

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

SENTENCIA  
No. RA/029/2022

**EXPEDIENTE DE ORIGEN:** FA/034/2020  
**RECURSO DE APELACIÓN:** RA/SFA/089/2021  
**APELANTE:** (\*\*\*\*\*).  
**TIPO DE JUICIO:** JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
**SENTENCIA RECURRIDA:** SENTENCIA DE FECHA VEINTITRÉS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.  
**SALA DE ORIGEN:** TERCERA SALA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA  
**MAGISTRADO PONENTE:** ALFONSO GARCÍA SALINAS.  
**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:** ENRIQUE GONZALEZ REYES  
**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS:** IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ  
**SENTENCIA:** RA/029/2022

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, dos de junio de  
dos mil veintidós.**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**ASUNTO:** resolución del toca RA/SFA/089/2021, relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por (\*\*\*\*\*) en su carácter de representante legal de la persona moral denominada (\*\*\*\*\*), en contra de la sentencia de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, emitida por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en el expediente FA/034/2020.

**ANTECEDENTE:**

**PRIMERO.** El veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...]

**PRIMERO. Se determina el SOBRESEIMIENTO del juicio dentro de los autos del expediente al rubro indicado; por los motivos, razones y fundamentos jurídicos contenidos en las consideraciones de esta sentencia. - - - -**

[...]

**SEGUNDO.** En fecha quince de septiembre de dos mil veintiuno, **(\*\*\*\*\*)** en su carácter de representante legal de la persona moral denominada **(\*\*\*\*\*)**, presentó Recurso de Apelación en contra de la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, pronunciada por la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TERCERO.** Mediante oficio de fecha once de octubre de dos mil veintiuno, la Tercera Sala remitió a la Presidencia de este Tribunal el recurso de apelación acompañado de las constancias que integran el expediente para su trámite, de conformidad con el artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**CUARTO.** Luego, en auto de fecha catorce de octubre de dos mil veintiuno, fue admitido recurso de apelación y se designa al magistrado Alfonso García Salinas como magistrado ponente para la formulación del proyecto de resolución correspondiente y se da

vista a las partes para que manifiesten lo que a su interés convenga, entre otras determinaciones en el contenidas.

**QUINTO.** Con acuerdo de fecha veintisiete de octubre del dos mil veintiuno, se desahoga la vista y se tiene a a la autoridad demandada en el juicio de origen, Instituto Coahuilense de la Infraestructura Física Educativa del Gobierno del Estado De Coahuila de Zaragoza por conducto de Melissa Esther Said Fernández en su carácter de encargada de la Dirección General del Instituto Coahuilense de la Infraestructura Física Educativa del Gobierno Del Estado de Coahuila de Zaragoza, por haciendo las manifestaciones que a su derecho convienen.

En el mismo acuerdo, entre otras determinaciones se remite el toca y anexos al magistrado Alfonso García Salinas como magistrado ponente para la formulación del proyecto de resolución correspondiente, en términos del artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con el numeral 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

## RAZONAMIENTOS

**PRIMERO. Competencia.** La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este

Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en términos de los artículos 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

**SEGUNDO. Efectos del recurso.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

**TERCERO. Agravios.** En fecha quince de septiembre de dos mil veintiuno, (\*\*\*\*\*) representada legalmente por el (\*\*\*\*\*), presentó Recurso de Apelación en contra de la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, pronunciada por la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

El análisis de los agravios se realizará en estricto derecho y sin que exista obligación de transcribirlo, por no existir porción normativa en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza que obligue a ello y sin que esto le genere agravio al recurrente por falta

de congruencia y exhaustividad, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con número de registro digital 164618 aplicables por identidad de razón, de título y subtítulo:

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”<sup>1</sup>.**

#### **CUARTO. Relación de Antecedentes Necesarios.**

Para un mejor entendimiento del caso, es conveniente realizar una la relación de los siguientes antecedentes:

<sup>1</sup> **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.** De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general" de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

1. **DEMANDA.** En fecha **diecisiete de febrero de dos mil veinte**, el hoy apelante presenta demanda donde señala como resolución impugnada la siguiente:

**“Demando** el cumplimiento de las cláusulas segunda y sexta referentes al pago del contrato administrativo **(\*\*\*\*\*)** de fecha 3 de abril del 2017 en contra del Instituto coahuilense de la infraestructura física educativa del Gobierno Del Estado de Coahuila general a través de su titular o quien legalmente la represente; así como también en contra de la Secretaría de Finanzas Del Gobierno del Estado de Coahuila a través de su titular o quien legalmente le represente el cumplimiento de la cláusula SEXTA, párrafo quinto, sexto y séptimo del contrato del precio alzado y tiempo determinado identificado con el número **(\*\*\*\*\*) (\*\*\*\*\*)**; De fecha 03 de abril de 2017, pues al día de hoy a pesar de haber cumplido con el contrato las demandas no han pagado a mi representada, por esa razón demandó el pago de

A. La cantidad de **(\*\*\*\*\*)** que representa el monto total del contrato

B. el pago de los gastos financieros **(\*\*\*\*\*)** Equivalentes a una tasa que será igual a 1.5% mensual (artículo cuarto de la Ley de Ingresos para el estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2020) (cláusula sexta, sexto párrafo) calculados de la siguiente forma

- cantidad no pagada: **(\*\*\*\*\*)**
- fecha de vencimiento 14 de junio 2018
- al día de hoy días naturales transcurridos 596 días naturales
- tasa para prórroga de créditos fiscales 1.5% mensual.

[...]

(visible a fojas 002 a 017 del expediente de origen.)

2. **RADICACIÓN, ADMISIÓN Y PREVENCIÓN.** Con acuerdo de fecha veintiséis de febrero de dos mil veinte, la Tercera Sala en materia Fiscal y

Administrativa de este tribunal, emite acuerdo de radicación de la demanda bajo el expediente número FA/034/2020, se admitió a trámite la demanda, admitió pruebas y ordeno el emplazamiento a las autoridades demandadas entre otras determinaciones ahí dictadas previene a la parte.

**3. CONTESTACIÓN.** En fecha **cinco de junio de dos mil veinte**, se presentó oficio de contestación por el coordinador general de asuntos jurídicos de la Secretaría de Finanzas, Juan Pablo Alvarado Cepeda,

Así como la contestación de fecha ocho de junio del dos mil veinte por parte de la licenciada Melissa Esther Said Fernández encargada de la dirección general del Instituto coahuilense de la

infraestructura física educativa

**4. ADMISIÓN DE LA CONTESTACIÓN.** Con data del **veinticuatro de junio de dos mil veinte**, la Sala Unitaria admitió a trámite la contestación.

**5. INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.** El día once de agosto de dos mil veinte, interpone incidente de nulidad de notificaciones en contra de la supuesta notificación del acuerdo de contestación de la demanda de fecha veinticuatro de junio de dos mil veinte supuestamente practicada el tres de julio de dos mil veinte, de la cual solicitó se declare su nulidad por los siguientes motivos De hecho y derecho

**6. ADMISIÓN DE INCIDENTE DE NULIDAD.** La Tercera Sala Unitaria en auto de fecha veintisiete de agosto de dos mil veinte, admitió el incidente de nulidad de notificaciones planteado por la persona moral **(\*\*\*\*\*)** por conducto de su apoderado legal

**7. SENTENCIA INTERLOCUTORIA.** El día veintiuno de septiembre de dos mil veinte, la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa emitió la sentencia interlocutoria número SI/009/2020, que resolvió es infundado el incidente de nulidad de notificaciones interpuesto, dentro de los autos del expediente al rubro indicado.

**8. Audiencia.** El veintisiete de mayo del dos mil veintiuno Se celebra la audiencia de desahogo de pruebas, y se Concede las partes un plazo de 5 días hábiles para presentar escrito de alegatos.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**QUINTO. Solución del caso.** El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar, **inoperantes** los motivos de disenso expuestos por el recurrente, en el único agravio del escrito de apelación en cuanto del mismo se expresa:

“[...]

**ÚNICO.** Solicito al pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza revoque la sentencia recurrida y en su lugar emita otra donde deje sin efectos el sobreseimiento decretado y se emita otra en donde se entre al estudio de los agravios planteados en el juicio de nulidad, toda vez que la misma violó en perjuicio de mi representada lo establecido por los artículos 16 y 17 constitucional, en relación con los artículos 3 fracción VII de la

*Ley Orgánica Del Tribunal De Justicia Administrativa Del Estado De Coahuila y 2 de la Ley De Procedimiento Contencioso Administrativo De Coahuila, toda vez que la sala fiscal violento la jurisprudencia 2ª. /J. 14/2018 (10ª) emitida por la segunda sala de la suprema corte de justicia de la nación, pues responsable sobreseyó ilegalmente el juicio promovido por mi representada, dejando mi mandante en total estado de indefensión e inseguridad jurídica, al dejarla a merced de las actuaciones de las autoridades demandadas.  
[...]"*

Ahora bien, la Sala Primigenia al resolver sobre el asunto en la sentencia impugnada totalmente expuso en sus consideraciones que en la causa sometida no se cumplían los requisitos de un contrato administrativo.

Esto es contrario a lo que expone el apelante en su escrito de apelación, en el que totalmente considera que la vía idónea para ejercitar la su acción es el juicio contencioso administrativo, sin que al efecto expusiera en su escrito de agravios alguno tendiente a combatir frontalmente lo resuelto por la Sala Primigenia.

De ahí que, devenga la causa de inoperancia de los agravios expuestos, pues no son realizados con el fin de contrariar lo expuesto por la Sala Unitaria en cuanto a que, el acto impugnado en la vía contenciosa administrativa lo era un acto administrativo.

Consecuentemente, dicha porción considerativa y determinación de la resolución apelada, no fue combatida frontalmente por el recurrente lo que como se anticipó deriva en la

inoperancia de los agravios hechos valer en este sentido.

Sirve de apoyo a la presente determinación la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable a Décima Época con el número de tesis 1a./J. 19/2012 (9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 731, bajo el rubro y contenido siguiente:

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

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

De igual forma resulta vigente la jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consultable con el

número de tesis IV.3o.A. J/4, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, página 1138, bajo el rubro y contenido siguiente:

**<<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA.** *Resultan inoperantes los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo directo que no controvierten todas las consideraciones y fundamentos torales del fallo reclamado, cuando, por sí solos, pueden sustentar el sentido de aquél, por lo que al no haberse controvertido y, por ende, no demostrarse su ilegalidad, éstos continúan rigiendo el sentido de la resolución combatida en el juicio constitucional. De ahí que los conceptos de violación resulten inoperantes por insuficientes, pues aún de resultar fundados no podrían conducir a conceder la protección constitucional solicitada.>>>*

En otro particular y a fin de ser exhaustivos en las consideraciones de esta resolución, el apelante solicita se revoque la sentencia emanada de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal, a fin de que se analicen los conceptos de anulación vertidos en la demanda, sin embargo, en el presente caso, aun si se asintiera por este Pleno de la Sala Superior en sostener fundado el concepto de agravio expresado en el escrito de apelación, ello a nada práctico conduciría (sin conceder en el caso que lo sea), pues en el caso operaría otra causal de sobreseimiento.

#### **Se explica.**

En primer lugar, los preceptos 79, fracción X, 2, y 80, los tres de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de esta entidad federativa, y el diverso, numeral 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal

de Justicia Administrativa, disponen en el orden preindicado lo siguiente:

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

[...]

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

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

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

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

[...]

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

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

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

[...]

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

[...]>>

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

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

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

Ahora, específicamente la fracción VII, del numeral 3 de la legislación orgánica, establece la procedencia del juicio en contra de los actos o resoluciones definitivas que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como

las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales.

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

a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento.

b) Como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad oficial.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

**<<TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO EL PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción Contenciosa**

Administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan 'resoluciones definitivas', y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11, ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso D admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas." a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios del procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución, mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la administración pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados. >>

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

por tanto, no es impugnabile mediante juicio de nulidad.

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

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

**<<JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO,**

**PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO.**

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

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

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

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

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

En esa tesitura, el juicio contencioso administrativo contra la falta de pago estipulada en contratos

administrativos, mientras no exista una resolución definitiva expresa o ficta que cause agravio al gobernado, se traduce en que este órgano jurisdiccional no puede entrar a resolver el fondo del asunto, sin antes verificar los requisitos de procedencia previstos en las leyes respectivas para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución de un asunto.

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

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

<<Época: Décima Época

Registro: 2022835

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente. Semanario Judicial de la Federación

Materia(s): (Administrativa)

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

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

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios Constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).

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

**Justificación:** Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la

existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las Condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos, de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. >>

En el contexto, al cobrar vigencia la causa de improcedencia contemplada en el numeral 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila, concatenada al precepto 2, de la misma ley,

relacionada con el artículo 3, entendida a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, **toda vez que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo no es un acto definitivo, ya que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad**, en términos del numeral 80, de la legislación referida en primer lugar lo que procedería es sobreseer en el juicio, de ahí que no sea factible efectuar el análisis de los conceptos de anulación aducidos por la parte accionante y de lo que deviene la inoperancia de los motivos de disenso expuestos.

Sobre el tópico, cobra ineludible aplicación la jurisprudencia por reiteración emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, identificada con el número VI.2o.A. J/4, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, Materia Administrativa, página, 1601, consultable con el epígrafe y contexto que enseguida se transcriben:

**<<CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA FALTA DE SU ANÁLISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESEYÓ EN EL JUICIO DE NULIDAD.** Cuando en la sentencia reclamada se sobresee en el juicio de origen, la Sala Fiscal se libera de la obligación de abordar el examen de los conceptos de nulidad, toda vez que aunque es verdad, acorde al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben "examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada", ello sólo acontece en el caso de que la sentencia se ocupe del fondo del asunto,

*mas no si se decreta e/ sobreseimiento, pues en este último supuesto la posibilidad de que la autoridad responsable emprenda algún estudio sustancial sobre el particular.>>*

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

**<<DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO, NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA>><sup>2</sup>**

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

---

<sup>2</sup> <<Cuando se derecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que f/ene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico. >>

Sin embargo, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que -como quedó precisado- el artículo 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

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

---

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

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de las acciones intentadas y recursos; de manera que, si bien es cierto que dichos juicios y recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado

y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia de los mismos.

Al respecto, cobra vigencia la jurisprudencia 1a./J. 22/2014<sup>3</sup>, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible con el epígrafe y contenido siguientes:

**<<DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL>><sup>4</sup>**

<sup>3</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, página 325, con número de registro 2005917.

<sup>4</sup> <<El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25,

numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo confirma las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se la incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos, de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden

En esa tesitura, lo procedente sería sobreseer en el juicio, de ahí que la Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, no se encontraría en posibilidad de analizar el fondo del asunto, lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando a la parte accionante su derecho fundamental de acceso a la justicia, puesto que el análisis de las causas de improcedencia, lo que se traduce en un sobreseimiento, constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.

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

**«IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO CONFIGURA UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 17 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.** El artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), consagra como un derecho humano de toda persona el de la protección judicial, al establecer el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes, que ampare contra actos que

---

jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.  
>>

violan sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención; en tanto que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la tutela judicial efectiva, que se traduce en el derecho subjetivo público a favor de todo gobernado para acudir ante tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales, así como de manera expedita, mediante la previa instauración de un proceso en el que se respeten diversas formalidades esenciales, pueda resolverse aquélla mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución, razón por la cual, los órganos jurisdiccionales deben abstenerse de caer en formas o rigorismos jurídicos que obstaculicen un real y efectivo acceso a la justicia. Sobre esa base, se tiene que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe cumplir con los requisitos de su procedencia; lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando al promovente su derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que si se permite acudir al juicio de amparo en todo momento, podría generar una saturación de los tribunales federales, en perjuicio del propio gobernado, así como un retardo generalizado en la administración de justicia con motivo de la interposición de interminables juicios de amparo, por ende, el análisis de las causales de improcedencia constituye un parámetro Objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia. >>

Debido a todas las consideraciones vertidas es que se produce la inoperancia de los motivos de disenso hechos valer en el escrito de apelación y lo procedente resulta confirmar la sentencia de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, emitida por la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal, dentro de los autos del expediente FA/034/2020.

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

**PRIMERO.** Se **CONFIRMA** la sentencia de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, pronunciada por la Tercera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del juicio contencioso administrativo **FA/034/2020**, en términos del último considerando de esta resolución.

**SEGUNDO.** Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del recurso de apelación, y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE**, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados Sandra Luz Rodríguez Wong, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Jesús Gerardo Sotomayor Hernández ante Idelia Constanza Reyes Tamez, Secretaria General de Acuerdos que autoriza con su firma y da fe. **Doy fe.**

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG  
Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY  
Magistrada



ALFONSO GARCÍA SALINAS  
Magistrado

---

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES  
Magistrada

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ  
Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ  
Secretaria General de Acuerdos

Esta última foja corresponde a la sentencia emitida en el Toca **RA/SFA/089/2021**, relativo al recurso de apelación interpuesto por la persona moral denominada **(\*\*\*\*)**, en contra de la sentencia de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, emitida por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en el expediente FA/034/2020. **Conste.**