

**SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA.**

RECURSO DE REVISIÓN: 67/2020

**EXPEDIENTE: 94/2017 TERCERA SALA
UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**PONENTE: MAGISTRADO ABRAHAM SANTIAGO
SORIANO.**

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A VEINTINUEVE DE ABRIL DE
DOS MIL VEINTIUNO. - - - - -**

Por recibido el Cuaderno de Revisión **67/2020**, que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por *********, como apoderados legales de la persona moral denominada *********, carácter que tienen acreditado en autos del expediente de nulidad de origen; recurso de revisión que interponen en contra de la resolución de fecha veinte de enero de dos mil veinte, dictada en el expediente **94/2017** de la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia, relativo al juicio de nulidad promovido por los aquí **RECURRENTES**, en contra del **OFICIAL MAYOR** y de la **DIRECTORA FINANCIERA, AMBAS AUTORIDADES DEL INSTITUTO ESTATAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE OAXACA**. Con fundamento en los artículos 206, y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio natural, se admite el presente recurso de revisión. En consecuencia, se procede a dictar resolución en los siguientes términos: - - - - -

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Inconformes con la sentencia de fecha veinte de enero de dos mil veinte, dictada por la resolutora de la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia, *********, como apoderados legales de la persona moral denominada *********, interpusieron en su contra recurso de revisión. - - - - -

SEGUNDO. Los puntos resolutivos de la sentencia recurrida, son los siguientes: - - - - -

***“PRIMERO.** Esta Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, fue competente para conocer y resolver del presente asunto. -*



Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

SEGUNDO. La personalidad de las partes, quedó acreditada en autos. -----

TERCERO. Se declara la incompetencia para conocer de este asunto y como consecuencia **SE SOBRESEE** en el presente juicio. -----

CUARTO. Conforme a lo dispuesto en los artículos 142 y 143, fracciones I y II, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, norma vigente al inicio de este juicio, **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS. CÚMPLASE.**-----

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 Quáter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1 párrafo segundo, 2 párrafos primero y cuarto, 4 fracción VIII, 23, 24 fracción I, 25 fracción I y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el siete de noviembre de dos mil diecinueve; así como los diversos 86, 88, 92, 93, fracción I, 94, 201, 206 y 208, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, por ser al estar vigente al inicio del juicio natural. Dado que se trata de un Recurso de Revisión interpuesto en contra de la sentencia de fecha veinte de enero de dos mil veinte, dictada en la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal, en el expediente **94/2017**. -----

SEGUNDO. El agravio hecho valer se encuentra expuesto en el escrito respectivo de los recurrentes, por lo que no existe necesidad de transcribirlo, al no transgredirse derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación. En apoyo a lo anterior, se invoca el criterio Jurisprudencial 2a./J. 58/2010 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 164618, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXI, Mayo de 2010, visible a página 830, Novena Época, bajo el rubro y texto siguiente: -----

“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.”

TERCERO. El agravio vertido por los recurrentes, expresa esencialmente lo siguiente. - - - - -

El considerando tercero de la sentencia impugnada, viola en su perjuicio los principios de legalidad y congruencia de las sentencias, requisitos que han de cumplir las sentencias sobre el fondo del asunto, consistente en la adecuación, correlación o armonía entre las peticiones de tutela realizadas por las partes y lo decidido en el fallo de la sentencia.

Por ello, señalan los recurrentes en primer lugar que, la controversia planteada estriba en que la A quo determine si se configura la negativa ficta respecto a las peticiones realizadas al Oficial Mayor y a la Directora Financiera del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, que se encuentra contenidas en autos. - - - - -

En segundo lugar, señalan que el fondo del asunto consiste en decretar la validez o nulidad de la negativa ficta de las peticiones contenidas en los escritos exhibidos en la Oficialía de Partes del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca el seis de marzo de dos mil diecisiete. - - - - -

Asimismo, señalan que resulta incongruente, insuficiente e impreciso el considerando tercero de la sentencia impugnada, ya que no acudieron a este Tribunal a demandar el cumplimiento de un contrato de carácter administrativo, civil o mercantil, toda vez que no existe ningún vínculo contractual entre la empresa que representan y el Instituto Estatal de Educación de Oaxaca; aunado que su representada no firmó un contrato que se encuentre regulado por el derecho civil o mercantil, por lo que no



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

existe una relación jurídica de coordinación entre la parte actora y la demandada. - - - - -

También señala que, es incongruente, insuficiente e impreciso, que la juzgadora que dictó la sentencia recurra al término “convenio de facto” para declarar la incompetencia de este tribunal y sobreseer el presente asunto, siendo su obligación la de observar y cumplir con la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, consistente en la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. - - - - -

Los recurrentes indican también que existe una relación de supra subordinación entre el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca con la empresa que representan, al no existir un vínculo regulado por el derecho civil, mercantil o laboral y, que el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca como ente del Estado, actúa investido de imperio en sus relaciones frente a los gobernados, emitiendo sus actos unilaterales.

Ahora, a efecto de tener claridad de las consideraciones vertidas por la Sala de Primera Instancia en la sentencia impugnada y, poder analizarlas integralmente con los agravios formulados por los recurrentes, se hace transcripción de su parte total, que dice:- - - - -

*“(...) **CONSIDERANDO** (...) **TERCERO.** La empresa actora *********, a través de sus apoderados, demandó ante este tribunal, la negativa ficta respecto de dos requerimientos de cobro presentados al OFICIAL MAYOR Y DIRECTORA FINANCIERA del INSTITUTO ESTATAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE OAXACA, relativos a un dinero que retuvo ese instituto del producto de materiales educativos adquiridos por maestros en base a un convenio celebrado por parte de la empresa y la Sección XXII del SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, por la cantidad de *********.*

La parte actora adujo en su escrito inicial de demanda que con fecha 26 veintiséis de octubre de 2009 dos mil nueve, realizó un convenio con la SECCIÓN XXII del SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, representado en esa época por el profesor AZAEL SANTIAGO CHEPI, SECRETARIO GENERAL, con el objeto de que los Trabajadores del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, afiliados a ese sindicato, adquirieran los materiales educativos (libros, material didáctico, educativo y equipo de cómputo) del programa a precios accesibles y sin intereses, otorgándoles facilidades para su liquidación, mediante pagos quincenales que les descontarían automáticamente del sueldo de los trabajadores, en los términos de la CLÁUSULA SÉPTIMA del citado convenio. Hacer notar que el Instituto Estatal de Educación de Oaxaca, no participó en el convenio, que únicamente participó como

intermediario entre los trabajadores del Instituto y la empresa. Es decir, la función de aplicar físicamente los descuentos para posteriormente depositarlos vía transferencia bancaria. Que sin embargo, el Instituto retuvo indebidamente el monto de los descuentos quincenales aplicados a los trabajadores por la cantidad de *********, que corresponde a *********. En ampliación reitera la solicitud de la negativa ficta de las mencionadas peticiones. - - - - -

Obra en autos los escritos de requerimiento de pago presentados 06 seis de marzo de 2017 dos mil diecisiete, suscritos por la parte actora, y dirigidos al Oficial Mayor del instituto (sic) Estatal de Educación Pública de Oaxaca y a su Directora Financiera. Consta también a foja 31 treinta y uno de este sumario copia certificada del oficio fechado el 14 catorce de abril de 2016 dos mil dieciséis, suscrito por el Director Financiero del Instituto Estatal de Educación demandado por el que comunica a la Gerente General de la empresa actora de este juicio, la remisión de una transferencia bancaria por concepto de los descuentos quincenales realizados a dos trabajadores, correspondientes a las quincenas 17 diecisiete a la 24 veinticuatro de 2014 dos mil catorce y anexa el comprobante de la operación. - - - - -

En su contestación la autoridad demandada, argumenta que la parte actora no acredita fehacientemente el origen de la obligación para el requerimiento de pago que se le hace con alguna documental que acredite su consentimiento o pacto, o que fuese, producto de una licitación. Que incluso la parte actora reconoce que le Instituto Estatal de Educación, no suscribió el convenio del Sindicato, que no es una relación de supra a subordinación, sino de coordinación; es decir, en un mismo plano de igualdad al tratarse de un acuerdo de voluntades, lo cual debe dirimirse en otros procedimientos ordinarios (civil, mercantil, laboral, etc) que resuelven controversias asuntos (sic) entre particulares y no un juicio contencioso administrativo que implica una situación distinta de autoridad a particular. - - - - -

Competencia. Como es de advertirse, la demandada, cuestiona la competencia de este tribunal para conocer del presente asunto, razón por la que se procede antes que cualquier otro planteamiento si este órgano jurisdiccional es competente o no para conocer del presente asunto. Y Con (sic) fundamento en el artículo 196 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa, vigente a la fecha de presentación de la demanda. Esta Sala tiene competencia para conocer y resolver sobre los actos fiscales o administrativos que impliquen una resolución negativa ficta, entendiéndose por ésta, el silencio administrativo de la autoridad, por no contestar dentro de los plazos que la ley o reglamento de la materia fijen, o a falta de dicho plazo, en noventa días naturales. Así que, en este caso, se produjo un silencio administrativo virtud de que a la fecha de presentación de la demanda, la actora no recibió la contestación a su planteamiento en un término mucho mayor a los noventa días. Del 6 seis de marzo de 2017 dos mil diecisiete fecha de recepción de los requerimientos al 29 veintinueve de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, más de seis meses. De tal manera que se configura la negativa ficta pero como el fondo de los requerimientos presentados por la actora ante la autoridad demandada, tratan del cumplimiento de una obligación económica



Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

derivada de un convenio de facto, distinto al contrato administrativo, no es posible entrar al fondo del asunto y resolverlo en situación de la autoridad demandada, que viene a ser el alcance que tiene una nulidad de negativa ficta. - - - - -

Para la interpretación y cumplimiento de un contrato en el que participa una autoridad administrativa, este tribunal, no puede conocer de contratos de carácter civil o mercantil que también realizan autoridades y que le corresponde al poder judicial. La competencia en materia de contratos, de esta Sala está acotada sólo a contratos administrativos, así que de no ser así, es imposible jurídicamente hablando que éste órgano jurisdiccional, se pronuncie sobre el cumplimiento de un contrato que no sea administrativo. Independientemente de que la actora no expresó un solo concepto de impugnación en contra de la contestación expresa de la que conoció previa ampliación de su demanda, visibles a fojas de la 177 ciento setenta y siete a la 180 ciento ochenta del sumario de este juicio, lo que llevaría al sobreseimiento del presente asunto. Pero como se afirmó al no tratarse de un contrato administrativo como lo indica el mismo numeral 96 ahora fracción IV de la citada ley de justicia administrativa, del cual si tenemos facultades para conocer, es imposible jurídicamente hablando pronunciarnos sobre la pretensión planteada por la actora, que es la entrega de un dinero retenido en base a un convenio de facto, en el que no se da una relación de supra a subordinación, sino solamente se trata de una colaboración en la que no hay un acto de autoridad ante el cual se encuentre en situación de subordinación jurídica la empresa actora, por tratarse de un contrato administrativo que es lo que el mismo numeral 96 fracción IV de la citada Ley de Justicia Administrativa, plantea de nuestra competencia. “Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados con la administración pública”.

Conviene aclarar qué es un contrato administrativo que se rige por el derecho público, es muy distinto al contrato privado. Recordemos que de acuerdo a nuestro Código Civil en su artículo 1674, el contrato es un acuerdo de voluntades por el que crean o transfieren derechos y obligaciones, pero tratándose de contratos administrativos para lo cual tenemos competencia en este tribunal, es muy distinto, ya que el contrato administrativo, en el libro de Derecho Administrativo del Doctor Jorge Fernández Ruiz, lo define como: “...aquellos en lo que participa un ente de carácter público, en el ejercicio de sus funciones públicas, con la observancia de formalidades especiales (licitación, invitación, etc), y posible contenido de cláusulas exorbitantes al del derecho privado y no contrarias al derecho público, destinado a la satisfacción de necesidades de carácter general o interés público o al logro de la utilidad pública, cuyas controversias que se susciten debe ser competencia del órgano jurisdiccional de asuntos administrativos...”. - - - - -

Por otra parte, el mismo Doctor Jorge Fernández Ruiz, señala como características propias de los contratos administrativos: 1. Juricidad, 2. Bilateral, 3. Desigualdad de condiciones entre las partes, 4. Restricciones a la libertad de las partes, 5. Régimen jurídico exorbitante del derecho privado, además de la licitud en el objeto, que una de las partes sea un ente público con facultades para realizar el

objeto, formalidad, procedimiento de licitación, que su finalidad sea de utilidad o interés público. - - - - -

1. La juridicidad, se refiere a que el acto jurídico está normado en una ley o reglamento de derecho público.
2. Bilateral o sinalagmático, en cuanto a las obligaciones mutuas, reciprocas, o sea el carácter de acreedor y deudor entre sí.
3. Desigualdad de condiciones de las partes, (puede reservarse la autoridad el derecho de rescindir unilateralmente o hacer modificaciones al contrato.
4. Restricciones a su libertad del ente público a contratar, solo puede contratar lo relativo a las funciones que la ley le tiene encomendadas. Y las restricciones para el cocontratante, corresponden a que no puede pactar cualquier cosa, porque el contrato lleva las cláusulas que el ente público impone.
5. Normas exorbitantes a las del derecho privado, debido a que adecuan el cumplimiento de la finalidad pública del contrato, sí que cosas que son inadmisibles o impensables para el derecho privado, el contrato administrativo es posible incluir.
6. Procedimiento de licitación o invitación.
7. El objeto del contrato encaminado a la satisfacción de una causa o interés público. - - - - -

(...) Invoca criterio jurisprudencial

“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. (...)

Y en el presente caso, no se da ningún a de las características del contrato administrativo, mucho menos la causa de utilidad pública en su objeto, destinado a satisfacer necesidades colectivas que aseguren el funcionamiento regular y continuo del servicio público, ni el consentimiento a través de un proceso de licitación. Por el contrario descontarle a los trabajadores de la educación sus adeudos en la adquisición de materiales educativos adquiridos por ellos de forma particular, viene asegurar una cobranza privada que no está dentro de las funciones del Instituto Estatal de Educación menos dentro de las facultades del Oficial Mayor y Director Financiero aquí demandados. Se desconoce incluso si cada uno de los maestros dieron su consentimiento para que les descontaran de su sueldo, para lo cual se requiere del consentimiento individual pues el convenio del Sindicato con la empresa comercializadora no puede tener tal alcance. - - - - -

Tales conceptos, no se ubican en la hipótesis de un contrato administrativo, que si es de nuestra competencia conocer y que en esos casos la contraparte se encuentra en un estado de subordinación jurídica ya sea prevista en el contrato o en la ley, lo que en el caso no sucede. - - - - -

(...) Invoca criterio jurisprudencial

“RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA". (...)

(...) Invoca criterio jurisprudencial.

“CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.” (...)

Razón por la que no tenemos facultades para ordenar el pago que pretende la empresa actora. Esto con fundamento en el artículo 96 fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, por no tratarse de una negativa ficta relativa a un contrato administrativo, ya que el asunto aquí planteado es la negativa ficta de un convenio de facto de carácter privado. - - - - -

*Por las anteladas razones jurídicas y con fundamento en los artículos 96 fracción IV en relación con el 131 fracción X y 132 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, (norma aplicable al inicio del presente juicio) se decreta la incompetencia de este tribunal para conocer del presente asunto y consecuentemente **SE SOBRESEE** este juicio. - - - - -*

(...).”

CUARTO. Del estudio integral de los argumentos vertidos por los recurrentes, así como de las consideraciones realizadas por la magistrada de primera instancia en la resolución transcrita; constancias que obran en el expediente de nulidad de origen, que tienen valor probatorio pleno al tratarse de actuaciones contenidas en documentos públicos, de conformidad en la fracción I, del artículo 173 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **esta Sala Superior declara sustancialmente fundado el agravio expuesto por los recurrentes.**- - - - -

Es así, porque la Sala de Primera Instancia no analizó de fondo las peticiones o escritos presentados ante el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca con fecha seis de marzo de dos mil diecisiete, aun cuando señaló que se configuraba la negativa ficta, sobreseyendo el juicio y argumentando que había existido un “convenio de facto” de índole civil, llevándola a decretar la incompetencia del Tribunal para conocer del asunto; incumpléndose con ello lo previsto en los principios de exhaustividad y congruencia de las sentencias, que se encuentran

inmersos en lo establecido por los artículos 176¹ y 177² de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca. - - - - -

Por lo anterior, es necesario precisar que, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la problemática sobre lo que versará el juicio contencioso administrativo, no puede referirse a otra cosa, sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al particular la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. - - - - -

Sirven de apoyo a lo anterior, por analogía el criterio jurisprudencial 2a./J. 215/2007 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, visible a página 208, de rubro y texto siguiente: - - - - -



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES SOMETIDAS A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *La negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, previstas en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sino que también es aplicable respecto de las solicitudes formuladas ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal sometidas a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con el artículo 11, penúltimo párrafo de su Ley Orgánica. Lo anterior encuentra apoyo en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, el cual no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales sino también, en forma creciente, a las administrativas en general, pues las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el citado Tribunal en la materia de su competencia, desde que éste fue creado, tendencia que se ha reforzado con los artículos 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que acogieron esa figura respecto a las instancias o peticiones formuladas a dichas autoridades*

¹ “**ARTICULO 176.** - La Sala Unitaria de Primera Instancia, al pronunciar sentencia suplirá las deficiencias de la queja planteada por el actor en su demanda, siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la Litis.”
² “**ARTICULO 177.** - Las sentencias que emita el Tribunal, deberán de contener:
I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, la exposición de las razones por las que, en su caso, se haga uso de la facultad para suplir la deficiencia de la queja, así como el examen y valoración de las pruebas que se haya rendido; II. La exposición debidamente fundada y motivada de las consideraciones en que se basa la resolución, y III. Los puntos resolutivos, los que expresarán los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare.”

y dispusieron la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones configuradas al efecto.”

En este sentido, aunque el primer efecto y de mayor importancia de la negativa ficta incide en el conocimiento del particular por una ficción legal traducida en una presunción legislativa de la desestimación de sus solicitudes, las consecuencias de esa negativa ficta inciden en aspectos procesales y sustantivos. - - - - -

La negativa ficta permite al afectado de esa resolución interponer los medios de defensa que estime pertinentes, sin necesidad de esperar una resolución expresa por parte de la autoridad; es decir, se legitima al agraviado para que intente los juicios o recursos procedentes contra la negativa ficta que, se repite, por una ficción jurídica relacionada con el silencio de la autoridad que recayó a su petición; por ello, la necesidad de que la autoridad respectiva en ejercicio de su función jurisdiccional resuelva sobre la legalidad o ilegalidad de esa negativa, sobre todo si se toma en cuenta que la presunción legal otorgada al silencio administrativo radica en la negativa de lo solicitado por el gobernado. - -

Sirve de apoyo para estas precisiones la Jurisprudencia 2a./J. 165/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, correspondiente al mes de diciembre de 2006, visible en la página 202, con registro digital 173738, bajo el rubro y texto siguiente: - - - - -

“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. *En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez”. -lo subrayado es nuestro-*

Por lo tanto, el Tribunal es competente para conocer de actos administrativos que impliquen una resolución negativa ficta, de

conformidad a lo dispuesto en la fracción V³, del artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio natural; por lo que al no resolver la resolutoria de la Sala de Primera Instancia respecto a la validez o nulidad de la negativa ficta de las peticiones formuladas por la parte actora, estudiando el fondo de las mismas y, en su lugar sobresee el juicio, viola en su perjuicio los principios de exhaustividad y congruencia de las sentencias, que exige el derecho de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el principio de justicia completa previsto en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, invocándose por ser aplicables las Tesis Jurisprudenciales 268, Apéndice de 2011, Tomo I, Constitucional 3, Derechos Fundamentales Primera Parte-SCJN Décima Tercera Sección- Fundamentación y Motivación, visible a página 1241, Primera Sala, Novena Época⁴; IV.2o.T. J/44, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXI, marzo de 2005, visible a página 959, de los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época⁵; y, 2ª./J. 192/2007, publicada por la Segunda Sala de la



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

³ **“ARTÍCULO 96.-** Las Salas Unitarias del Tribunal Contencioso Administrativo y de Cuentas son competentes para conocer y resolver de los juicios que se promuevan en contra de: (...) V. Los actos fiscales o administrativos que impliquen una resolución negativa ficta, configurándose ésta cuando las promociones o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la ley o reglamento fijen o a falta de dicho plazo en noventa días naturales; En el caso de positiva ficta, que emane de otra autoridad distinta a la fiscal, bastará que el actor presente su petición, apegada al artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y acredite con el sello de la oficina o por cualquier otro medio, que fue recibida por la demandada; y esta no dio satisfacción al Derecho de Petición, el juzgado declarará la existencia o inexistencia de la positiva ficta. (...)”

⁴ **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.** Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso”.

⁵ **“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE. SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS.** Del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo se advierte la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que deben observarse en el dictado del laudo: el de congruencia y el de exhaustividad. El primero es explícito, en tanto que el segundo queda imbibido en la disposición legal. Así, el principio de congruencia está referido a que el laudo debe ser congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis, tal como haya quedado establecida en la etapa oportuna; de ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, entendida como aquella característica de que el laudo no contenga resoluciones o afirmaciones que se contradigan entre sí y, por otro, de congruencia externa, que en sí atañe a la concordancia que debe haber con la demanda y contestación formuladas por las partes, esto es, que el laudo no distorsione o altere lo pedido o lo alegado en la defensa sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir cuestión alguna que

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la página 209 del Tomo XXVI, octubre de 2007 del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.⁶ - - - - -

En tal virtud, al evidenciarse que la resolutora de primera instancia configuró la negativa ficta, pero no resolvió sobre su nulidad o validez, respecto a las peticiones efectuadas por la persona moral denominada ***** previo estudio de fondo de las mismas; **esta Sala Superior** considera que resulta ilegal el sobreseimiento decretado por la resolutora de la Sala de Primera Instancia, dado que el tribunal debe resolver el juicio conforme a los principios de exhaustividad y congruencia de las sentencias⁷, que al efecto se encuentran inmersos en lo establecido por los artículos 176 y 177 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.- - - - -

Consecuentemente, esta Sala Superior concluye que lo procedente es **REVOCAR** la resolución de veinte de enero de dos mil veinte, devolviéndose los autos a la Sala de origen para que **agote su jurisdicción, a fin de que resuelva sobre la validez o nulidad de la**

no se hubiere reclamado, ni de condenar o de absolver a alguien que no fue parte en el juicio laboral. Mientras que el de exhaustividad está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, es decir, dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en aquellos en los que se sustenta la contestación y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate. Por tanto, cuando la autoridad laboral dicta un laudo sin resolver sobre algún punto litigioso, en realidad no resulta contrario al principio de congruencia, sino al de exhaustividad, pues lejos de distorsionar o alterar la litis, su proceder se reduce a omitir el examen y pronunciamiento de una cuestión controvertida que oportunamente se le planteó, lo que permite, entonces, hablar de un laudo propiamente incompleto, falto de exhaustividad, precisamente porque la congruencia -externa- significa que sólo debe ocuparse de las personas que contendieron como partes y de sus pretensiones; mientras que la exhaustividad implica que el laudo ha de ocuparse de todos los puntos discutibles. Consecuentemente, si el laudo no satisface esto último, es inconcuso que resulta contrario al principio de exhaustividad que emerge del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, traduciéndose en un laudo incompleto, con la consiguiente violación a la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal.”

⁶ “**ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.** La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.”

⁷ “**SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y DE EXHAUSTIVIDAD.** Acorde al nuevo sistema en materia de cumplimiento de sentencias de amparo, establecido por el legislador en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, dicho cumplimiento debe ser total, sin excesos o defectos; por tanto, tratándose del pronunciamiento de sentencias o laudos, éstos deben contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria; de ahí que la autoridad debe reiterarlas en la sentencia o laudo que cumple.”

negativa ficta, analizando de forma minuciosa los argumentos de las partes en el juicio y todas las probanzas que aportan; en todo caso, allegarse de todos los elementos necesarios para resolver de forma adecuada el presente asunto, conforme a las atribuciones que le confiere el artículo 160 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente al inicio del juicio natural; **y, observar el debido proceso.** - - - - -

La devolución del de los autos a la Sala Unitaria de Primera Instancia no implica reenvío, virtud a que este órgano revisor no tiene facultades para pronunciarse de un asunto, donde la juzgadora no agotó la obligación que le impone la ley para resolver acerca de todas las cuestiones sometidas a su consideración, como lo establece el artículo 177, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca. - - -

Tiene aplicación el criterio emitido por la Sala Superior de este Tribunal, Tesis TCASS0008/2011TO.1AD, Número de Registro 8, Primera Época, fuente Boletín número 1 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Oaxaca, Tomo I, Enero de 2011, visible a página 8, de rubro y texto, siguientes: - - - - -

“SENTENCIA PARA EFECTOS. LA SALA SUPERIOR AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN NO PUEDE DICTARLA CUANDO LA PRIMERA INSTANCIA NO AGOTÓ SU JURISDICCIÓN. *Conforme al artículo 177, fracción I, de la ley de Justicia Administrativa, las sentencias que emita este Tribunal deberán contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; luego, si la Sala de Primera Instancia, emite una sentencia en la que no se pronuncie sobre todos los hechos sometidos a su consideración y la Sala Superior al resolver el recurso de revisión determinó revocar esa determinación, lo procedente es que la resolución sea para el efecto de remitir los autos a la Sala de Primera Instancia para que ésta agote su jurisdicción, sin que ello implique reenvío, virtud que el órgano revisor no tiene facultades para pronunciarse de un asunto donde la juzgadora no agotó su facultad y obligación que le impone la ley para resolver acerca de todas las cuestiones sometidas a su consideración.”*

También se invoca la Tesis Aislada, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, con número de registro 223025, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Mayo de 1991, visible a página 277, de rubro y texto, siguientes: - - - - -

“REENVIO. EL TRIBUNAL DE ALZADA NO TIENE FACULTADES PARA FALLAR UN ASUNTO EN QUE EL JUEZ



Los datos personales están protegidos por el art.116 de la LGTAIP y el art. 56 de la LTAIPEO

NATURAL AUN NO HA PRONUNCIADO SENTENCIA. Cuando en la legislación respectiva no se establezca la existencia del reenvío, la facultad de que se encuentra investido el Tribunal de Alzada para resolver un asunto en uso de la plenitud de jurisdicción y para corregir por sí mismo las omisiones o errores cometidos por su inferior, no se actualiza cuando el juez de los autos aún no ha pronunciado sentencia definitiva con la que ponga fin a la instancia, porque en tal situación no está agotada la facultad y la obligación que la ley le refiere al juez natural para fallar el negocio.”

Al ser, **sustancialmente fundado** el agravio expuesto por la recurrente, lo procedente es **REVOCAR** la resolución alzada; y, con fundamento en los en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se: - - - - -

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **REVOCA** la resolución recurrida de fecha veinte de enero de dos mil veinte, para que se devuelvan los autos a la Sala de origen a fin de que **agote su jurisdicción**, por las razones expuestas en esta resolución. - - - - -

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, remítase copia certificada de la presente resolución a la Tercera Sala Unitaria de Primera Instancia de este Tribunal y en su oportunidad archívese el presente cuaderno de revisión como asunto concluido. - - - - -

Por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados Manuel Velasco Alcántara, Abraham Santiago Soriano (**ponente**), Raúl Palomares Palomino, Gloria del Carmen Camacho Meza, y Paulo José Luis Tapia Palacios; quienes actúan con el Licenciado Juan Edy García Coronado, Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe. - - - - -

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA
PRESIDENTE

MAGISTRADO ABRAHAM SANTIAGO SORIANO

MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO



MAGISTRADA GLORIA DEL CARMEN CAMACHO MEZA

Los datos
personales están
protegidos por el
art.116 de la
LGTAIP y el art.
56 de la LTAIPEO

TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA
MAGISTRADO PAULO JOSÉ LUIS TAPIA PALACIOS

LIC. JUAN EDY GARCÍA CORONADO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS