

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

SENTENCIA  
No. RA/057/2018

**EXPEDIENTE NÚMERO** \*\*\*\*\*

**TIPO DE JUICIO** JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

**SENTENCIA RECURRIDA** VEINTE DE AGOSTO DE DOS  
MIL DIECINUEVE

**MAGISTRADO PONENTE:** MARCO ANTONIO MARTÍNEZ  
VALERO

**SECRETARIA PROYECTISTA:** ROXANA TRINIDAD  
ARRAMBIDE MENDOZA

**RECURSO DE APELACIÓN:** RA/SFA/042/2019

**SENTENCIA:** RA/057/2019

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a seis de diciembre de dos mil diecinueve.

**ASUNTO:** resolución del toca RA/SFA/042/2019, relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por \*\*\*\*\* a través de su autorizado, en contra de la resolución de fecha veinte de agosto de dos mil diecinueve, pronunciada por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que resuelve el recurso de reclamación y confirma el auto de fecha once de julio de dos mil diecinueve, pronunciado en el expediente \*\*\*\*\*.

**ANTECEDENTES:**

**PRIMERO.** Con fecha veinte de agosto de dos mil diecinueve, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos resolutivos son del tenor literal siguiente:

**ÚNICO. Se CONFIRMA** el auto de fecha once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), pronunciado en el expediente \*\*\*\*\* por los motivos y fundamentos expuestos en la consideración CUARTA de este fallo.

**NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO.**

[...]

**SEGUNDO.** Inconforme **\*\*\*\*\***, con la mencionada resolución, la recurrió en apelación; recurso que fue admitido por la Presidencia de este Tribunal mediante auto de fecha doce de septiembre de dos mil diecinueve, en el que además se designó al magistrado **Marco Antonio Martínez Valero**, como magistrado ponente, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, 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 los términos de los artículos 95 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 numeral 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.** Mediante escrito de fecha cinco de septiembre de dos mil diecinueve, **\*\*\*\*\*** a través de su autorizado, interpuso el recurso de apelación en estudio,

exponiendo los agravios de su intención, mismos que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen, sin que ello le genere agravio a los inconformes, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con registro digital 164618 y 167961 aplicables por identidad de razón, de rubro:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O UNO DIVERSO.

**CUARTO. Relación de antecedentes necesarios.** Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

**a)** En fecha dieciocho de junio de dos mil diecinueve, \*\*\*\*\* , presentó demanda de juicio contencioso administrativo en contra de la **Dirección de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo**, demanda que se registró bajo el número \*\*\*\*\* , turnada a la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa.

**b)** El día veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, se previno al demandante para que aclarara su escrito inicial de demanda, y posteriormente el día tres de julio del año en curso dio cumplimiento a la prevención.

**c)** Mediante auto de fecha once de julio de dos mil diecinueve, se desecha la demanda al encontrarse actualizada la causal de improcedencia contemplada en la fracción IV y V del artículo 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**d)** El diecinueve de julio de dos mil diecinueve, el apoderado legal de la parte actora presentó recurso de reclamación en contra del auto de desechamiento de demanda.

**e)** El veinte de agosto de dos mil diecinueve, la Tercera Sala Fiscal y Administrativa de este Tribunal, dictó la resolución del recurso de reclamación, en la que se confirma el auto de desechamiento de demanda promovida por \*\*\*\*\*.

**f)** Inconforme, por escrito presentado el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, \*\*\*\*\* a través de su autorizado, hizo valer el recurso de apelación en contra de la resolución de fecha veinte de agosto de dos mil diecinueve; apelación que constituye la materia de esta sentencia.

**QUINTO. Solución del caso.** El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar **infundados**, los motivos de inconformidad planteados por la recurrente, con base a las siguientes consideraciones:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**a.** Como **primer agravio** el apelante señala que se lo causa el tercer considerando de la resolución recurrida, pues arguye que el mismo no precisa fundamento jurídico de las fracciones IV y V, ni la fuente o la materia.

Es **infundado** el agravio primero, ya que si bien es cierto, en el considerando tercero no se precisa el numeral a que se refiere la Sala de Origen cuando hace alusión a las fracciones IV y V, lo cierto es que desde el considerando segundo, se indicó que la improcedencia del asunto fue la actualización de las hipótesis normativas contenidas en el artículo 79, específicamente las fracciones IV y V de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, además

la Sala transcribe el texto del citado artículo y sus fracciones, en el pie de página de la foja número cinco, de la resolución del veinte de agosto del dos mil diecinueve.

Aunado a lo anterior, es importante aclarar que el texto que integra una sentencia se compone de ideas continuas, no aisladas, es decir, constituyen un todo cuya finalidad es resolver un asunto en concreto, por lo que de la lectura integral de la sentencia definitiva se advierte que la Sala de Origen, se refiere a las fracciones IV y V del numeral 79 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por último, respecto a este agravio, también se advierte de la sentencia recurrida que ésta cuenta con un glosario<sup>1</sup>, ubicado en su foja dos, en donde se realizó la aclaración oportuna que cuando en el texto de la misma, la Sala de Origen hiciera referencia a “Ley del Procedimiento o ley de la materia” se debía entender como la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila de Zaragoza, entonces, es claro que la omisión de la Sala de Origen no le causa perjuicio o agravio alguno al ahora recurrente.

**b.** Señala el apelante en su **segundo agravio**, que el cuarto considerando de la resolución impugnada le perjudica, ya que su demanda no supone peligro, ni es de interés público o contraviene el principio de legalidad, además que tampoco pretende obtener algo distinto de lo solicitado, en el caso, la devolución de las aportaciones a las que tiene derecho ante la omisión, inactividad, silencio o cualquier otro supuesto en el que

---

<sup>1</sup> Catálogo de palabras de una misma disciplina, de un mismo campo de estudio, de una misma obra, etcétera, definidas o comentadas. Definición que obra en el Diccionario de la Real Academia Española.

la autoridad niegue dicha devolución, exigiendo el cumplimiento o respuesta y la entrega de las aportaciones.

Insiste en que la solicitud de devolución no va en contra de la normatividad o posibilidad sustancial, dado que las aportaciones le corresponden por habersele descontado de sus percepciones salariales, siendo innecesario por la Sala de Origen, enfatice en la antijuridicidad y el margen de legalidad sustancial, porque lo que se reclama no contraviene a derecho ni está fuera de los márgenes de dicha legalidad.

Por otro lado, aduce el recurrente que contrario a lo considerado por la Sala de Origen, su solicitud de devolución de aportaciones fue formalizada, fundada y motivada en el artículo 8 Constitucional (derecho de petición), realizada por escrito y presentada ante la dependencia correspondiente, como se acreditó con el acuse de recibo exhibido junto con su demanda, lo que demuestra el incumplimiento de la autoridad para emitir respuesta a dicha solicitud, dentro del plazo de treinta días establecido en el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo, razón por la que procedió a tramitar el juicio contencioso administrativo.

Agrega el recurrente que si cumplió con las disposiciones legales y demostró documentalmente el silencio administrativo, como lo requiere la Sala de Origen, al ofrecer su acuse de recibo de la solicitud de devolución de aportaciones que presentó previamente ante la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, con el que además demuestra que no pretende obtener más allá de las exigencias legales a que tiene derecho en relación con los recibos de nómina, estos últimos que acreditan la deducción de las

aportaciones reclamadas a la autoridad administrativa, entonces el Magistrado no pudo desechar la demanda por no haberse exhibido pruebas documentales, porque ya se ha probado el silencio de la autoridad, independientemente de la ficción legal que se tramite, dando como resultado que el ahora recurrente, se encuentre ante una incertidumbre jurídica, sin impulso procesal y sin que se le administre justicia por no encontrarse en los supuestos de negativa ni positiva ficta.

Luego, señala el apelante que si bien es cierto, se tramitó la negativa ficta ante la Segunda Sala de este Tribunal, bajo el silencio administrativo de la autoridad en un juicio previo, también es cierto que en el juicio tramitado ante la ahora Sala de Origen, no se persiguen los mismos intereses, porque ahora se demanda la afirmativa ficta y/u omisión por parte de la autoridad para brindar respuesta a su solicitud, confirmando así la necesidad de admitir la demanda y no su desechamiento, aunado a que eso fue señalado claramente en su escrito inicial de demanda como acto impugnado, por lo que en ese sentido se dio cumplimiento a los requisitos para admitir la demanda, pues se hizo referencia a la negativa de la expedición de la constancia la cual presupondría la omisión a la respuesta de la autoridad.

Concluye el recurrente, manifestando que respecto a la falta de constancias a que se refiere el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo, las mismas nunca le fueron requeridas por la Sala de Origen, ni se enfatizó como requisito esencial las mencionadas constancias, para la continuidad del procedimiento, aunado a que la Segunda Sala resolvió que la ficción legal que le corresponde a su solicitud es la positiva ficta y en su sentencia de fecha treinta de abril del dos mil diecinueve, dicha Sala Unitaria nunca precisó sobre dichas constancias.

Es **infundado** lo aducido por el recurrente en su **segundo agravio**, porque la Sala de Origen en su resolución del veinte de agosto del dos mil diecinueve, determinó de forma total la ausencia de configuración de la positiva o afirmativa ficta, es porque el recurrente omite allegar la constancia de configuración de positiva ficta, es decir, le faltó acreditar documentalmente que una vez transcurridos los treinta días que tenía la autoridad administrativa para contestar su solicitud de devolución de aportaciones, el interesado había presentado una **segunda petición**, en donde se requiriera a la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios para los Trabajadores del Municipio de Saltillo, expedir constancia de que la resolución a su solicitud se entendía contestada en sentido positivo, siendo deber exclusivo de la autoridad administrativa emitirla dentro del plazo de dos días hábiles siguientes a la presentación de esa segunda solicitud, y que en caso de no hacerlo, con ese segundo acuse, este último, acreditara el transcurso de los dos días hábiles que tiene la autoridad para realizarla, entonces sí acudir ante esta instancia jurisdiccional, con los dos acuses de recibo correspondientes a iniciar el juicio de nulidad.

La constancia de positiva ficta, encuentra su fundamento en el primer párrafo, del artículo 23, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza que a la letra dice:

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

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

En ese orden de ideas y en relación con el segundo agravio, la Sala de Origen, explicó a manera de antecedente las figuras de positiva y negativa ficta, basándose en una variedad de criterios doctrinales y jurisprudenciales, que manejan la peligrosidad del silencio administrativo para el interés público, el principio de legalidad, que las personas pretendieran obtener algo distinto de lo solicitado, sean antijurídicas sus solicitudes o no se hicieran al margen de la legalidad substancial, sin embargo, la Sala Unitaria no confirmó el desechamiento de la demanda por dichos motivos, como incorrectamente lo interpreta el recurrente, sino por los puntos torales de la resolución que recayó al recurso de reclamación mencionados anteriormente, por lo tanto tampoco le causa agravio la explicación doctrinaria realizada por la Sala de Origen ya que ésta no fue la razón por la cual se confirmó el acuerdo que desecha la demanda.

Continuando con el estudio del segundo agravio, la Tercera Sala Unitaria, tampoco confirmó el desechamiento de la demanda porque la solicitud de devolución de aportaciones no fuera formal (por escrito), fundada o motivada, sino por configurarse una causa de improcedencia, lo que se hizo del conocimiento del accionante, incluso la Sala de Origen no estaba obligada a entrar al estudio de la fundamentación, motivación, ni la legalidad de la solicitud de devolución de aportaciones, ya que estas circunstancias están estrechamente ligadas con el fondo del asunto, y la improcedencia es una cuestión de orden

público, que puede estudiarse de oficio y de orden preferente, lo que impide entrar al análisis del fondo.

Lo anterior encuentra su fundamento por identidad de razón, en la jurisprudencia administrativa número (III Región) 3o. J/2 (10a.), emitida por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, con número de registro digital 2009835 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en el mes de agosto del año dos mil quince, tomo II, página 1927, de la Décima Época, cuyo rubro y texto dicen:

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. SON INFUNDADOS AQUELLOS QUE REPROCHAN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE LA OMISIÓN DE ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD DE FONDO, SI EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SE SOBRESEYÓ AL ACTUALIZARSE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO.**

El sobreseimiento es una institución de carácter procesal que pone fin al juicio, al aparecer una causa que impide se resuelva la cuestión de fondo planteada, por lo cual no existe ninguna declaración del juzgador sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y se dejan las cosas en el estado que se encontraban antes de la presentación de la demanda. Ahora bien, el artículo [9o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo](#) dispone que el sobreseimiento en el juicio procederá, entre otros casos, cuando durante éste aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo [8o.](#) de dicho ordenamiento; de ahí que si en el juicio contencioso administrativo federal se decretó el sobreseimiento al actualizarse una causa de improcedencia cuyo estudio es preferente y de oficio, el resolutor no puede analizar los conceptos de nulidad encaminados a demostrar la ilegalidad de la resolución reclamada, que constituye el problema de fondo. Consecuentemente, cuando en el amparo directo se reprocha a la autoridad responsable la omisión de ese análisis, los conceptos de violación relativos son infundados.

Ahora bien, la Sala de Origen no pasó desapercibido el hecho de que la solicitud del ahora recurrente fue hecha por escrito, que fue presentada ante la autoridad desde el día veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, y que ha

transcurrido en exceso el plazo de treinta días para dar contestación a dicha solicitud, sino que la Sala Unitaria consideró de manera fundada y motivada, que el actor en el juicio principal no cumplió con lo señalado en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de Coahuila de Zaragoza, porque nunca allegó su petición de certificación de positiva ficta, y es precisamente por ello, aunado a las causales de improcedencia que se tuvieron por actualizadas, que es procedente el desechamiento de la demanda inicial.

Es decir, del estudio de la totalidad de los documentos allegados por el ahora recurrente, tanto los anexos a su escrito inicial de demanda, como los presentados en cumplimiento a la prevención del auto del veinticuatro de junio de dos mil diecinueve (foja 25 del expediente de origen), la Sala Tercera advirtió la actualización de las causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo, consistentes en que el silencio administrativo ya fue analizado en otro juicio porque existía identidad en el actor, autoridades demandadas y acto (aunque la ficción jurídica reclamada sea distinta), y a su vez trajo como consecuencia, que se desechara la demanda de conformidad con las fracciones IV y V del artículo 79 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Considerando lo anterior, es incorrecto el argumento del apelante respecto a que no se persiguen los mismos intereses en el juicio promovido ante la Segunda Sala número \*\*\*\*\* y en el juicio \*\*\*\*\* promovido ante la Tercera Sala, porque en el primero se reclamaba una negativa ficta y en el segundo una positiva, sino que tal y como lo consideró la Tercera Sala Unitaria, el acto administrativo impugnado, así como, la causa del pedir es

la misma, entendiéndose estos como el silencio administrativo y/o la falta de respuesta a su solicitud de devolución de aportaciones al fondo de pensiones, y la pretensión de que dichas aportaciones le sean devueltas, independientemente de que en uno se pretendiera la actualización de la ficción jurídica en sentido negativo y en el otro en sentido positivo.

Es cierto que el accionante del juicio contencioso administrativo presentó como anexo a su aclaración de demanda, la solicitud original del escrito de devolución recibida por la Dirección de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo, el veintiocho de septiembre del dos mil dieciocho (foja 76 y 77 del expediente de origen), y que con ello acreditó que transcurrió en exceso el plazo de treinta días hábiles para resolver lo conducente en términos del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Sin embargo, se debía atender a lo que señala de manera completa el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual establece que las solicitudes que se presenten a las dependencias, entidades u organismos descentralizados, desconcentrados, paraestatales o paramunicipales, por regla general, se deberán resolver en un plazo no mayor a treinta días hábiles; transcurrido el plazo, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente y **a petición del interesado**, se deberá expedir **constancia de tal circunstancia** dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver.

Por lo anterior, son fundadas las consideraciones de la Tercera Sala Unitaria, al resolver que la afirmativa ficta, no opera ipso facto, sino que adicionalmente requiere de una constancia de afirmativa ficta que deberá expedir la propia Dirección de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo a solicitud del promovente, y en ese sentido, es claro que el promovente acreditó que dicha entidad, no dio respuesta a su solicitud de devolución de aportaciones en tiempo, sin embargo, se insiste en que el apelante omitió solicitarle la constancia de afirmativa ficta, la que debió otorgársele en un plazo de dos días o en caso de que la autoridad administrativa volviera a omitir dar contestación, haber presentado el recurrente ante este Tribunal de Justicia Administrativa, el acuse de recepción que acreditara fehacientemente haber solicitado dicha constancia de afirmativa ficta y haber transcurrido dicho plazo legal de dos días sin que se le hubiera expedido, sirve de apoyo a lo anterior lo sustentado en las tesis con registro digital 193179 y 193742<sup>2</sup>, concluyendo en que no basta que se demuestre el silencio administrativo para la configuración de la afirmativa ficta, sino que además se requiere la constancia que certifique dicho resultado.

<sup>2</sup> Época: Novena Época Registro: 193179 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X, Octubre de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 113/99 Página: 289

**AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.**

El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.

Época: Novena Época Registro: 193742 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X, Julio de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: 1a. XV/99 Página: 59

**AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL).**

Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen los documentos, cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia de funcionamiento; transcurrido dicho plazo, si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, **deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento.**

Ahora bien, respecto a la **última parte de su segundo agravio**, lo argumentado es **infundado** por estar sustentado en premisas falsas, ya que la Sala de Origen, en el auto del once de julio de dos mil diecinueve, no decretó la improcedencia del juicio por la falta de la constancia de positiva ficta, sino porque el silencio administrativo ya había sido analizado de conformidad con las fracciones IV y V del artículo 79 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por lo anterior, la Sala de Origen no tenía motivos para solicitarle al recurrente, la constancia de positiva ficta a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de esta entidad federativa, porque el silencio administrativo recaído a la solicitud de devolución de aportaciones ya se había analizado, sino que en suma a ello, la Sala de Origen hace del conocimiento del apelante, de manera fundada, motivada y suficiente que no obstante que el recurrente cambió el silencio administrativo de negativa a positiva ficta, **de igual manera se incumple con los requisitos indispensables para que la figura jurídica de la afirmativa ficta** se pueda determinar, en términos del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, específicamente el que una vez configurada la ficción legal, el particular debe solicitar a la autoridad la constancia de la configuración de la afirmativa ficta.

Lo anterior, como ya se mencionó, porque la afirmativa ficta prevista en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para la plena eficacia de tal respuesta en sentido positivo, no basta solamente el transcurso del tiempo, como lo pretende el

recurrente, sino que también es necesario que el interesado solicite a la autoridad administrativa correspondiente que haga una certificación en el sentido de que operó en su favor la afirmativa ficta.

El artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de esta entidad federativa, señala -se insiste- que en caso de que una persona presuma que ha operado en su favor una resolución afirmativa ficta, por haber transcurrido el plazo señalado en la ley sin que la autoridad administrativa haya dado respuesta a la solicitud que se le hizo, el interesado debe requerir la certificación de que ha operado tal resolución ficta en su favor, la que se debe emitir dentro del plazo de dos días hábiles, y dicha certificación producirá todos los efectos legales de la resolución favorable sobre lo pedido y debe reconocerse así por todas las personas y autoridades.

En esas condiciones, la certificación es una constancia de la conducta omisiva en que incurrió una autoridad administrativa, que sirve para darle plena eficacia, es decir, para que efectivamente pueda hacerse valer el acto presunto ante los propios órganos de la administración pública, ante diversos órganos del Estado, incluso jurisdiccionales, y ante otros particulares.

En el caso de que la certificación no se haga en el plazo de dos días hábiles, contados desde que la autoridad omisa reciba la solicitud para su expedición, la afirmativa ficta adquiere plena eficacia y se puede acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo donde obren los sellos de recepción, en este caso la solicitud de devolución de las aportaciones y de la petición que se hizo de la certificación de positiva ficta -como ya se ha mencionado.

Lo anterior, fue determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia por contradicción de tesis con número de registro digital 193179<sup>3</sup>, quien estimó que la respuesta afirmativa ficta que se configura ante el silencio de las autoridades que no contestan una solicitud, requiere para su plena eficacia, que la autoridad administrativa que no respondió la solicitud realice la certificación correspondiente, o bien, en caso de que también sea omisa, que se exhiba la solicitud de certificación y el acuse de recibo de la solicitud inicial.

Es importante señalar que la procedencia del juicio contencioso administrativo se encuentra determinada en el artículo 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que a su vez, remite a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, y que en su artículo 3 fracción XII, expresamente determina “así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias”, por lo que de la interpretación armónica de dichos ordenamientos legales, así como, del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se advierte que es un requisito de

---

<sup>3</sup> **AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.** El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.

procedencia para el juicio contencioso administrativo, la constancia de resolución de positiva ficta, tal y como lo consideró la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal.

Por último, de igual manera es falso lo expuesto por el apelante, pues desde la resolución del treinta de abril de dos mil diecinueve, dictada dentro del diverso expediente \*\*\*\*\* , emitido por la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa, se le precisó, sobre la necesidad de solicitar y anexar la constancia de afirmativa ficta, ya que en la foja trece (folio 48 del expediente de origen), se determinó por dicha Sala Unitaria, lo siguiente:

Sin embargo, la parte actora fue omisa en acreditar que efectuó la petición de la expedición de la constancia de afirmativa ficta respectiva ante la propia autoridad municipal, tal y como lo exige el numeral 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En esa tesitura, es inconcuso la actualización de la causa de improcedencia, relativa a la inexistencia del acto impugnado, toda vez que no existe ni la negativa ficta impugnada de manera primigenia, ni tampoco la afirmativa

De lo anterior, se advierte que el accionante conocía previamente a la prestación de la demanda del juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* , el requisito de solicitar la certificación de afirmativa o positiva ficta en términos del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

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 resolución del recurso de reclamación de fecha veinte de agosto del dos mil diecinueve, pronunciada por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\*.

**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, Marco Antonio Martínez Valero** ante la licenciada **Idelia Constanza Reyes Tamez**, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG  
Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY  
Magistrada



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/042/2019  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO \*\*\*\*\*

ALFONSO GARCÍA SALINAS

Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada

MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación RA/SFA/042/2019 interpuesto por \*\*\*\*\* en contra de la resolución dictada en el expediente \*\*\*\*\* , radicado en la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.