

# **La Impugnación de la Omisión Administrativa Continuada en el Juicio Contencioso Administrativo en Sonora: Inaplicabilidad del Plazo de Caducidad y Fundamentos Jurídico-Jurisprudenciales**

## **I. Introducción: La Omisión Administrativa Continuada y el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva**

La omisión administrativa, entendida como la inacción de la autoridad ante una obligación legal de actuar, adquiere una dimensión particularmente gravosa cuando se prolonga en el tiempo, configurándose así una omisión administrativa continuada. Esta figura se caracteriza por una afectación persistente a la esfera jurídica de los administrados, derivada no de un acto singular, sino de un estado de pasividad que la autoridad mantiene y que, día con día, renueva la vulneración de derechos. La omisión administrativa se configura cuando una autoridad, que se encuentra legalmente obligada a actuar en un sentido determinado o a emitir una resolución, no lo hace. Cuando esta inacción se prolonga en el tiempo, generando una afectación continua a la esfera jurídica del particular, se habla de una omisión administrativa continuada. Esta persistencia es crucial, pues diferencia a la omisión de un acto instantáneo cuyos efectos pueden perdurar, pero cuya ejecución se agota en un solo momento. La relevancia de esta figura radica en que la inacción de la autoridad puede ser tan o más lesiva que una acción explícita, dejando al administrado en un estado de incertidumbre y vulneración de sus derechos fundamentales, como el derecho de petición consagrado en el Artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o el derecho a una buena administración.

La correcta caracterización de una omisión como "continuada" o "de tracto sucesivo" resulta fundamental para determinar la oportunidad de su impugnación en la vía jurisdiccional. Si se considerase que una omisión se agota en el instante en que la autoridad debió actuar por primera vez, el plazo para interponer una demanda sería, por lo general, exiguo, con el riesgo de que precluya el derecho del particular a obtener una resolución judicial sobre el fondo del asunto. En contraste, la naturaleza continuada de la omisión implica que la violación al orden jurídico y la afectación al particular se actualizan de manera constante, permitiendo su impugnación mientras la autoridad persista en su inacción. Este entendimiento es vital, pues la omisión administrativa continuada no representa únicamente una falta de hacer, sino una violación persistente que mantiene vigente la posibilidad de acudir a los tribunales. Si la autoridad tiene un deber continuo, como el de proveer un servicio, resolver una petición o mantener una condición específica, su incumplimiento también es de

naturaleza continua. Cada día que transcurre sin que la autoridad cumpla con su deber, la omisión se "reitera" o "actualiza". Este dinamismo temporal es lo que distingue a la omisión continuada de un evento único y permite que el plazo para su impugnación no se agote.

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el Artículo 17 de la Constitución Federal, se vería seriamente menoscabado si las omisiones administrativas de carácter continuado estuvieran sujetas a plazos breves de caducidad. Dicho derecho no se limita al mero acceso a los tribunales, sino que comprende la posibilidad real y efectiva de obtener una resolución que dirima la controversia planteada. Imponer un plazo de caducidad corto para impugnar una omisión que genera un perjuicio diario al ciudadano equivaldría, en la práctica, a negar la protección judicial frente a una conducta ilícita que se perpetúa en el tiempo. La jurisprudencia que admite la impugnación mientras subsista la omisión es una manifestación de este principio, buscando remover los obstáculos y formalismos procesales que impidan la defensa de los derechos de los justiciables.<sup>1</sup>

El presente informe tiene como objetivo suministrar un análisis exhaustivo de los fundamentos legales y jurisprudenciales que sustentan la no sujeción al plazo genérico de caducidad para la impugnación de omisiones administrativas continuadas. Se examinará con especial atención el marco normativo aplicable en el Estado de Sonora, con el fin de proporcionar las herramientas argumentativas necesarias para sostener la procedencia de la demanda contencioso administrativa mientras la omisión de la autoridad subsista.

## **II. Naturaleza Jurídica de la Omisión Administrativa Continuada y el Acto de Tracto Sucesivo**

La omisión administrativa se define como la abstención por parte de una autoridad de realizar un acto o emitir una resolución que está obligada a llevar a cabo en virtud de una disposición legal o reglamentaria. En esencia, implica un "no hacer" frente a un "deber hacer" impuesto por el ordenamiento jurídico. Para su configuración, se requieren los siguientes elementos: la existencia de una obligación legal o reglamentaria que constriña a la autoridad a actuar en un sentido específico; el incumplimiento fáctico de dicha obligación, manifestado a través de la inacción o el silencio; y que la actuación omitida sea material y jurídicamente posible.

El concepto de "continuidad" o "tracto sucesivo" aplicado a las omisiones administrativas se refiere a aquellas situaciones en las que la obligación de la autoridad de actuar persiste en el tiempo, y su incumplimiento se prolonga de

momento a momento. No se trata, por tanto, de un único acto omisivo cuyos efectos se extienden en el tiempo, sino de una conducta omisiva que se reitera o mantiene vigente día con día. La jurisprudencia ha sido clara al respecto, señalando que...[source](#) no ha vencido, debiéndose tener por presentada la demanda en forma oportuna, mientras subsista la omisión".<sup>2</sup> Esta concepción es fundamental para entender la dinámica temporal de la omisión continuada y sus consecuencias procesales.

Un acto de naturaleza continua o de tracto sucesivo es aquel que "Requiere de actuaciones reiteradas de la autoridad para que se siga materializando" y "Se configura de una pluralidad de acciones".<sup>1</sup> Si bien esta definición se enfoca en "acciones", el principio de tracto sucesivo es aplicable por analogía a las omisiones, donde la "no acción" frente a un deber persistente es la conducta que se reitera. La omisión de la autoridad de cumplir con una obligación continua –por ejemplo, no resolver una solicitud dentro de un marco temporal razonable o no prestar un servicio público debido de forma ininterrumpida– se materializa cada día que transcurre sin que se actúe. Las características de los actos de naturaleza continua (o de tracto sucesivo) incluyen que requieren actuaciones reiteradas para su materialización, se configuran por una pluralidad de acciones (o inacciones, en el caso de omisiones), y sus efectos no se consuman inmediatamente, sino que se desarrollan a través de un número determinado de actuaciones o de la persistencia de la inacción.<sup>1</sup>

Es crucial distinguir la omisión continuada de los actos instantáneos y los actos consumados. Un acto instantáneo es aquel cuyos efectos se producen en un solo momento, agotándose con su ejecución, aunque sus consecuencias puedan perdurar en el tiempo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el acto instantáneo, en contraposición al continuo, como aquel en el que "El acto queda perfeccionado desde el instante en que ocurre" y "Se agota en el momento en que se ejecuta". Un ejemplo paradigmático es la retención o secuestro de mercancías por una autoridad fiscal, acto que "se agota en el momento en que se ejecuta, pues no requiere de actuaciones reiteradas de la autoridad para que se siga materializando... el acto queda perfeccionado en ese instante, aunque sus efectos perduren en el tiempo".<sup>1</sup> Por otro lado, un acto consumado es aquel que ha producido la totalidad de sus efectos y no puede ser revertido materialmente. La impugnación de una omisión continuada busca precisamente que cese dicha omisión y que la autoridad realice el acto debido, por lo que, mientras la obligación de actuar subsista, no puede considerarse un acto consumado de modo irreparable.

La distinción entre una omisión instantánea y una continuada radica fundamentalmente en la naturaleza de la obligación incumplida por la autoridad. Si la

obligación de la autoridad consistía en realizar una acción única en un momento específico (por ejemplo, emitir una notificación dentro de un plazo determinado que ya ha vencido), la omisión podría considerarse instantánea, ya que se omitió actuar en ese momento preciso. Sin embargo, si la obligación es de carácter persistente (como resolver una petición para la cual no existe un plazo específico de fenecimiento, garantizar un derecho de forma continua o mantener una infraestructura en condiciones adecuadas), la omisión de cumplirla se torna continuada, pues el deber de actuar no cesa con el mero transcurso del tiempo. La "continuidad" de la omisión deriva, entonces, de la "continuidad" de la obligación.

La jurisprudencia ha sido instrumental en extender el concepto de "tracto sucesivo", tradicionalmente asociado a actos positivos que requieren una serie de ejecuciones (como un contrato de suministro), a las omisiones administrativas. Los tribunales han reconocido que la inacción de la autoridad, cuando existe un deber de actuar de forma continua, constituye en sí misma una conducta de tracto sucesivo.<sup>2</sup> En este contexto, la "acción" que se reitera es, paradójicamente, la "no acción" frente a un deber que persiste.

Para una mayor claridad conceptual, se presenta la siguiente tabla comparativa:

**Tabla 1: Características del Acto Instantáneo vs. Acto/Omisión Continuada o de Tracto Sucesivo**

Característica	Acto Instantáneo	Acto/Omisión Continuada o de Tracto Sucesivo
Momento de Perfeccionamiento	El acto queda perfeccionado desde el instante en que ocurre. <sup>1</sup>	Requiere de actuaciones (o inacciones) reiteradas de la autoridad para que se siga materializando. <sup>1</sup>
Agotamiento	Se agota en el momento en que se ejecuta. <sup>1</sup>	No se agota inmediatamente; su configuración implica una pluralidad de acciones o la persistencia de la inacción. <sup>1</sup>
Necesidad de Actuaciones Reiteradas	No requiere de actuaciones reiteradas de la autoridad para que se siga	Requiere la persistencia de la conducta (activa u omisiva) en el tiempo. <sup>1</sup>

	materializando. <sup>1</sup>	
<b>Efectos en el Tiempo</b>	Sus efectos pueden perdurar en el tiempo, pero el acto en sí es único y se consume en un instante. <sup>1</sup>	Sus efectos no se consuman inmediatamente, sino que se desarrollan o persisten mientras la conducta (activa u omisiva) continúe. <sup>1</sup>
<b>Ejemplo</b>	Retención de mercancías por autoridad fiscal. <sup>1</sup>	Omisión de resolver una petición; omisión de prestar un servicio público continuo. <sup>2</sup>

Esta distinción es fundamental para argumentar que la omisión específica que enfrenta el particular no es un evento aislado cuyo plazo de impugnación ya ha precluido, sino una situación jurídica que se actualiza constantemente, justificando así la inaplicabilidad del plazo de caducidad estándar.

### III. Procedencia del Juicio Contencioso Administrativo frente a Omisiones Administrativas

El juicio contencioso administrativo se erige como el mecanismo por excelencia para el control de la legalidad de la actuación de la administración pública. Este control no se limita a los actos expresos y positivos, sino que se extiende a las omisiones, es decir, a la inactividad de la autoridad cuando existe un deber legal de actuar. La doctrina contemporánea y la jurisprudencia han evolucionado para reconocer que "el fundamento de la justicia administrativa no es hoy la función revisora del acto administrativo; que la tutela judicial procede contra cualquier tipo de comportamiento u omisión administrativa; que lo central es la pretensión procesal, no el acto impugnado".<sup>4</sup> Esta perspectiva amplía el espectro de la justicia administrativa, asegurando que la inacción ilegal de la autoridad también pueda ser sometida a escrutinio judicial. De hecho, se ha reconocido la procedencia de impugnar omisiones incluso de naturaleza reglamentaria, como "La omisión de expedir reglamentos relativos a garantizar la observancia de los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los procedimientos administrativos sancionadores".<sup>5</sup> La tutela judicial, por tanto, es procedente contra cualquier tipo de comportamiento u omisión administrativa, siendo el eje central la protección jurídica de los derechos en juego, independientemente de si la administración ha emitido un acto formal o ha incurrido en una omisión.<sup>4</sup>

La omisión, lejos de ser un vacío jurídico, constituye una manifestación de la

actuación administrativa susceptible de control jurisdiccional. Es una conducta imputable a la administración que puede generar responsabilidad y ser revisada judicialmente si causa un perjuicio al administrado o si contraviene el ordenamiento jurídico. Un ejemplo clásico de cómo el sistema legal reconoce efectos jurídicos a la omisión es la figura de la negativa ficta, que se configura ante el silencio de la administración frente a una petición del particular transcurrido un determinado plazo, permitiendo al interesado impugnar esa "resolución" tácitamente negativa.

En el ámbito del Estado de Sonora, la Ley de Justicia Administrativa (en adelante, LJA Sonora) establece el marco para la impugnación de las actuaciones administrativas. El Artículo 1 de dicha ley señala que su objeto es regular la impartición de justicia administrativa en la entidad.<sup>6</sup> De manera más específica, el Artículo 13 de la LJA Sonora (según se desprende del análisis de su contenido) confiere competencia a la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora para conocer y resolver juicios relacionados con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal emitidos por autoridades estatales, municipales o sus organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares. Crucialmente, esta competencia incluye aquellos actos que configuren una "negativa ficta" por parte de las autoridades.<sup>6</sup> Al contemplar expresamente la negativa ficta –una forma específica de omisión (la omisión de resolver una petición en el plazo legalmente establecido)–, la LJA Sonora reconoce implícitamente la justiciabilidad de las omisiones. Si bien el Artículo 33 de la LJA Sonora se refiere a la subsanación de omisiones observadas en la tramitación del juicio <sup>6</sup>, su espíritu refleja una sensibilidad legislativa hacia el concepto de omisión y la necesidad de corregirla.

La procedencia del juicio contencioso administrativo contra omisiones es una manifestación del principio de control judicial integral de la actividad administrativa. Si únicamente los actos positivos y expresos fueran susceptibles de impugnación, la administración podría eludir el control de legalidad simplemente absteniéndose de actuar, lo cual dejaría a los administrados en un estado de indefensión. La admisión de la impugnación de omisiones cierra esta posible vía de elusión y somete toda la actividad administrativa, ya sea por acción o por omisión, al escrutinio de los tribunales, lo cual es esencial para la consolidación de un Estado de Derecho.<sup>4</sup> La LJA Sonora, al prever la impugnación de la negativa ficta, se alinea con este principio, reconociendo que el silencio de la autoridad puede y debe tener consecuencias jurídicas y ser revisable judicialmente. Esto permite argumentar, por extensión y con apoyo en la jurisprudencia federal, que otras omisiones que lesionen derechos también son justiciables ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de

Sonora.

#### **IV. La Inaplicabilidad del Plazo de Caducidad en Casos de Omisión Administrativa Continuada: Fundamentación y Jurisprudencia Relevante**

Las leyes procesales administrativas, en aras de la certeza jurídica, suelen establecer plazos perentorios para la interposición de la demanda contencioso administrativa. El plazo de quince días, mencionado por el consultante, es un término común en diversas legislaciones para la impugnación de actos administrativos. No obstante, la rigidez de estos plazos encuentra excepciones importantes, especialmente cuando la naturaleza del acto o, como en el caso que nos ocupa, de la omisión, así lo justifica.

El principio toral que rige la impugnación de las omisiones administrativas de carácter continuado o de tracto sucesivo es que la oportunidad para acudir a la vía jurisdiccional se actualiza día con día, mientras la omisión subsista. Este es el argumento central que permite superar la barrera del plazo de caducidad genérico. Si la omisión es de tracto sucesivo, la afectación a la esfera jurídica del administrado se renueva constantemente y, con ella, la posibilidad de instar la actuación de los tribunales.

Este criterio ha sido consistentemente sostenido por los más altos tribunales del país. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003, estableció que: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>3</sup> El razonamiento medular de este criterio radica en que, "Por su especial naturaleza, la omisión crea una situación permanente que no cesa mientras subsista el incumplimiento a la obligación legal alegada, esto es, la afectación que dice resentir el actor con motivo del acto omisivo que impugna se genera y reitera produciendo consecuencias jurídicas que se actualizan día a día".<sup>8</sup> Aunque esta tesis emana del ámbito de las controversias constitucionales, su *ratio decidendi* sobre la naturaleza intrínseca de las omisiones y la consecuente actualización continua de la oportunidad de impugnación es plenamente extensible, por analogía sustancial, al juicio contencioso administrativo, donde también se ventilan y controlan omisiones de la autoridad administrativa. La aplicación de este principio a omisiones administrativas concretas se ha visto reflejada en casos donde se reclama una "omisión administrativa y presupuestal", señalándose que dicha omisión "da continuidad... y la concreta".<sup>3</sup>

En una línea argumentativa similar, el Tribunal Electoral del...[source](#) entendido se



realiza cada día que transcurre, pues es un hecho que se consuma de momento a momento y, en esa virtud, cabe considerar que el plazo legal para impugnarlas no ha vencido, debiéndose tener por presentada la demanda en forma oportuna, mientras subsista la omisión que se atribuye a la autoridad señalada como responsable".<sup>2</sup> Los precedentes que aplican esta jurisprudencia reiteran que si la materia impugnada es una omisión, ello "implica una situación de tracto sucesivo que subsiste en tanto persista la conducta controvertida y con ello el plazo legal no podría estimarse agotado".<sup>9</sup> Se añade que "Este acto se considera de tracto sucesivo, es decir que se sigue ocasionando de momento a momento, razón por la cual el plazo legal para impugnarlo no ha fenecido".<sup>10</sup> Si bien esta jurisprudencia surge en el contexto del derecho electoral, la lógica jurídica que subyace respecto a la naturaleza de las omisiones y el cómputo del plazo para su impugnación es perfectamente trasladable al derecho administrativo, dada la similitud en la problemática procesal que se presenta.

Otros criterios emanados de la SCJN y de Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) refuerzan esta postura. Por ejemplo, se ha analizado la naturaleza de las omisiones dentro de procedimientos administrativos o judiciales, como la falta de respuesta a peticiones o la falta de prosecución del trámite, indicándose que la omisión de dictar un proveído puede considerarse de ejecución irreparable si se retarda de forma excesiva, lo que implícitamente reconoce la naturaleza continua del perjuicio ocasionado por la omisión y la necesidad de que el afectado pueda reaccionar mientras tal situación persista.<sup>11</sup> En un contexto diferente, pero ilustrativo del concepto de subsistencia, se ha mencionado que ciertas condiciones de estancia migratoria se otorgan "mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición"<sup>12</sup>, lo cual es análogo a la posibilidad de impugnar una omisión "mientras subsista". De particular relevancia son los criterios relativos a la omisión en el pago de pensiones, donde se ha considerado que la privación del pago o su incorrecta cuantificación constituye un acto de tracto sucesivo que mantiene sus efectos en el tiempo, permitiendo su impugnación en cualquier momento mientras la irregularidad no se corrija.<sup>13</sup> Si la omisión de pagar una pensión debida es de naturaleza continua, resulta coherente que la omisión de realizar otro tipo de acto debido por la administración también pueda serlo.

Frente a la posible invocación de la figura del "acto consentido tácitamente" –que se configuraría por la falta de impugnación de un acto dentro del plazo legal–, es menester argumentar que, en el caso de una omisión de naturaleza continuada, tal consentimiento no puede operar. Si la oportunidad para impugnar se actualiza día con día, el "plazo" para hacerlo está constantemente abierto, impidiendo que se consolide



la "falta de impugnación" que daría lugar al consentimiento tácito. La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora, en su Artículo 86 (según se infiere del análisis de su contenido), contempla como causal de improcedencia los actos consentidos tácitamente, definidos como "aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los términos de la Ley".<sup>6</sup> La defensa contra esta causal radicarán en demostrar que, debido a la naturaleza continuada de la omisión y, fundamentalmente, a la excepción específica prevista en el Artículo 47 de la misma LJA Sonora, el "término de la Ley" no ha precluido.

La sólida línea jurisprudencial que sostiene la no sujeción a la caducidad de la acción contra omisiones continuadas es una clara manifestación del principio *pro actione*. Este principio, rector en materia procesal, favorece la interpretación más favorable a la procedencia de la acción, con el fin de garantizar el acceso efectivo a la justicia y evitar que meros formalismos impidan el análisis de fondo de una conducta administrativa potencialmente ilegal y lesiva para los derechos de los administrados.

Resulta destacable la convergencia de criterios entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto al tratamiento de las omisiones de tracto sucesivo y el cómputo del plazo para su impugnación. Aunque se trate de órganos jurisdiccionales que conocen de materias distintas (constitucional y electoral, respectivamente), el hecho de que ambos lleguen a conclusiones análogas sobre la naturaleza de las omisiones continuadas y la forma de determinar la oportunidad para su impugnación, evidencia la existencia de un principio jurídico bien asentado y reconocido en el sistema mexicano. Esta consistencia inter-jurisdiccional otorga una considerable fuerza al argumento de la no caducidad.

En última instancia, es la persistencia misma de la omisión la que *causa* que la acción para combatirla no caduque. No se trata tanto de una "excepción" al plazo en el sentido tradicional, sino de que la propia naturaleza de la omisión continuada implica que el supuesto fáctico para que el plazo comience a correr de forma definitiva –es decir, el cese de la omisión o la emisión del acto debido por parte de la autoridad– no se ha materializado. Mientras la causa (la omisión) exista, el efecto (la posibilidad de impugnar) se mantiene vigente.

A continuación, se presenta una tabla que resume las tesis jurisprudenciales clave:

**Tabla 2: Resumen de Tesis Jurisprudenciales Clave sobre Impugnación de Omisiones y Plazo de Caducidad**

Identificador/R egistro Digital	Órgano Emisor	Rubro y/o Extracto Clave del Criterio	Snippet(s) de Referencia	Implicación Principal para el Caso
P./J. 43/2003	Pleno de la SCJN	"CONTROVERSI A CONSTITUCION AL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN." La omisión crea una situación permanente; la afectación se genera y reitera día a día.	3	La oportunidad de impugnar una omisión administrativa se actualiza diariamente mientras esta persista.
Jurisprudencia 15/2011 (TEPJF)	Sala Superior del TEPJF	"PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES." Las omisiones son hechos de tracto sucesivo que se consuman de momento a momento; el plazo no vence mientras la omisión subsista.	2	No opera el plazo de caducidad para impugnar omisiones mientras estas subsistan.

No especificado (SCJN)	Segunda Sala de la SCJN (contexto pensiones)	La privación del pago de la pensión por viudez es un acto de tracto sucesivo que mantiene sus efectos en el tiempo, permitiendo su impugnación mientras la irregularidad no se corrija.	13	Analogía fuerte: si la omisión de pago de pensión es continua, otras omisiones de deberes también pueden serlo, sin sujeción a caducidad.
------------------------	--	---	----	---

Esta sistematización de precedentes facilita la fundamentación de la demanda, demostrando que la pretensión de impugnar la omisión continuada sin sujeción a un plazo de caducidad breve se encuentra sólidamente respaldada por la interpretación de los más altos tribunales del país.

## V. Régimen Específico en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora (LJA Sonora) contiene disposiciones específicas que resultan de particular relevancia y son altamente favorables para la impugnación de omisiones administrativas continuadas. El análisis central recae en el Artículo 47 de dicho ordenamiento, el cual, si bien establece un plazo general para la presentación de la demanda, contempla excepciones significativas.

Conforme a la información analizada, el Artículo 47 de la LJA Sonora dispone que la demanda deberá presentarse, por regla general, dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, o se haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución.<sup>6</sup> Sin embargo, este mismo artículo establece una excepción crucial en su Fracción IV, la cual, según el texto referido en documentos más recientes, señala: "Cuando se impugne la negativa ficta, el interesado podrá interponer la demanda **en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa** y siempre que haya transcurrido el término que señalen las disposiciones aplicables para que aquélla se configure o, a falta de término señalado, después de cien días naturales contados a partir de la presentación de la instancia."<sup>6</sup> Una versión anterior de la ley mencionaba un plazo de treinta días para la configuración de la negativa ficta, pero mantenía la posibilidad de demandar "en

cualquier tiempo".<sup>7</sup> Es imperativo verificar la redacción exacta y vigente del Artículo 47, Fracción IV, de la LJA Sonora al momento de formular la demanda.

La interpretación de la frase "...el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa..." es de la mayor trascendencia. Esta disposición permite, de manera explícita, que la impugnación de una negativa ficta –que es, en esencia, una omisión de resolver una petición– no esté sujeta a un plazo de caducidad mientras la autoridad no emita la resolución correspondiente. Si la "omisión administrativa continuada" que enfrenta el particular puede encuadrarse como una omisión de resolver una petición (lo cual es un escenario frecuente), o si la interpretación del término "negativa ficta" en este contexto se extiende para abarcar otras omisiones persistentes donde se espera una actuación concreta de la autoridad, este artículo proporciona un fundamento legal directo y contundente para sostener la oportunidad de la demanda. La mención de "negativa ficta" en la fracción es clara, y si la omisión del caso concreto se ajusta a esta figura (es decir, hubo una petición formal no resuelta en el plazo legal o, en su defecto, en cien días), la aplicación de esta excepción es directa.

La legislación estatal sonorense, al establecer esta excepción, no solo no contradice los criterios jurisprudenciales federales previamente analizados (como la tesis P./J. 43/2003 de la SCJN y la Jurisprudencia 15/2011 del TEPJF), sino que los armoniza y refuerza a nivel local. La LJA Sonora, a través de su Artículo 47, Fracción IV, reconoce la naturaleza particular de las omisiones (al menos en la forma de negativa ficta) y la necesidad de garantizar el acceso a la justicia frente a ellas de una manera que es plenamente coherente con los principios generales del derecho administrativo mexicano y la protección de los derechos fundamentales.

Las implicaciones directas para la estrategia procesal del particular en Sonora son evidentes. La demanda deberá fundamentarse primordialmente en el Artículo 47, Fracción IV (o la fracción equivalente en la versión más actualizada) de la LJA Sonora. La jurisprudencia federal actuará como un poderoso criterio interpretativo y de refuerzo, demostrando que la solución adoptada por el legislador sonorense es congruente con los principios de progresividad y tutela judicial efectiva que informan el sistema jurídico mexicano en relación con las omisiones continuadas. La existencia de una disposición expresa en la ley procesal local que permite la impugnación de este tipo de omisiones "en cualquier tiempo" constituye un fundamento legal de primer orden ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, simplificando la argumentación sobre la oportunidad de la demanda.

Es crucial, como se ha mencionado, verificar la redacción exacta y vigente del Artículo

47 de la LJA Sonora. Los documentos disponibles sugieren que la redacción más reciente de la Fracción IV del Artículo 47 es la que permite impugnar la negativa ficta "en cualquier tiempo" mientras no se dicte resolución expresa, una vez transcurridos los plazos para su configuración.<sup>6</sup> La estrategia consistirá en demostrar que la omisión administrativa continuada que se reclama encaja en el supuesto de negativa ficta o, si la interpretación lo permite y la omisión es de otra índole pero igualmente persistente, argumentar la aplicación analógica o extensiva del espíritu protector de dicha fracción.

A continuación, se presenta una tabla con los artículos relevantes de la LJA Sonora:

**Tabla 3: Artículos Relevantes de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora**

Número de Artículo	Texto o Extracto Clave del Artículo (según fuentes)	Snippet(s) de Referencia	Relevancia para el Caso
Artículo 1	"La presente Ley tiene por objeto regular la impartición de la justicia administrativa en el Estado de Sonora y sus disposiciones son de orden público e interés social."	<sup>6</sup>	Establece el marco general de la justicia administrativa en Sonora.
Artículo 13 (contenido inferido)	Establece la competencia de la Sala Superior del Tribunal para conocer de juicios relacionados con la legalidad de actos, procedimientos y resoluciones administrativas, incluyendo aquellos que configuren "negativa ficta".	<sup>6</sup>	Fundamenta la competencia del Tribunal para conocer de omisiones (al menos vía negativa ficta).

Artículo 47, Fracción IV (versión más reciente referida)	"Cuando se impugne la negativa ficta, el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa y siempre que haya transcurrido el término que señalen las disposiciones aplicables para que aquélla se configure o, a falta de término señalado, después de cien días naturales contados a partir de la presentación de la instancia."	6	Disposición clave: establece la no sujeción a plazo de caducidad para impugnar la negativa ficta (omisión de resolver) mientras no haya resolución expresa.
Artículo 47 (regla general)	La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto impugnado o al conocimiento del mismo o de su ejecución.	6	Establece el plazo general de caducidad, del cual la Fracción IV es una excepción.
Artículo 86 (contenido inferido)	Establece como causal de improcedencia los actos consentidos tácitamente (aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los términos de la Ley).	6	Causal que podría ser invocada por la autoridad, pero que se desvirtúa con la aplicación del Art. 47, Fr. IV en casos de omisión continuada/negativa ficta.

Esta tabla proporciona una referencia directa a las disposiciones de la ley local que son fundamentales para sustentar la demanda, demostrando que la propia legislación sonoreNSE ampara la pretensión de impugnar la omisión sin sujeción al plazo genérico de 15 días, especialmente a través de la excepción contenida en el Artículo 47.

## VI. Lineamientos Estratégicos para la Formulación de la Demanda Contencioso Administrativa

Para la exitosa formulación de la demanda contencioso administrativa en un caso de omisión administrativa continuada en Sonora, es crucial seguir una estrategia que combine una sólida acreditación fáctica con una robusta argumentación jurídica.

En primer lugar, se debe **acreditar fehacientemente la naturaleza continuada y persistente de la omisión administrativa**. Esto implica detallar con la máxima precisión cuál es la obligación específica que la autoridad ha incumplido y que, por su naturaleza o por mandato legal, exige una actuación constante o la emisión de un acto que no se ha producido. Es indispensable presentar todas las pruebas disponibles (documentales, como solicitudes no respondidas, acuses de recibo, constancias de la falta de un servicio o prestación; o incluso periciales, si fueran pertinentes) que demuestren no solo la existencia inicial de la omisión, sino su persistencia a lo largo del tiempo y su vigencia al momento de interponer la demanda. La carga de la prueba sobre la persistencia de la omisión recae en el actor; no basta con alegarla, hay que demostrar fácticamente que la autoridad *sigue* omitiendo el acto debido. Esto puede requerir documentar peticiones reiteradas sin respuesta, constancias de que el servicio debido no se presta, o cualquier otro medio que evidencie la inacción continua.

Seguidamente, la demanda debe **articular cuidadosamente los preceptos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora con las tesis jurisprudenciales federales**. La oportunidad de la demanda debe fundamentarse de manera primordial en el Artículo 47, Fracción IV (o su equivalente vigente), de la LJA Sonora, argumentando que la situación del particular encuadra en el supuesto de negativa ficta o que la omisión, por su persistencia, debe recibir un tratamiento análogo en cuanto a la no sujeción a plazo. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (particularmente la tesis P./J. 43/2003) y la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jurisprudencia 15/2011) deben ser invocadas como criterios interpretativos que no solo refuerzan la correcta inteligencia del Artículo 47 de la ley local, sino que también demuestran que la solución prevista en la legislación sonorense es congruente con los principios generales del derecho administrativo mexicano y con la máxima protección de los derechos fundamentales. Las tesis y jurisprudencias deben citarse de manera precisa, explicando su aplicabilidad al caso concreto y cómo sus razonamientos abonan a la pretensión del actor. La estrategia argumentativa debe ser doble: primero, la ley local (Art. 47 LJA Sonora) es suficiente por sí misma para sostener la oportunidad de la demanda;



segundo, la jurisprudencia federal confirma que esta interpretación es la correcta y la más protectora de los derechos del administrado.

Finalmente, es esencial **formular agravios que se centren no solo en la ilegalidad de la omisión *per se*, sino también en la violación de derechos fundamentales derivada de dicha omisión y en la imperiosa necesidad de tutela judicial efectiva**. Se debe argumentar cómo la inacción de la autoridad vulnera derechos fundamentales del administrado, tales como el derecho de petición (Artículo 8º Constitucional), el de seguridad jurídica, el principio de legalidad, el derecho a una buena administración, o cualquier otro derecho sustantivo específico que se vea afectado directamente por la omisión (por ejemplo, derechos relacionados con la salud, la propiedad, el medio ambiente, etc.). Se debe enfatizar que la no admisión de la demanda bajo el pretexto de una supuesta caducidad, frente a una omisión de naturaleza continuada y ante una disposición legal tan clara como el Artículo 47 de la LJA Sonora, constituiría una denegación de justicia y una flagrante violación al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el Artículo 17 Constitucional. Es pertinente recordar que deben removerse los "formalismos o entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada".<sup>1</sup>

## **VII. Conclusiones y Recomendaciones Finales**

Del análisis exhaustivo de la legislación aplicable y los criterios jurisprudenciales relevantes, se desprenden argumentos sólidos que demuestran la viabilidad de impugnar una omisión administrativa de carácter continuado en el juicio contencioso administrativo en el Estado de Sonora, sin sujeción al plazo de caducidad genérico, mientras dicha omisión persista.

La naturaleza de tracto sucesivo de la omisión administrativa implica que tanto la afectación a la esfera jurídica del particular como la oportunidad para su impugnación se actualizan día con día. Este entendimiento se encuentra firmemente respaldado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (especialmente la tesis P./J. 43/2003) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jurisprudencia 15/2011). De manera crucial, la propia Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora, en su Artículo 47, Fracción IV (según las versiones más recientes analizadas <sup>6</sup>), contempla una excepción al plazo general de caducidad para la impugnación de la negativa ficta, permitiendo que la demanda se interponga "en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa", lo cual es directamente aplicable a muchas formas de omisión continuada.

La postura de que la impugnación es procedente mientras la omisión subsista goza de una notable robustez jurídica, al encontrar sustento tanto en una disposición expresa de la legislación sonorense como en criterios jurisprudenciales consolidados a nivel federal. Esta convergencia otorga una base firme para la estrategia procesal del particular.

Para la preparación y presentación de la demanda en el caso particular, se formulan las siguientes recomendaciones específicas:

1. **Verificación Normativa Exhaustiva:** Es imprescindible obtener y trabajar con el texto vigente y completo de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora, prestando especial atención a la redacción actual del Artículo 47 y cualquier otra disposición relativa a plazos y procedencia.
2. **Narrativa Fáctica Clara y Detallada:** La demanda debe exponer de manera precisa, ordenada cronológicamente y con todo detalle los hechos que configuran la omisión administrativa. Se debe identificar con claridad la obligación incumplida por la autoridad, las gestiones realizadas por el particular (si las hubo, como la presentación de una petición que originó la negativa ficta), la falta de respuesta o actuación de la autoridad, y, fundamentalmente, las pruebas que acrediten la continuidad y persistencia de dicha omisión hasta la fecha de presentación de la demanda.
3. **Aportación de Pruebas Suficientes y Pertinentes:** Se deben ofrecer y, en su caso, aportar todos los elementos probatorios que acrediten la existencia de la obligación de la autoridad, la petición o gestión que dio origen a la omisión (si aplica), la inacción de la autoridad, y, de manera crucial, la continuidad de esta omisión en el tiempo. El éxito del caso dependerá en gran medida de la sólida acreditación fáctica de la omisión continuada.
4. **Fundamentación Jurídica Precisa y Persuasiva:** La demanda debe citar correctamente el Artículo 47, Fracción IV, de la LJA Sonora (o la disposición aplicable vigente) como fundamento principal de la oportunidad de la acción. Las tesis jurisprudenciales de la SCJN y del TEPJF deben ser invocadas como criterios interpretativos que robustecen la argumentación, explicando detalladamente su aplicabilidad al caso concreto.
5. **Formulación de Agravios Concretos y Vinculados a Derechos Fundamentales:** Los agravios deben especificar no solo la ilegalidad de la omisión, sino también los derechos fundamentales del administrado que se ven vulnerados por la inacción de la autoridad (petición, seguridad jurídica, legalidad, tutela judicial efectiva, etc.) y cómo esta omisión los afecta de manera directa y continua.
6. **Peticiones Claras y Específicas al Tribunal:** En el petitorio de la demanda, se

debe solicitar expresamente al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora que:

- Reconozca la naturaleza continuada o de tracto sucesivo de la omisión administrativa impugnada.
- Declare la procedencia de la demanda en cuanto a la oportunidad de su presentación, con fundamento en el Artículo 47, Fracción IV, de la LJA Sonora y la jurisprudencia aplicable.
- Una vez admitida la demanda y sustanciado el juicio, ordene a la autoridad responsable cesar la omisión y realizar el acto debido o emitir la resolución correspondiente, restituyendo al particular en el goce de sus derechos.

La correcta implementación de estas recomendaciones, combinada con la sólida base jurídica expuesta, permitirá al particular presentar una defensa robusta de sus derechos frente a la omisión administrativa continuada. Es importante considerar que un fallo favorable en este tipo de casos no solo beneficia al promovente, sino que puede contribuir a sentar precedentes locales importantes que refuercen la interpretación amplia y protectora del Artículo 47 de la LJA Sonora, en consonancia con los principios de tutela judicial efectiva y buena administración que deben regir la actuación de las autoridades.

### Obras citadas

1. tjatam.gob.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://tjatam.gob.mx/archive/20220103143448DNs.pdf>
2. www.te.gob.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0535-2025.pdf>
3. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2007 - Suprema Corte de Justicia de la Nación, fecha de acceso: mayo 6, 2025, [https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2008/9/2\\_99401\\_0.doc](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2008/9/2_99401_0.doc)
4. archivos.juridicas.unam.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3032/10.pdf>
5. Detalle - Precedente (Sentencia) - 22201 - Semanario Judicial de la Federación, fecha de acceso: mayo 6, 2025, [https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/22201?fbclid=IwAR33s4Wpbe1vG\\_Fu98t3ikyqOa6KcfgyF1igLGrp9cnDvM7xhlp-fpiw1s](https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/22201?fbclid=IwAR33s4Wpbe1vG_Fu98t3ikyqOa6KcfgyF1igLGrp9cnDvM7xhlp-fpiw1s)
6. transparencia.heroicanogales.gob.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://transparencia.heroicanogales.gob.mx/storage/laws/9FICf9uur5KDgindOPNLBKQrk6hoBx8hNC23POAT.pdf>
7. Ley número 185 de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora., fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://stjsonora.gob.mx/reformas/Reformas041214-5.PDF>
8. Detalle - Precedente (Sentencia) - 33073, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/33073>

9. sentencia - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fecha de acceso: mayo 6, 2025,  
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JE-0086-2023->
10. SG-JDC-5121-2015 - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fecha de acceso: mayo 6, 2025,  
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SG-JDC-5121-2015>  
=
11. gaceta - Suprema Corte de Justicia de la Nación, fecha de acceso: mayo 6, 2025,  
<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/tomos/2017-07/libro43t4.pdf>
12. GACETA - del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN - Suprema Corte de Justicia de la Nación, fecha de acceso: mayo 6, 2025,  
[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/tomos/2022-12/4\\_19\\_NOV.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/tomos/2022-12/4_19_NOV.pdf)
13. www.scjn.gob.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025,  
[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2025-03/Contra%20dicci%C3%B3n%20281-2024-ord.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2025-03/Contra%20dicci%C3%B3n%20281-2024-ord.pdf)