los numerales 151, 153 y 165 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas, se advierte que **la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes**; de ahí que es válido que su análisis se verifique de oficio por los órganos jurisdiccionales respectivos, ya sea en el primer proveído que pronuncien sobre la admisión de la demanda, o bien, durante el procedimiento, e incluso, al dictar la sentencia correspondiente, en virtud de constituir un presupuesto procesal para dictar una resolución válida.” Contradicción de tesis 377/2011. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el entonces Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. 30 de noviembre de 2011. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Tesis

de jurisprudencia 6/2012 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciocho de enero de dos mil doce. Registro: 2000517. 1a./J. 6/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Pág. 334.

La incompetencia por materia de este órgano jurisdiccional se determina en el presente incidente interpuesto por Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza, con base a las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza, invoca la incompetencia por materia de este órgano jurisdiccional, esencialmente por la ausencia de resolución administrativa definitiva de las señaladas en las fracciones VII y XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza¹⁵.

En efecto le asiste la razón a la **Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza,** en el sentido de que no existe resolución impugnada alguna en la demanda principal que actualice alguna hipótesis de procedencia y competencia de este órgano jurisdiccional.

¹⁵ **“Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...) **VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;** (...) **XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. (...)** 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.(...)”

Para determinar la conclusión anterior la Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza, cita invoca, sustancialmente lo resuelto en la sentencia del expediente auxiliar ***** pronunciada por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región en la sesión de **diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017) en los autos del juicio de amparo en revisión administrativa *******, del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito con residencia en Saltillo Coahuila, relativo al juicio de amparo indirecto ***** del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con sede en Saltillo. En relación con la **naturaleza del contrato y convenio** celebrados con ***** , y el plano de **igualdad entre las partes contratantes** por haber actuado como **persona moral de derecho privado** y la aceptación pactada de la **jurisdicción ordinaria civil**.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Sentencia federal mencionada en su versión pública en la parte medular pertinente al caso de mérito resolvió lo siguiente:

*“(…) De lo anterior se obtiene que el organismo descentralizado Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, cuyos actos están sujetos al cumplimiento a la legislación que rige su actuar, esto es, la Ley que crea a la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, su reglamento interior y el Manual de Procedimientos para la Asignación de Contratos de Abastecimiento de Carbón, y en uso de esas facultades fue que celebró el contrato de que se trata con ***** ***** ***** ***** ** ***** ***** , en un **plano de igualdad con la persona moral recurrente**, adquiriendo diversos derechos y obligaciones en forma recíproca, tal como lo resolvió el Juez de Distrito y en el que el incumplimiento de estas últimas, provoca consecuencias previamente pactadas al momento de suscribirse tal acuerdo por las partes.*

Lo anterior, no implica desconocer la naturaleza administrativa del órgano descentralizado firmante, ni el orden público e interés social que implican las atribuciones legales de la

Promotora en pro del desarrollo de las actividades mineras en el Estado de Coahuila de Zaragoza; sin embargo, atendiendo a los lineamientos establecidos por nuestro Máximo Tribunal, ello no implica dar a ese organismo el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo en el caso concreto, pues no debe olvidarse que la rescisión – que dice la recurrente se originó ante la falta de respuesta al escrito que presentó ante la Promotor el **** ** ***** ** *** ** * –, deriva propiamente de lo convenido al momento de la celebración del contrato de suministro de carbón ***** , donde ambas partes signantes pactaron sobre la entrega de las cantidades de carbón ahí precisadas y el pago correspondiente, y asumieron diversas obligaciones inherentes al objeto del contrato, de ahí que el incumplimiento de ellas provoca su rescisión según el clausulado ahí establecido, precisamente por tratarse de una consecuencia pactada por las partes y no porque el organismo haya actuado con base en una facultad derivada directamente de la ley. En ese tenor, y trayendo a colación el principio de que la voluntad de las partes es ley suprema en materia de contratos, es que **no pueden soslayarse los términos en que el contrato de origen fue suscrito por los intervinientes, por lo que, como lo sostiene la Superioridad, será el derecho privado quien preservará esa relación jurídica y declarará el derecho en disputa, tan es así que los propios contratantes acordaron en la cláusula XXIX sujetarse estrictamente a los términos, lineamientos, procedimientos y requisitos establecidos en las cláusulas respectivas, y a lo dispuesto en el Código Civil y Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de Coahuila de Zaragoza, de ahí que tampoco pueda la recurrente alegar que se está en presencia de un conflicto en materia administrativa.** Luego, es evidente que la contratante estaba en posibilidad de hacer valer las acciones legales conducentes ante los **tribunales del fuero común** con la finalidad de reclamar el cumplimiento por parte de la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila de Zaragoza del contrato de suministro de carbón ***** de *** ** ***** ** *** ** * y convenio de suspensión del mismo de ***** ** ***** ** *** ** *. Corroboro lo anterior lo pactado en la diversa cláusula XXX del contrato de origen, donde se señaló que en el supuesto caso de que durante la vigencia del contrato surgiesen dudas, discrepancias u observaciones respecto del cumplimiento del mismo, **las partes contarían con un tiempo prudente acordado por ambas partes para efecto de despejar o aclarar las mismas, y en caso de no resolverse, las conocerían los Tribunales Estatales de Saltillo, Coahuila de Zaragoza,** como el órgano jurisdiccional competente para dirimir las posibles controversias que surgieran de la interpretación o cumplimiento del contrato, además de que las partes renunciaban a cualquier fuero que pudiera corresponderle en razón de su domicilio presente o futuro, como se ve de la siguiente transcripción:

“CLÁUSULA XXX.- TRIBUNALES.- En el supuesto caso de que durante la vigencia del contrato surgiesen dudas, discrepancias y observaciones respecto del cumplimiento del mismo, las partes contarán con un tiempo prudente acordado por ambas partes para efecto de despejar o aclarar la mismas, en caso de no resolverse, las conocerán los Tribunales Estatales de Saltillo, Coahuila, como el

órgano jurisdiccional competente para conocer las posibles controversias que surgieran de la interpretación o cumplimiento del Contrato, por lo que las partes renuncian a cualquier fuero que pudiera corresponderle en razón de su domicilio presente o futuro”

De ahí que, aun ante la inexistencia de un tribunal contencioso administrativo en el Estado de Coahuila de Zaragoza ello no significa que el acto que aquí reclama sea de los considerados de “autoridad” para los efectos del juicio de amparo, pues al existir un consenso entre los celebrantes del contrato en el sentido de sujetarse estrictamente a los términos, lineamientos, procedimientos y requisitos establecidos en las cláusulas respectivas, y a lo dispuesto en el Código Civil y Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de Coahuila de Zaragoza, y que de las posibles controversias que surgieran de la interpretación o cumplimiento del contrato, serían competentes para conocer los Tribunales Estatales de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, por lo que de un análisis interpretativo de la voluntad de los contratantes, por cuestión lógica es válido inferir un sometimiento a la jurisdicción de órganos jurisdiccionales que eran existentes al momento de su suscripción, siendo un contrasentido pretender una sujeción a un tribunal inexistente y de una materia distinta a la cual acordaron sujetarse.

Ahora, volviendo al tema de los derechos y obligaciones pactadas por las partes, pudiera darse el caso de que las consecuencias derivadas de ese pacto se inclinen a favor de uno de los contratantes, como lo aduce nuestro Máximo Tribunal, por ejemplo en el caso concreto, la facultad de la Promotora para rescindir el contrato de pleno derecho el contrato celebrado con ***** ***** ***** ***** ** *****

*****; sin embargo, esa rescisión, **se insiste, es el resultado del incumplimiento de las obligaciones contraídas por una de las partes y no es un acto unilateral que extinga por sí, una situación jurídica que afecte la esfera legal del gobernado; independientemente de que dicha rescisión se haga sin necesidad de acudir ante órganos judiciales, tan es así que el artículo décimo, fracción III, del Manual de Procedimientos para la Asignación de Contratos de Abastecimiento de Carbón señala categóricamente que los contratos que los pequeños o medianos mineros tengan celebrados no podrán ser rescindidos unilateralmente por la “PRODEMI” y únicamente podrán terminar por las causales establecidas en los mismos contratos, esto es, se contempla la posibilidad de una rescisión por causa o causas justas, tal como se aprecia a continuación:**

“ARTÍCULO DÉCIMO.- LINEAMIENTOS DE LOS CONTRATOS. En la asignación de un CONTRATO DE ABASTECIMIENTO el PEQUEÑO Y MEDIANO MINERO DE CARBÓN se sujetará a lo siguiente: I. Los contratos que los PEQUEÑOS O MEDIANOS MINEROS tengan celebrados no podrán ser rescindidos unilateralmente por la PRODEMI y únicamente podrán terminar por las causales establecidas en los mismos contratos, como son la terminación del contrato celebrado entre la PRODEMI y la Comisión Federal de Electricidad, el incumplimiento en el abasto del producto y demás que en forma expresa se precisen en el contrato. (...)”

Como así sucedió en la especie, pero además, la propia cláusula XIX del contrato de referencia exige a la Promotora que comunique al productor por escrito y con acuse de recibo, a fin de que exponga al respecto lo que a su derecho convenga adjuntando las pruebas suficientes y la razón de su planteamiento, en un plazo de 10 (diez) días hábiles, y si transcurrido el plazo, no manifiesta argumentos en su defensa o si después de analizar las razones aducidas por éste, la Promotora estima que las mismas no son satisfactorias, rescindirá el contrato automáticamente; de ahí que menos aún pueda hablarse de un actuar unilateral por parte de ese organismo descentralizado que sea constitutivo de un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, susceptible de impugnarse en esa vía, pues no se deja a la contraparte inaudita sobre la o las causas de rescisión detectadas.

En todo caso, **cualquier inconformidad en torno a la forma en que se llevó a cabo el procedimiento de rescisión, se insiste, era susceptible de hacerse valer ante los tribunales estatales competentes.** Ahora, si bien es cierto que para la celebración de los contratos con los pequeños y medianos mineros de carbón, deben seguirse los lineamientos y requisitos establecidos en el Manual de Procedimientos para la Asignación de Contratos de Abastecimiento de Carbón para los Pequeños y Medianos Mineros, en aras de asegurar el correcto desarrollo de las relaciones entre los sectores productivos de carbón y los órganos de Gobierno implicados en la actividad minera, por lo que pudiera estimarse que constituye un contrato de adhesión, donde las partes adquieren derechos y obligaciones recíprocas, bajo condiciones que fija la Promotora ciñéndose a lo establecido en la norma de referencia; sin embargo, la relación jurídica surgida no corresponde a la que supone la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, **a la existente entre una autoridad y un gobernado, sino a la de coordinación voluntaria y de correspondencia entre la Promotora, como organismo descentralizado Estatal, y el particular, en este caso ***** Sociedad Anónima de Capital Variable, tal como ya lo ha sostenido jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se invoca al respecto, la tesis jurisprudencial P./J. 92/2001 de rubro y texto siguientes:**

“AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR. Al constituir el suministro de agua potable la prestación de un servicio público por el Estado como medio para la realización de un fin, que es el interés general y que se lleva a cabo mediante la celebración de un contrato administrativo de adhesión, en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes, donde el prestador de servicios y el beneficiario adquieren derechos y obligaciones recíprocas, bajo condiciones que fija el proveedor, la relación jurídica existente entre el prestador y el usuario del servicio no corresponde a la que supone la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, a la existente entre una autoridad y un gobernado, sino a la de coordinación voluntaria y de

correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular, y aun cuando la prestación del mencionado servicio público está sujeta a una contraprestación, consistente en el pago de una cantidad de dinero proporcional al servicio recibido, cuando aquél no se cubre, dará lugar a que el prestador del mismo ejerza la facultad legal de suspenderlo, acto que, al ser consecuencia del incumplimiento, no exige que deba cumplirse con la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la propia Constitución Federal, pues **la suspensión del servicio no es un acto de autoridad que deba estar fundado y motivado, sino que resulta del ejercicio de una facultad que se ejerce cuando se surte el incumplimiento del contrato.** En estas condiciones, resulta inconcuso que el ejercicio de la facultad del prestador de servicios para suspender el suministro de agua potable a los usuarios, previo apercibimiento en los casos de falta de pago, o cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al convenido, de acuerdo con lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, no implica que se prive al usuario de la vida, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, pues lo que acontece es una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de suministro de agua; de ahí que el prestador del servicio no tenga que acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento del contrato, ya que, por regla general, en este tipo de relaciones jurídicas de adhesión se establece que si no se cubre el pago por el servicio, éste se suspenderá, previa oportunidad de cumplimiento de pago por el usuario, cuando se le aperciba de que se encuentra en los casos de suspensión. Además, si bien la falta de pago o la desviación, o uso indebido del agua, traen como consecuencia la suspensión del servicio, ello no se puede equiparar a la hipótesis de hacerse justicia por propia mano o de ejercer violencia para reclamar un derecho, prohibida en el numeral 17 de la Carta Magna, toda vez que dicha suspensión deriva del incumplimiento del contrato de suministro y adhesión y encuentra su fundamento en la ley relativa a la que esté sujeto.”

De conformidad con lo anterior, este órgano colegiado auxiliar estima que son aplicables al caso concreto las tesis invocadas por el juez a quo de rubros: “PEMEXREFINACIÓN. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESCINDE CONTRATOS DE FRANQUICIA CELEBRADOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES PARA EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES EN ESTACIONES DE SERVICIO.”; “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES GENERADOS EN EL MARCO DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.) (*)].” y “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LA NEGATIVA A DEVOLVER CANTIDADES PAGADAS CON MOTIVO DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.) (*)].”, porque para la solución de un conflicto, puede acudirse a la aplicación jurisprudencial de manera analógica o por equiparación de los razonamientos jurídicos que se contienen (...)

En ese orden de ideas, este órgano colegiado auxiliar **estima que no le asiste razón a la minera recurrente en ninguno de los argumentos que se sintetizaron al inicio de este**

estudio, en tanto que todos ellos se dirigen a tratar de evidenciar el carácter de autoridad responsable de la Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza, partiendo para ello de aspectos tales como:

1. La **naturaleza jurídica del contrato de suministro de carbón fue de índole administrativa** en donde la Promotora se ubicó en un plano de supra a subordinación frente a la minera recurrente, tan así que podía rescindir unilateralmente tal acuerdo de voluntades; 2. La Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza es un organismo descentralizado de la administración pública estatal de Coahuila de Zaragoza coordinado con la Secretaría de Finanzas de la misma Entidad Federativa, cuya finalidad consiste en coadyuvar en la coordinación, fortalecimiento y modernización de las actividades mineras y por ende, **al celebrar un contrato de suministro lo hizo en su carácter de autoridad** para efectos del juicio de amparo. 3. El **contrato de suministro de carbón se celebró entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición**, por una parte el Estado (como persona jurídica política) y por la otra el gobernado, siendo que el primero actuó en beneficio del orden público y del interés social con atributos de imperio, coercitividad y unilateralidad. 4. **La omisión de la Promotora de responder a la petición que le formuló, implicó per se una rescisión o anulación del contrato de suministro de carbón y del convenio de suspensión al mismo**. 5. La **desigualdad entre partes contratantes** se puso de manifiesto por la circunstancia de que la minera no podía rescindir ni anular unilateralmente el contrato de suministro de carbón, tal como sí lo podía hacer la **Promotora en uso de sus facultades de imperio de supra a subordinación**. 6. Todos los actos relacionados con la omisión que reclamó, acontecieron en una secuela de procedimiento administrativo ventilado ante la misma Promotora, lo cual evidenció que la misma **actuó como una autoridad con facultades de imperio**.

Sin embargo, todos esos planteamientos quedan superados con los argumentos que se esgrimieron en esta ejecutoria a partir de las ideas expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 335/2009, las cuales se estimaron aplicables analógicamente al caso concreto y conforme a las cuales se concluyó que la Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza al celebrar el contrato de suministro de carbón ***** de fecha *** ** ***** ** *** ** actuó en un plano de igualdad con la minera quejosa y no en un plano de supra a subordinación y, por ende, no tenía el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo. Además, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 335/2009 claramente se establece que de manera adversa a lo que estima el revisionista y reitera en la mayoría de sus agravios, la circunstancia de que la rescisión se efectúe sin la necesidad de acudir ante órganos jurisdiccionales no implica que sea un acto de autoridad (...). No se pasa por alto que la minera recurrente invoca como sustento de sus argumentos los resuelto por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, residente en esta ciudad en el juicio de amparo en revisión 291/2014; sin embargo, ese criterio no obliga a este órgano colegiado auxiliar en términos de lo establecido por el artículo 192 de la Ley de Amparo. Además, en dicha ejecutoria de amparo el órgano auxiliado se sustentó¹⁷ en el criterio adoptado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 491/2014 del cual surgió la tesis aislada 2a. CVII/2014 (10a.) de rubro "COMISIÓN

FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO DEBEN CONSIDERARSE COMO CELEBRADOS ENTRE PARTICULARES, SINO COMO VERDADEROS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.” Sin embargo, ese criterio ya fue abandonado por la Segunda Sala tal como se desprende de las tesis invocadas en la sentencia recurrida de rubros “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES GENERADOS EN EL MARCO DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.) (*)].” y “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LA NEGATIVA A DEVOLVER CANTIDADES PAGADAS CON MOTIVO DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.) (*)].” (...).”

Del examen de la sentencia federal antes precisada y de los autos que obran en el expediente en que se actúa, se advierte la actualización de la incompetencia por materia de este órgano jurisdiccional conforme a lo siguiente.

— Este órgano jurisdiccional es competente para conocer de las **resoluciones que contengan una interpretación y determinen el cumplimiento de contratos públicos de adquisiciones y de servicios** celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal, ya sea centralizada o paraestatal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales. **Lo cual no acontece en la especie por que los contratos de cuyo cumplimiento exige el demandante son de naturaleza privada**, tal como se precisó en la sentencia antes mencionada.

En este contexto, es importante señalar que **la competencia de este Órgano Jurisdiccional para conocer y resolver** está delimitada en lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley Orgánica, que a la letra se cita:

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

VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la **interpretación y cumplimiento de contratos públicos**, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales; (...)

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

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)

Ahora bien, del artículo citado anteriormente y del realce que esta Sala Unitaria le da a la fracción VII, se advierte que este Tribunal es competente para conocer de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, dentro de sus fracciones se encuentran sobre **la interpretación y cumplimiento de contratos públicos**, de adquisiciones y servicios celebrados **por las dependencias de la administración pública estatal o municipal**, en este contexto, el asunto de mérito no puede encuadrar dentro de la hipótesis de competencia, ya que los contratos y convenios precisados en los antecedentes 1° y 2° sí bien en el escrito de demanda exige su cumplimiento ante la demandada y de manera indirecta ante este órgano jurisdiccional no tiene el carácter de **“públicos”** ya que no fueron celebrados bajo el amparo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ni en un régimen de supra subordinación sino en un plano de igualdad por lo tanto, **el cumplimiento del contrato abierto de suministro**

de carbón celebrado entre la demandante y la demandada, no se encontraría dentro de estos supuestos de competencia material de este Tribunal Administrativo por no ser un contrato público, tal como lo determino el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en esta ciudad, en la resolución pronunciada en la sesión de diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017) en la sentencia de amparo en revisión administrativa TOCA ***** , del Expediente Auxiliar ***** , revisión interpuesta por ***** contra la sentencia de sobreseimiento amparo indirecto ***** del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, residente en Saltillo, en relación con la omisión de dar contestación al escrito presentado el ocho (08) de octubre de dos mil quince (2015) por ***** ante la Promotora para el Desarrollo Minero del Estado de Coahuila de Zaragoza, (véase a fojas 0080 a 0093).

En este sentido, no se advierte de autos una resolución definitiva sobre el cumplimiento o interpretación de un contrato público, por lo que de conformidad con la primera parte del artículo citado no se encontraría el supuesto de la demanda.

En este contexto, la multicitada fracción VII del artículo 3° de la Ley Orgánica señala que este Tribunal es competente para conocer sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos públicos, es decir, de aquellos contratos que pudieran adquirir el carácter de administrativos o públicos por ser parte de la relación bilateral el Estado, a través de sus distintas dependencias u organismos que lo conforman.

En la especie, se tiene que **distinguir los contratos públicos o administrativos, de los privados** para poder determinar si en el caso de mérito, este Tribunal tendría competencia por materia para conocer de un contrato impugnado ya sea por su interpretación o exigir su cumplimiento.

Si bien, desde el inicio del derecho se hace esta distinción del derecho público y el privado, en obras como las de Ulpiano en la cual hacía esta diferencia a través de uno de sus principios torales como lo era: *“Derecho público es el que atañe a la organización de la cosa pública; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares”*¹⁶. Ahora bien, en esta organización de la cosa pública atendiendo a las necesidades específicas el Estado puede actuar en un doble papel en ocasiones como un Ente Público y en otras como un Ente privado, para poder distinguir esta doble personalidad es necesario atender a la naturaleza del contrato que se celebra, los cuáles deben de contar con ciertos requisitos para distinguir la calidad con la que actúa el Estado a través de su administración pública si lo hace en carácter de autoridad o bien de particular.

Resulta ilustrativo el criterio cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO. Para que se actualice la omisión en que incurre una autoridad debe existir previamente la obligación correlativa, conforme lo dispongan las normas legales; por tanto, un acto omisivo atribuido a la autoridad, como puede ser que el presidente de la República, no haya sancionado un acuerdo expedido por un secretario de Estado, independientemente de las afirmaciones

¹⁶ García Máynez, Eduardo, Citado en “Introducción al Estudio del Derecho”, I. Jus Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1944, p. 127.

de la quejosa y las manifestaciones de la responsable, **será cierto o inexistente, en función de las obligaciones y facultades constitucionales que ineludiblemente está constreñida a realizar**, sea en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, o bien, en forma aislada y espontánea sin que tenga como presupuesto una condición; **y no simplemente por el solo hecho de incurrir en la omisión por sí misma con criterios subjetivos**. En estas circunstancias, para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de **un acto de naturaleza omisiva cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudir en principio a las normas legales que prevén su competencia** para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para iniciar el **análisis de certeza de actos**. Amparo en revisión 1241/97. Super Car Puebla, S.A. de C.V. 25 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Joel Carranco Zúñiga. Registro: 196080. 1a. XXIV/98. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Junio de 1998, Pág. 53.

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

Lo anterior, se robustece con la tesis de la novena época con número de registro 188644, misma que a la letra señala:

“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. **En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y**

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

En virtud de lo anterior, podemos advertir la **diferencia de los contratos privados o de naturaleza civil o mercantil, a los públicos o de carácter administrativo**, y como se puede apreciar éstos últimos su finalidad es el interés social otorgando los servicios públicos correspondientes, haciéndolo a través de la licitación o adjudicación directa dependiendo del monto del contrato, o bien, para el otorgamiento de alguna concesión para la prestación de un servicio público, como lo puede ser el de transporte, a través de la Ley respectiva al caso concreto como lo es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Coahuila de Zaragoza, o bien, la explotación de algún recurso natural como lo pueden ser los minerales o hidrocarburos, los cuáles su competencia se encuentra regulada desde la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el asunto de mérito, el contrato abierto número *********, así como, el correlativo al Convenio de suspensión de los efectos del contrato abierto celebrados entre ********* y Promotora de Desarrollo Minero de Coahuila en fechas primero (1º) de noviembre de dos mil diez (2010) y catorce

(14) de enero de dos mil once (2011) respectivamente, no cuenta con el primer elemento de un contrato administrativo como lo es la utilidad pública o el interés social, ya que en el caso específico, el objeto del contrato como lo es el suministro de carbón, no se refiere a la contratación para el cumplimiento de un servicio público del Estado, ya que del clausulado de dicho instrumento jurídico se puede advertir que solo se generaron derechos y obligaciones de suministro de la explotación de un recurso natural, no para que a través de dicho contrato se preste un servicio público. Es decir, el Estado a través de la PRODEMI actúa como un intermediario entre los pequeños y medianos productores de carbón, a fin de facilitarles la venta de su producto, si bien tiene un fin último es la sustentabilidad económica de la región; sin embargo su fin directo es la comercialización del carbón.

De lo anterior, se puede advertir que en el contrato respectivo el productor ***** se obligó a suministrar a la Productora Minera una cantidad total de ***** (*****) toneladas de carbón por año, generándose derechos y obligaciones entre ambas partes, sin dejar de mencionar que del escrito de fecha diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018) del cual se adolece de la falta de contestación, exige el pago de diversas prestaciones por el incumplimiento de la PRODEMI, lo cual es de advertirse que las mismas derivan del incumplimiento de obligaciones que tienen carácter civil, porque el contrato no fue celebrado por un Organismo Público Descentralizado en su carácter de autoridad, sino de dualidad de "Ente Privado" en un plano de igualdad, naturaleza que ya fue determinada por el Tribunal Colegiado, como se precisó anteriormente.

Así mismo, es dable destacar que la explotación del recurso mineral no es una facultad que le pertenezca al Organismo Público Descentralizado del Estado de Coahuila, sino al Estado Mexicano a través de la Secretaría de Economía de conformidad con sus artículos 1° y 2° de la Ley Minera¹⁷, por lo que si bien, la explotación y exploración del carbón resulta en una utilidad pública como lo menciona su artículo 6° de la citada Ley, ésta función **le compete a la Secretaría de Economía** decidir a quién se le otorga la facultad de explotar el recurso mineral a través de una concesión¹⁸, por lo que en el caso de mérito el contrato celebrado entre las partes hoy en litigio, no es para la explotación del mineral, ni para la prestación de un servicio público, ni tiene como finalidad entre las partes una utilidad pública, sino todo lo contrario, es un contrato para el suministro del producto de un recurso mineral en los que solo se ven beneficiados por el cumplimiento de dicho instrumento jurídico las partes **vendedora y compradora**, (el productor de carbón y la Comisión Federal de Electricidad) más no así, la colectividad, elemento base para determinar la naturaleza de los contratos públicos o administrativos.

¹⁷ **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría.

Artículo 2. Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.

¹⁸ **Artículo 7.** Son atribuciones de la Secretaría: (...)

VI.- Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;

(...)

Ley Minera publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de mil novecientos noventa y dos. Última reforma publicada en el mismo Órgano de Gobierno el once de agosto de dos mil catorce.

Sin embargo, se puede advertir que de conformidad con los artículos 2¹⁹ y 3²⁰ del Decreto de creación de la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha veintiocho (28) de marzo de dos mil tres (2003) si persigue un interés general o bien el fortalecimiento de una actividad económica de una región de la Entidad Federativa, los contratos que celebre con los productores de carbón, no lo son así, ya que de conformidad con la fracción IV de su artículo 2° del Decreto de creación de la PRODEMI, uno de sus objetivos es la creación de programas para comercializar el producto, y sobre lo cual mediante su artículo 3° del mismo Decreto lo faculta para celebrar contratos para la comercialización del producto, por lo tanto, el organismo público descentralizado en el asunto de mérito sobre los contratos solo es para coadyuvar en la venta del carbón, sin que estos deriven de un procedimiento de licitación, es por tal razón, que estos contratos no pueden tener las características administrativas, porque su nacimiento deviene de actos meramente privados.

En la especie, otro de los elementos base para determinar la naturaleza de los contratos es la desigualdad de las partes en la que una es el Estado, pero como se

¹⁹ **Artículo 2.** La Promotora tendrá por objeto:

I.- Apoyar mediante la ejecución de las acciones que le competen, la política minera local enmarcada en el Plan Estatal de Desarrollo.

II.- Elaborar y Ejecutar, en el ámbito de su competencia, programas y acciones para el fortalecimiento y la modernización de las actividades mineras del estado.

III.- Llevar a cabo los procesos que, para la homogenización del carbón, sean necesarios a fin de elevar la calidad de los productos mineros de la entidad, así como adquirir y/o enajenar carbón y otros minerales o recursos naturales en beneficio de las actividades mineras del estado.

IV.- Diseñar e implementar programas de fortalecimiento a la industria minera estatal en lo relativo a la exploración, extracción, financiamiento, comercialización, transportación, capacitación y asistencia técnica, así como en procesos industriales de valor agregado al producto.

²⁰ Artículo 3°: Para el cumplimiento de su objeto LA PROMOTORA tendrá las obligaciones siguientes: (...)

XV. Celebrar los acuerdos, convenios y contratos que requiera para el cumplimiento de su objeto.

mencionó líneas atrás, éste puede actuar tanto como ente público y privado.

Ahora bien, hay que precisar que la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila se constituye mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha veintiocho (28) de marzo de dos mil tres (2003) como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Estado con el objetivo de fortalecer la actividad minera del Estado en la región carbonífera de la Entidad Federativa, siendo ésta, una de las principales actividades económicas de la región, pero solamente como un coadyuvante del Estado Mexicano para la consolidación de dicha actividad económica, ya que como se precisó con anterioridad esta facultad de conceder la explotación del carbón a particulares en la región solo le compete a la Secretaría de Economía.

En el caso de mérito, la demandante y la demandada celebraron un contrato abierto para el suministro de carbón, de acuerdo al *“Manual de Procedimientos para la Asignación de Contratos de Abastecimiento de Carbón para los pequeños y medianos Mineros de la Región Carbonífera de Coahuila de Zaragoza”*, mediante el cual se transfirieron derechos y obligaciones, en donde del clausulado que compone el contrato en ninguna parte se advierte una ventaja o forma de imperio del Estado sobre el particular, sino todo lo contrario, se advierte que lo que ahí aconteció fue la libertad de las partes para obligarse mutuamente, es decir, fue la voluntad de ambas para fijar el contenido del clausulado del contrato, mismo en el cual se estipuló el suministro de carbón a la *“PRODEMI”*, fijando el precio respectivo por tonelada de carbón, es decir, el Organismo Público participa para ayudar a la comercialización del

carbón solamente, además en dicho acuerdo de voluntades se estipuló las formas en que podía concluir el mismo, como lo es la rescisión del contrato contenida en la cláusula XIX, así como, la legislación aplicable en caso de duda en su cláusula XXX como lo es el Código Civil para el Estado de Coahuila y de Procedimientos Civiles de la misma Entidad Federativa, y la competencia de los Tribunales Estatales de Saltillo en caso de controversia.

Es por lo anterior, que se puede decir que el Estado en el caso de mérito no actúo como autoridad en la celebración del contrato abierto, sino que lo hizo en su carácter de **Ente Privado**, ya que se colocó en un **plano de igualdad frente a la hoy demandante, constriéndose al cumplimiento de determinadas obligaciones, asumiendo también derechos derivados del acuerdo de voluntades**, es decir, las partes al acordar la forma y entrega del carbón y el pago respectivo, entre algunas otras cosas más, se colocaron en un plano de igualdad, ya que el carácter de ente público de la PRODEMI no lo da el que sea parte de la Administración Pública Estatal, sino de la manera en que intervino para celebrar ese contrato, en este sentido el cumplimiento de dicho contrato no puede ser considerado competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, porque el Organismo Público Descentralizado no está actuando con un carácter de supra a subordinación o de imperio como autoridad, sino de igualdad, en consecuencia la interpretación y cumplimiento de este acuerdo de voluntades es de naturaleza privada.

Ahora bien, para dejar más claro el carácter del Estado como “autoridad” y de la relación de “supra a subordinación”, tienen que entenderse que cuando el Estado actúa a través de sus órganos correspondientes en su carácter de

autoridad lo hace en base a una normatividad que lo faculta a crear, extinguir o modificar situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados, lo cual en el caso de mérito no aconteció, ya que unilateralmente no modificó una situación jurídica de los gobernados, sino que entabló con un particular una relación de igualdad mediante la libertad de un acuerdo de voluntades en los que ambas acordaron los derechos y obligaciones recíprocas del suministro de carbón, así mismo, en dicho contrato no existió una relación de supra a subordinación, entendida esta en donde prevalece la unilateralidad del Estado frente a sus gobernados, en donde éste último tiene ciertas limitantes para actuar frente al Gobernante, lo cual tampoco aconteció en la celebración del contrato abierto, sino lo que sucedió en la realidad fue el nacimiento de una relación de coordinación entre particulares. Para robustecer lo anterior, se cita la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la décima época con número de registro 2011298, que a la letra dice:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER EL ENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO QUE ES OMISO EN EL PAGO DEL SALARIO O QUE INCUMPLE PRESTACIONES DE ÍNDOLE LABORAL, AL ACTUAR COMO PATRÓN EN UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN. Se considera "autoridad" a las personas que, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni tomar en consideración el consenso de la voluntad del afectado. En este sentido, debe señalarse que el Estado tiene una doble personalidad; la primera, como ente de derecho público cuando actúa investido de imperio en sus relaciones frente a los gobernados; y, la segunda, como persona moral sujeto de derecho privado, cuando actúa como particular frente a otros sujetos particulares. En efecto, la teoría general del derecho hace una clasificación de las relaciones jurídicas en: de coordinación, supra-subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de este tipo de relaciones se encuentran

las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral.

La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o reguladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. **Las relaciones de supra-subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, y se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos, destaca el contencioso administrativo, el propio juicio de amparo, así como los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracteriza por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías como limitaciones al actuar del gobernante.** Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre órganos del propio Estado. En este contexto, si el Estado contrata a una persona para que desempeñe cualquier labor dentro de una entidad pública, la actuación del titular del órgano de que se trate, frente a la persona contratada, no será una actuación investida de imperio, sino una verdadera relación laboral surgida en un plano de igualdad (coordinación) entre el Estado como contratante y la persona que va a desempeñar un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores. Luego, si en el caso el quejoso reclama de una dependencia de la administración pública o de un organismo descentralizado el incumplimiento de ciertas prestaciones derivadas de su relación laboral (falta de pago o descuentos a su salario), es inconcuso que dicho acto no tiene la naturaleza de acto de autoridad para efectos del amparo, pues las autoridades responsables (patrones) señaladas por el quejoso no tienen ese carácter, pues actúan como patrones en una relación de coordinación y no en un plano de supra-subordinación como autoridades investidas de imperio. Ni siquiera el acto reclamado (omisión o descuento del salario) es un acto que pueda considerarse para la procedencia del amparo, porque el salario está íntimamente vinculado con la relación obrero-patronal y con las condiciones fundamentales de la relación de trabajo entre el quejoso y la patronal, susceptible de impugnarse mediante el procedimiento laboral correspondiente y no a través del amparo." *Época: Décima Época. Registro: 2011298. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II. Materia(s): Común, Laboral. Tesis: III.4o.T. J/3 (10a.). Página: 1639. (Lo resaltado es propio).*

Por lo tanto, si bien la demandante precisa como acto impugnado que se configure la afirmativa ficta respecto a la petición hecha sobre el cumplimiento del contrato, así como, la rescisión del convenio de suspensión de los efectos del contrato abierto de suministro de carbón, la misma no puede

verse aplicada, en virtud de que no puede aplicarse una legislación administrativa a un acto de carácter privado entre dos particulares, al momento de la celebración del contrato la “*PRODEMI*” no lo hizo en su carácter de autoridad sino de ente privado, por lo que la legislación aplicable es la correspondiente al derecho privado y no al administrativo, siendo que la celebración del contrato no se configura como un acto de autoridad, es decir, en el acuerdo de voluntades el organismo público descentralizado no ejerció su imperio de esa relación de supra a subordinación, en la cual la demandante se viera sometida a la decisión de la autoridad, sino todo lo contrario establecieron como legislación aplicable el Código Civil para el Estado de Coahuila y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Coahuila, lo que hace que se sometieron a las leyes del derecho privado por actuar en un plano de igualdad, en este contexto, no es posible que se quiera aplicar las Leyes de carácter administrativo, por tratarse de un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal, a un acto que deviene completamente de naturaleza privada.

En virtud de lo anterior, se puede advertir que la celebración del contrato de suministro de carbón no se encuentra en una relación de supra a subordinación, sino de coordinación entre las partes, para robustecer lo anteriormente expuesto se cita la jurisprudencia invocada por el Tribunal Federal mencionado²¹, de la novena época 920119 del Alto Tribunal, que a la letra señala:

“AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE

²¹ Página 82 de la Versión Pública de la sentencia dictada en el Expediente auxiliar ***** Amparo en revisión administrativa ***** del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.- Al constituir el suministro de agua potable **la prestación de un servicio público** por el Estado como medio para la realización de un fin, que es el **interés general** y que se lleva a cabo mediante la **celebración de un contrato administrativo de adhesión, en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes, donde el prestador de servicios y el beneficiario adquieren derechos y obligaciones recíprocos, bajo condiciones que fija el proveedor**, la relación jurídica existente entre el prestador y el usuario del servicio no corresponde a la que supone la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, a la existente entre una autoridad y un gobernado, sino a la de coordinación voluntaria y de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular, y aun cuando la prestación del mencionado servicio público está sujeta a una contraprestación, consistente en el pago de una cantidad de dinero proporcional al servicio recibido, cuando aquél no se cubre, dará lugar a que el prestador del mismo ejerza la facultad legal de suspenderlo, acto que, al ser consecuencia del incumplimiento, no exige que deba cumplirse con la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la propia Constitución Federal, pues la suspensión del servicio no es un acto de autoridad que deba estar fundado y motivado, sino que resulta del ejercicio de una facultad que se ejerce cuando se surte el incumplimiento del contrato. En estas condiciones, resulta inconcuso que el ejercicio de la facultad del prestador de servicios para suspender el suministro de agua potable a los usuarios, previo apercibimiento en los casos de falta de pago, o cuando se comprueban desviaciones no autorizadas o un uso distinto al convenido, de acuerdo con lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, no implica que se prive al usuario de la vida, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, pues lo que acontece es una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de suministro de agua; de ahí que el prestador del servicio no tenga que acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento del contrato, ya que, por regla general, en este tipo de relaciones jurídicas de adhesión se establece que si no se cubre el pago por el servicio, éste se suspenderá, previa oportunidad de cumplimiento de pago por el usuario, cuando se le aperciba de que se encuentra en los casos de suspensión. Además, si bien la falta de pago o la desviación, o uso indebido del agua, traen como consecuencia la suspensión del servicio, ello no se puede equiparar a la hipótesis de hacerse justicia por propia mano o de ejercer violencia para reclamar un derecho, prohibida en el numeral 17 de la Carta Magna, toda vez que dicha suspensión deriva del incumplimiento del contrato de suministro y adhesión y encuentra su fundamento en la ley relativa a la que esté sujeto.” *Época: Novena Época. Registro: 920119. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice (actualización 2001). Tomo I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. Materia(s): Constitucional. Tesis: 24. Página: 24.*

Así mismo, se cita la Jurisprudencia con registro 1002590 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual por analogía se cita:

“PEMEX-REFINACIÓN. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESCINDE CONTRATOS DE FRANQUICIA CELEBRADOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES PARA EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES EN ESTACIONES DE SERVICIO. Si se toma en cuenta que Pemex-Refinación está facultado para celebrar actos con personas físicas o morales, para cumplir su objetivo relativo a los procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos derivados mencionados, y que los contratos de franquicia que celebra para el suministro de combustible en estaciones de servicio están sujetos en todo momento al cumplimiento de la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, disposiciones legales que por materia corresponda, decretos del Ejecutivo Federal y determinaciones de la Secretaría de Energía, conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es claro que al rescindirlos no actúa como autoridad para efectos del juicio de amparo sólo por ser un organismo descentralizado subsidiario de Petróleos Mexicanos, pues ese acto deriva del incumplimiento del contrato por parte del franquiciatario o suministratario y constituye una de las maneras de dar por terminada una relación jurídica voluntaria y de correspondencia entre el interés del organismo subsidiario y la persona física o moral que opera la estación de servicio, como particulares y no entre autoridad y un gobernado.” *Época: Novena Época Registro: 1002590. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Partes en el juicio de amparo. Materia(s): Administrativa. Tesis: 524. Página: 579*

“ANALOGÍA, PROCEDE LA APLICACIÓN POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Es infundado que las tesis o jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o sus Salas, no puedan ser aplicadas por analogía o equiparación, ya que el artículo 14 constitucional, únicamente lo prohíbe en relación a juicios del orden criminal, pero cuando el juzgador para la solución de un conflicto aplica por analogía o equiparación los razonamientos jurídicos que se contienen en una tesis o jurisprudencia, es procedente si el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis, máxime que las características de la jurisprudencia son su generalidad, abstracción e impersonalidad del criterio jurídico que contiene.” *Época: Novena Época. Registro: 1004305. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Décima Cuarta Sección – Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2496. Página: 2941*

Importa señalar la Tesis de la séptima época con registro 911601 del Alto Tribunal, que a la letra señala:

“CONTRATOS CELEBRADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMO PERSONA MORAL DE DERECHO PRIVADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS QUE SON CONSECUENCIA DEL MISMO.- Si los actos que reclaman los quejosos como atentatorios de posesión comunal son consecuencia de un contrato que objetan, celebrado con las autoridades responsables como personas morales sujetos de derechos y obligaciones (artículo 25, fracción I, del Código Civil), y no como entidades soberanas dotadas de imperio, las posibles consecuencias de dicho contrato no son reclamables en juicio de garantías por no constituir actos de autoridad, motivo por el cual resulta operante la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I del artículo 1o. (a contrario sensu), de la Ley de Amparo.” *Época: Séptima Época Registro: 911601. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN. Materia(s): Administrativa Tesis: 36. Página: 34*

Por lo tanto, el contrato abierto número *********, celebrado entre ********* y Promotora de Desarrollo Minero de Coahuila en fecha primero (1°) de noviembre de dos mil diez (2010), no puede ser considerado de naturaleza administrativa, ya que en este caso en específico no se hizo la voluntad del estado, sino que el instrumento jurídico nació de un concurso de voluntades, en los que acordaron la forma y términos de su cumplimiento, para una mejor comprensión de esa dualidad del Estado es necesario citar la tesis de la quinta época con número de registro 816673, que a la letra señala:

“ESTADO. CUANDO OBRA COMO PERSONA DE DERECHO PUBLICO, Y CUANDO COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO. Doctrinalmente todos los autores convienen en que el Estado realiza a la par de actos en que aparece manifiesta su soberanía y su fuerza como poder para imponer a los particulares, personas físicas o morales, su voluntad; otros actos en los que se despoja de eso atributos (aunque no del todo), y entra en el comercio jurídico con los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos; es decir, entra en relaciones con los particulares no pretendiendo imponer su voluntad sino buscando el concurso de voluntades. En otras palabras, el Estado, en unos casos puede obrar como autoridad haciendo uso de los atributos propios de su soberanía encargado de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya

observancia es obligatoria, y en otros casos como persona de derecho privado, o sea cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales. Este criterio se acepta en nuestro derecho positivo, como puede verse del texto expreso del artículo 27 de la Constitución Federal que establece que la nación tiene la propiedad de las tierras y aguas y el derecho de transmitir su dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada. De esto se desprende fácilmente la idea de que entre otros títulos, la nación puede transmitir el dominio por enajenación a los particulares, y la enajenación es un acto esencialmente de derecho civil, siendo indudable que el Estado usa de su personalidad de derecho privado en estos casos y no obra como autoridad. El propio artículo 27 reconoce implícitamente la limitación de carácter de autoridad en el Estado cuando impide que éste se haga de la propiedad de los particulares si no es por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pues cuando el Estado solicita del particular la venta de un bien de su propiedad concertando el precio y demás condiciones de enajenación, es indudable que obra como particular, y lo mismo sucede al ordenar que los templos son propiedad de la nación, pues entonces tiene capacidad para adquirir y poseer estos bienes, así como todos los demás bienes raíces necesarios para los servicios públicos, de donde se infiere que la constitución está estableciendo la personalidad jurídica de derecho privado del Estado. También en el artículo 73 de la misma Constitución Federal, en sus fracciones VIII, XVII, XIX y XXXI, hay un reconocimiento implícito de la personalidad del Estado de derecho privado, pues celebrando empréstitos, reconociendo y mandando pagar la deuda nacional y enajenando los terrenos baldíos, necesariamente goza de la personalidad de derecho privado. Lo mismo sucede con lo que dispone la fracción XXX del artículo 115 constitucional al investir a los Municipios de personalidad para todos los efectos legales. Por último en el artículo 134 constitucional, se menciona expresamente la celebración de "contratos" que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, aunque señalando la manera de llevar a efecto estos contratos, y de todo lo anterior se concluye lo que se ha dicho en un principio, o sea que el Estado puede obrar como sujeto de derecho privado (Véase la doble personalidad del Estado por el licenciado Salvador Urbina, página 517 y siguientes del tomo I, de la Revista General de Derecho y Jurisprudencia). La segunda premisa que debe sentarse consiste en determinar cuándo obra el Estado como autoridad, y cuándo como persona de derecho privado.

Obra como autoridad siempre que ejecuta un acto o se niega a acceder a una petición, o amenaza o impide por medios pacíficos o violentos la actividad de un individuo o un grupo, o cuando se apodera de los bienes individuales administrativamente; o bien cuando hace uso de la fuerza pública para impedir la comisión de un delito, de la alteración de la paz pública o la defensa del territorio nacional; y por tanto, la característica del acto de autoridad es el ejercicio de la potestad pública y la unilateralidad jurídica del acto que lleva a cabo el funcionario que no le permite al individuo o grupo a los que afecta dicho acto,

más defensa que el acudir a la propia autoridad o a otras superiores a ella misma en el mismo orden jerárquico, al Poder Judicial en su caso, para contrarrestar los efectos de ese acto. En el caso contrario, cuando el acto realizado por el Estado no entraña una orden o un mandato y la relación jurídica que entraña ese acto sea de la naturaleza civil, dicho acto no será de autoridad sino de derecho privado. **Cuando el acto no interesa directa o necesariamente a la colectividad, puede considerarse que es una cuestión la cual comienza cuando el apoyo de la ley falta y entonces obra como persona de derecho privado** (Salvador Urbina. Obra citada). Algunos tratadistas sostienen que en los contratos administrativos, el Estado contratante no pierde completamente su carácter de autoridad, pues lo conserva en cuanto es necesario para exigir y reglamentar la satisfacción de las necesidades públicas que los motivan. Y explican sus tesis diciendo que **los contratos administrativos no son actos jurídicos simples, sino complejos, o más bien, conjunto de diferentes actos jurídicos, de los cuales, los que tiene por objeto la organización y reglamentación de los servicios públicos** que se trata de satisfacer, no son contractuales, aunque estén relacionados con el contrato, **pues no nacen del concurso de voluntades de los partes, sino de la sola voluntad del Estado que, en esta materia**, por tratarse de algo que atañe al ejercicio de sus funciones esenciales, es y debe ser soberana. (Véase Jeze, Derecho Administrativo, página 71, y Fraga, Derecho Administrativo, página 444). Ahora bien, como conclusión de todo lo anterior, hay que convenir en que es necesario estudiar cada caso en que interviene el Estado para precisar si obra como autoridad o como sujeto de derecho privado." *Época: Quinta Época. Registro: 816673. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Informes. Informe 1945 Materia(s): Constitucional. Tesis: Página: 65*

Es importante precisar que otra característica relevante de los contratos administrativos es el señalamiento de cláusulas exorbitantes como lo es la unilateralidad en la rescisión de los contratos por parte del Estado, facultad que le otorga la misma Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 48 tercer y cuarto párrafo, que a la letra señalan:

"Artículo 48.- Los actos, convenios, pedidos, contratos y negocios jurídicos relativos a los regulados por esta Ley, que celebren las Dependencias y Entidades en contravención a lo dispuesto por ella y las disposiciones que de ella se deriven serán nulos de pleno derecho.

(...)

En caso de que los proveedores incumplan con las obligaciones derivadas de los contratos y pedidos respectivos, la adquirente o el Órgano de Control, en su caso, procederá a declarar la

rescisión de los actos jurídicos respectivos, la que se comunicará por escrito a los interesados, atendiendo para tal efecto lo previsto en el artículo 47, segundo párrafo, de este ordenamiento.

*Así mismo, **podrán darse por terminados o rescindidos los actos mencionados cuando concurren razones de interés público u orden social.***

Ahora bien, es dable precisar que en el caso de mérito no le puede ser aplicada dicha Ley, porque el contrato no fue celebrado en los términos de ese ordenamiento legal, lo que si es importante destacar es que la rescisión de un contrato no se da por un acto de autoridad sino que deviene por el incumplimiento de una obligación, por lo tanto, si en el contrato del asunto de mérito se señala como parte del mismo la forma de rescisión del contrato, no por eso tiene el carácter de administrativo, ya que el contrato nace del acuerdo de voluntades no de la potestad soberana de uno solo como lo es la del Estado, por lo tanto, la rescisión no puede otorgar el carácter o la naturaleza de un contrato, porque ésta no existe por un acto de autoridad sino por el incumplimiento de una obligación, pues el que se señale que sin necesidad de declaración judicial puede extinguirse el contrato no puede interpretarse como un acto de autoridad, sino por el incumplimiento de una obligación lo que genera que el contrato se rescinda, en consecuencia tampoco se puede hablar de un contrato en el que existen cláusulas exorbitantes, ya que la rescisión no puede ser considerada en ese sentido porque se origina por el incumplimiento de obligaciones no de actos de autoridad unilaterales.

En el caso específico se citan los criterios jurisprudenciales en los cuales se contemplan la rescisión de un contrato administrativo y así como de una rescisión en materia civil, y sobre los cuáles en ambos casos la rescisión proviene de un incumplimiento de obligaciones y no de actos

de autoridad para el caso de la materia administrativa, los cuáles se transcriben:

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. DIFERENCIAS ENTRE LA RESCISIÓN ADMINISTRATIVA Y LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS POR LA LEY RELATIVA. Si bien tanto la rescisión administrativa como la terminación anticipada de los contratos administrativos, reguladas por los artículos 54 y 54 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, persiguen una actuación más oportuna y eficiente de la administración pública ante circunstancias que hacen patente la necesidad de salvaguardar el interés público o de evitar su detrimento, y **se actualizan en la conclusión de las obligaciones previstas en un contrato, de manera previa a la fecha convenida para el término de su vigencia, lo cierto es que la rescisión administrativa del contrato en los términos ahí establecidos si actualiza un acto privativo que exige el pleno respeto al derecho de audiencia previa reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se activa ante el incumplimiento de obligaciones del proveedor, a quien se impone esa medida como sanción, lo que a su vez puede derivar en otro tipo de sanciones**, como la aplicación de penas convencionales, la prohibición de suscribir contratos con el Estado por un tiempo determinado y otras más previstas en la ley o en el contrato respectivo. Por su parte, la **terminación anticipada de un contrato administrativo ocurre ante razones de interés general**, o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los bienes o servicios originalmente contratados, y se demuestre que de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño o perjuicio al Estado, o se determine la nulidad de los actos que dieron origen al contrato, con motivo de la resolución de una inconformidad o intervención de oficio emitida por la Secretaría de la Función Pública. De ahí que la terminación anticipada de un contrato no deriva, en principio, del incumplimiento a una obligación adquirida por el proveedor, sino de razones externas que incluso pueden ser ajenas a la voluntad de la dependencia o entidad contratante. Dicha terminación implica, básicamente, que el proveedor sólo será afectado con la molestia de ya no poder ejercer los derechos sobre los que, en términos del contrato suscrito, tenía mera expectativa de llevar a cabo de no presentarse una condición resolutoria, por lo que en realidad no se le priva de algún derecho adquirido o que hubiese ingresado a su esfera jurídica, máxime que la terminación anticipada conlleva la obligación del Estado de reembolsarle los gastos no recuperables en que pudo haber incurrido antes de la terminación, y no le impide cobrar por los servicios ya prestados o por los bienes entregados o arrendados durante la vigencia del contrato respectivo, ni menos aún, acudir posteriormente a las instancias jurisdiccionales respectivas para combatir la medida o exigir previa audiencia sobre otros derechos que estimara procedentes. Así, mientras en la rescisión administrativa es indispensable prever el derecho de audiencia previa a favor del proveedor, lo que incluso hace el artículo 54 referido, ello no puede extenderse al caso de la terminación anticipada de un contrato, supuesto en el que no es constitucionalmente necesario hacerlo. Época: Décima Época. Registro: 2016650. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 53, Abril de 2018, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis: P./J. 6/2018 (10a.). Página: 7

“RESCISIÓN DE LA COMPRAVENTA. EFECTOS. APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1840 Y 2311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. De lo

dispuesto por el artículo 1840 del Código Civil para el Distrito Federal, se deduce que la responsabilidad por el **incumplimiento de obligaciones** genera el pago de daños y perjuicios, los cuales pueden ser regulados previamente por las partes, mediante la estipulación de cierta prestación como sanción. Este convenio, por el que las partes fijan anticipadamente la cuantificación de los daños y perjuicios que deben pagarse para el caso de **incumplimiento de las obligaciones** contraídas, suele denominarse cláusula penal y no tiene más límite, al respecto, que no deberá exceder en valor ni en cuantía a la obligación principal. Por su parte, el artículo 2311 establece que si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización fijada también por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa; y que si el comprador ha pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó y que las convenciones que impongan al comprador, obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas. De la interpretación del último párrafo del aludido precepto legal, en relación con lo dispuesto por el artículo 1840, se pone de manifiesto la posibilidad de que las partes pacten la cuantía de una obligación derivada del incumplimiento de un contrato, pero una cláusula en este sentido podrá anularse si resulta ser más onerosa que las estipuladas en el referido numeral 2311, pues el legislador previendo que uno de los contratantes abusando de la necesidad de otro le imponga cargas desproporcionadas, tuteló a éste con la nulidad de las cláusulas excesivas. En ese entendido, la estipulación de la pena convencional prevista en el artículo 1840 del Código Civil para el Distrito Federal, no contradice lo dispuesto por el artículo 2311, en virtud de que la voluntad de las partes es eficaz para fijar anticipadamente una prestación que garantice los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con motivo del incumplimiento de las obligaciones pactadas, y no tiene más límite que no deba exceder en valor ni en cuantía a la obligación principal. Por lo que si bien es cierto que la devolución de la cosa o su precio, o la de ambos, en su caso, constituye una de las consecuencias naturales de la rescisión de un contrato de compraventa; también es verdad que, si esa rescisión obedece al incumplimiento de las obligaciones, el contratante incumplido debe además reparar los daños e indemnizar los perjuicios causados a su contraparte, ya sea porque así lo dispone la ley o por haberse pactado una cláusula penal, la cual tiene como función determinar convencionalmente esos daños y perjuicios compensatorios que se causen en caso de incumplimiento de la obligación, que se traducen en la cantidad que las partes estimen como equivalente al provecho que hubieran obtenido si la obligación se hubiera cumplido. Sin embargo, cuando forman parte de la acción, prestaciones estipuladas en el contrato, por vía de indemnización por daños y perjuicios, el Juez, dentro del estudio preferente que debe hacer de los elementos de la misma acción, está obligado a examinar la licitud de las pretensiones del actor, en relación con las disposiciones contenidas en el último precepto mencionado, porque son de interés público." *Época: Novena Época Registro: 177470. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente:*

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Agosto de 2005 Materia(s): Civil. Tesis: 1a./J. 71/2005. Página: 142.

Así mismo, otro de los elementos de los contratos administrativos es la jurisdicción especial, lo que en la realidad del asunto de mérito no aconteció ya que de la cláusulas XXIX y XXX del contrato abierto no se desprende ninguna jurisdicción especial, sino que se sujetan a la jurisdicción del orden común, ya que el acuerdo de voluntades lo celebraron al amparo de la legislación del derecho privado y no de alguna especial, se transcriben las cláusulas señaladas:

“CLAUSULA XXIX.- LEGISLACIÓN. - Las partes se sujetarán estrictamente a los términos, lineamientos, procedimientos y requisitos establecidos en las presentes Cláusulas y a lo dispuesto en el Código Civil y Código de Procedimientos Civiles vigentes en el Estado de Coahuila.”

“CLÁUSULA XXX.- TRIBUNALES.- En el supuesto caso de que durante la vigencia del contrato surgiesen dudas, discrepancias u observaciones respecto del cumplimiento del mismo, las partes contarán con un tiempo prudente acordado por ambas partes para efecto de despejar o aclarar las mismas, en caso de no resolverse, las conocerán los Tribunales Estatales de Saltillo, Coahuila, como el órgano jurisdiccional competente para conocer las posibles controversias que surgieran de la interpretación o cumplimiento del Contrato, por lo que las partes renuncian a cualquier fuero que pudiera corresponderle en razón de su domicilio presente o futuro.”

De lo anteriormente citado, se advierte que existe una jurisdicción especial pactada a la cual estarían sujeta las partes al momento de la celebración del contrato, por lo que es inconcuso que la voluntad es de la jurisdicción común y no de una especial como lo sería la de este Órgano Jurisdiccional. Así mismo la voluntad de las partes fue **sujetarse a la jurisdicción civil contrato que fue celebrado el primero (1°) de noviembre de dos mil diez (2010)**, fecha en la cual este Tribunal de Justicia no estaba establecido previamente.

Por lo tanto, el contrato abierto para suministro de carbón ***** de fecha primero de noviembre de dos mil diez celebrado entre ***** y la PROMOTORA PARA EL DESARROLLO MINERO DE COAHUILA, **carece de los requisitos para ser considerado un contrato público o administrativo** de los que es competente este Tribunal de acuerdo a su artículo 3º de su Ley Orgánica para poder conocer de la interpretación y cumplimiento de los contratos públicos.

Como se anotó, la entidad pública no cuenta con las facultades correspondientes a la rescisión del contrato de manera unilateral, sino que precisa de la existencia algún incumplimiento atribuible.

Con apoyo en todo lo expuesto, es evidente que la competencia para conocer del asunto, se surte en favor de una autoridad de naturaleza civil, razón para que esta autoridad está imposibilitada legalmente para resolver el presente caso.

En consecuencia procede cesar el juicio de mérito al actualizarse una causa que impide a esta Sala a emitir pronunciamiento de fondo.

En las relatadas consideraciones, al haber resultado **fundados** los motivos de incompetencia por materia analizados en esta resolución, en consecuencia, se resuelve en los siguientes términos: se declara fundado el incidente de incompetencia por materia, por las consideraciones, precisadas dentro de esta resolución y en consecuencia, aplicando por analogía la Jurisprudencia:

“INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE

JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. Cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa advierte que **carece de competencia por razón de la materia para conocer de una demanda de nulidad, deberá declarar la improcedencia del juicio** en términos del artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el ejercicio de este derecho se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente. En las relatadas condiciones, se concluye que, **ante la incompetencia por razón de la materia, el referido tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente.**"

22

²² **Contradicción de tesis 107/2014.** Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero del Vigésimo Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 8 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: María Carla Trujillo Ugalde. Tesis y criterio contendientes: Tesis XX.1o.92 A, de rubro: "COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. SI UNA DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ADVIERTE QUE CARECE DE ELLA, DEBE DECLARARLO IMPROCEDENTE Y DESECHAR LA DEMANDA, PERO NO DECLINAR AQUÉLLA AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE CORRESPONDA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 2498, Tesis I.7o.A.520 A, de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA INCOMPETENCIA DE LA SALA FISCAL POR RAZÓN DE LA MATERIA CONLLEVA LA IMPROCEDENCIA DE AQUÉL, PERO NO LA OBLIGA A MANIFESTARSE RESPECTO DE DICHO PRESUPUESTO PROCESAL.", aprobada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, página 1113, Tesis I.4o.A. J/1 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN EVITAR, EN TODO MOMENTO, PRÁCTICAS QUE TIENDAN A DENEGAR O LIMITAR ESE DERECHO.", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 1695, y El criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 565/2013. 2010356. 2a./J. 146/2015 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, Noviembre de 2015, Pág. 1042. -1- Tesis de jurisprudencia 146/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de octubre de dos mil quince. Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 95/2016 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 30 de marzo de 2016. Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 389/2016, pendiente de resolverse por el Pleno de la

Dicho criterio jurisprudencial resulta aplicable al caso por identidad jurídica y, por tanto, esta Sala rechaza la competencia de la acción intentada en la demanda de origen y se decreta el sobreseimiento del juicio de mérito, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 79 fracciones IV, V X, 80 fracción II y 87 fracción V de la Ley del Procedimiento Contencioso para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEXTO. EFECTOS. De acuerdo a lo anterior, esta Sala se declara legalmente incompetente **por razón de materia** para conocer del juicio contencioso administrativo promovido por ********* respecto de los actos atribuidos a **“Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila”**, al existir impedimento material para pronunciarse sobre el fondo del asunto, pues el acto impugnado **no encuadra en la hipótesis a que se refiere la fracción XII en referencia normativa con la fracción VII del artículo 3** de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ya que conforme a dicha disposición legal este órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer del acto impugnado en la demanda, porque el aludido precepto, no se contemplan los conflictos que surjan entre particulares y autoridades, con motivo de los actos pasivos (omisivos) que de éstas emanen, como lo es, precisamente, el silencio referido al **incumplimiento de contratos privados**; y en aplicación del principio de **non bis in idem** que determina la improcedencia de la pretensión ya

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 5/2017, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Registro: 2010356. 2a./J. 146/2015 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, Noviembre de 2015, Pág. 1042**

formulada en un Juicio de amparo anterior a este juicio, ya que quedó demostrada la identidad de los elementos de la decisión (sentencia firme) ya que si bien el “*derecho de petición*” y la “*resolución presunta*” son acciones diversas ambas provienen de una misma causa, la cual el actor intenta hacer valer de nuevo, pues esa circunstancia comporta la identificación de las mismas pretensiones. Juzgadas en la sentencia del juicio de amparo en revisión administrativa toca *********, expediente auxiliar ********* del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza; en consecuencia resulta procedente **sobreseer** en el juicio.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO: NO ES PROCEDENTE ante este Órgano Jurisdiccional el medio de impugnación promovido por ********* respecto de los actos atribuidos a “**Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila**” por razón de la materia de la acción intentada y se determina la **INCOMPETENCIA** de esta Sala en los autos del expediente al rubro indicado; de conformidad a los motivos, razones, consideraciones y fundamentos contenidos en esta sentencia.

SEGUNDO: Se **SOBRESEE** en el juicio contencioso administrativo dentro de los autos del expediente al rubro indicado, promovido ********* de conformidad a las consideraciones, y **efectos** contenidos en esta sentencia.

Notifíquese conforme a las disposiciones legales aplicables. Así lo resolvió la **SALA TERCERA 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, que 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