

Guanajuato, Guanajuato, a 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1634/1ªSala/17** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en el sistema informático de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 24 veinticuatro de agosto de 2017 dos mil diecisiete, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución negativa ficta configurada ante mi petición presentada a la autoridad demandada el 23 (veintitrés) de marzo de 2017 (dos mil diecisiete)...»

Además, la parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total de la resolución negativa ficta; **2)** reconocimiento del derecho a **(i)** que se respete el uso de suelo habitacional en el fraccionamiento «*****» en Irapuato, Guanajuato; y **(ii)** que sean reubicados los negocios y establecimientos que se contrapongan al uso de suelo permitido.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 28 veintiocho de agosto de 2017 dos mil diecisiete, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Además, se admitió la prueba documental ofrecida y exhibida por la parte actora; se le tuvo a la accionante por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, mediante proveído de fecha 9 nueve de febrero de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la *********, **Encargada de Despacho de la Dirección General de Desarrollo Territorial del municipio de Irapuato, Guanajuato**, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal, así como por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones. Por otra parte, se le requirió para que manifestara si era su deseo ofrecer como prueba de su parte la documental exhibida con su escrito de contestación.

Asimismo, se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito de demanda, conforme a lo dispuesto por el artículo 284, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por acuerdo dictado el 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho se tuvo a la parte actora por haciendo uso de su **derecho a ampliar la demanda** y se hizo efectivo el apercibimiento enderezado a la autoridad demandada, teniendo por no ofrecida como probanza, la documental que exhibió con su escrito de contestación.

En virtud de la ampliación de demanda, se otorgó a la autoridad encausada el término de siete días para que diera contestación a la ampliación.

Mediante acuerdo de 8 ocho de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada por dando contestación en tiempo y forma a la ampliación de la demanda y sin existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia de alegatos. Legalmente citadas las partes, el 26 veintiséis de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora y no así por la autoridad demandada.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, inciso e), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, 249, 307 A, 307 B y 307 D del Código de

¹Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Configuración de la resolución negativa ficta. En su demanda, el actor señala como hechos que dan motivo a la misma, que el día 23 veintitrés de marzo de 2018 dos mil dieciocho, solicitó por escrito ante la Dirección General de Desarrollo Urbano, se respetara el uso de suelo habitacional del fraccionamiento ***** en el municipio de Irapuato, Guanajuato, y se reubicaran los negocios y establecimientos que contravinieran el uso permitido.

Para acreditar lo anterior, exhibe escrito de solicitud de intervención, suscrito por integrantes del Comité de colonos, ***** con el carácter de Presidenta -ahora parte actora-, *****, Secretario y *****, Tesorera; documento en el cual obra sello de recepción por la Oficialía de Partes de la Dirección General de Desarrollo Territorial de Irapuato, Guanajuato, fechado el día 23 veintitrés de marzo de 2018 dos mil dieciocho.

Toda vez que el escrito señalado corresponde a la reproducción digital de su original, según lo manifiesta la promovente, de conformidad con los artículos 117 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y dado que no fue controvertido ni objetado por la encausada, genera convicción a este Juzgador respecto de su existencia y en particular, la fecha de su presentación ante la referida autoridad.

Asimismo, añade la impetrante que hasta la fecha de la presentación de la demanda de nulidad, no ha sido notificado de la respuesta por parte de la autoridad demandada, habiendo transcurrido en exceso el término legal para tal efecto.

De lo anterior, se precisa hacer notar que en atención a la naturaleza del escrito presentado por la promovente ante la autoridad ahora encausada, nos encontramos ante una instancia del particular, por lo que el acuerdo que debió recaer recaiga a la solicitud formulada y su notificación, son los elementos constitutivos del derecho público subjetivo denominado «derecho de petición»; de tal suerte que ha de examinarse si la contestación se emitió y fue comunicada al peticionario, esto es, determinar los elementos jurídicos mínimos que determinan su existencia y el cumplimiento de su cometido, que es, sin lugar a dudas, hacer del pleno conocimiento del solicitante la decisión dictada respecto de su petición.

Al respecto, cabe hacer mención que en la contestación de la demanda, la autoridad encausada refirió que la respuesta otorgada al escrito de mérito estuvo a disposición de la promovente en las oficinas de la Dirección de Verificación Urbana, habiendo exhibido con su contestación de demanda, el oficio ***** de fecha 07 siete de abril de 2017 dos mil diecisiete. Sin embargo, dado que mediante proveído de 9 nueve de febrero de 2018 dos mil dieciocho, se requirió a la autoridad para que manifestara si era su deseo ofrecer como prueba la documental descrita, sin que en el plazo otorgado para tal fin se pronunciara al respecto, esta Sala le tuvo como no ofrecida la referida probanza, acorde con el auto de 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho.

Aunado a lo anterior, no se cuenta con constancia alguna que dé cuenta de que la autoridad haya notificado la respuesta al escrito presentado por la parte actora. Por lo anterior, y con sustento en lo establecido en el numeral 154 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este

Juzgador determina que en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta impugnada**, con sustento en las siguientes consideraciones:

El artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato vigente a la fecha de presentación del escrito firmado por la parte actora², establecía lo siguiente:

«**Artículo 5.** El Ayuntamiento deberá comunicar por escrito, en un término no mayor de veinte días hábiles, el acuerdo que recaiga a toda gestión que se le presente. Asimismo, el presidente municipal y los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, deberán hacerlo en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En caso de que el Ayuntamiento, el presidente municipal o los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, no dieran respuesta en el plazo señalado en el párrafo anterior, se tendrá por contestando en sentido negativo.

El incumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo, será considerado como falta grave en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.»

Lo resaltado es propio.

Del anterior andamiaje normativo, se desprende que las autoridades administrativas municipales se encuentran obligadas a dar respuesta por escrito a las solicitudes formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables.

² Toda vez que el acto impugnado se configuró el 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete, lo conducente para el caso en concreto es aplicar la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, cuyo texto estuvo vigente hasta la reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 7, Segunda Parte, de fecha 09 de enero de 2018.

Tratándose de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, éstos deberán comunicar por escrito la respuesta que recaiga a la gestión presentada, en un plazo no mayor de 10 diez días hábiles.

Luego, transcurrido el plazo legal estipulado sin la producción de la respuesta relativa, así como su notificación correspondiente, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente, a manera de «resolución negativa ficta».

La anterior ficción legal tiene como objeto generar certidumbre y seguridad jurídica al peticionario, ya que al asumir éste una resolución adversa a sus intereses y derechos, ello le habilita válidamente para impugnar dicha resolución mediante los medios de defensa que considere pertinentes.

En ese sentido, para tener por acreditada la configuración de la resolución negativa ficta es necesario que concurren los siguientes extremos: **1)** la existencia de una petición presentada por el particular ante la autoridad administrativa; y **2)** la inactividad o silencio de la autoridad administrativa ante dicha petición.

De lo anterior, resulta ilustrativo el siguiente criterio emitido por el Pleno de este Tribunal:

«NEGATIVA FICTA. DEBE ESTAR FEHACIENTEMENTE DEMOSTRADO QUE EL PARTICULAR ELEVÓ UNA PETICIÓN POR ESCRITO Y QUE LA AUTORIDAD NO SE LA CONTESTÓ, PARA QUE SE CONFIGURE LA.- Para considerar que existe una negativa ficta, no basta con que se desprenda de manera tácita que se hizo una solicitud a la autoridad demandada; sino que por el contrario, debe estar fehacientemente demostrado que el particular elevó una petición

por escrito y que la autoridad no se la contestó en el término de ley para estar en presencia de dicha figura jurídica, pues el escrito petitorio es un requisito sine qua non para considerar la existencia de esa ficción jurídica, conforme a lo establecido en el artículo 20 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado Guanajuato.»³

Énfasis añadido.

En la especie, si el 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete fue presentado escrito de petición ante la Dirección General de Desarrollo Territorial de Irapuato, Guanajuato, y el 24 veinticuatro de agosto de 2017 dos mil diecisiete, fue promovida la demanda de nulidad ante este Tribunal, se tiene que entre una y otra fecha **medió de manera evidente, un período superior al de 10 diez días** señalado en el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

De ese modo, una vez demostrado que el impetrante elevó una petición a la Dirección General de Desarrollo Territorial de Irapuato, Guanajuato, y que esa autoridad no emitió respuesta alguna que recayera a la gestión del peticionario, se concluye que la solicitud del accionante se resolvió en sentido negativo por ficción legal y, por consiguiente, en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por la accionante ante la autoridad demandada el 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y

³ Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: *****. Recurso de Reclamación interpuesto por *****, en su carácter de actor. Resolución de fecha 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Sobre el particular, no obstante que en la contestación de la demanda la autoridad encausada niega que la peticionaria acredite el carácter de Presidente de colonos, cabe hacer notar que al versar el objeto de la presente controversia sobre la impugnación a una resolución negativa ficta, no existe la posibilidad de que este Juzgador resuelva el presente fallo con base en cuestiones procesales, sino que deberá estudiarse y dirimirse el fondo del asunto, con el propósito 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.

Lo anterior, al estimarse que precluyó el derecho de la autoridad para desechar la petición pues cuestiones procesales. Sustenta el anterior pronunciamiento, lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos

esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse 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 contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal».⁴

Énfasis añadido.

En consecuencia, al no prosperar las causas de improcedencia y sobreseimiento invocadas, y no advertirse de oficio alguna que impida el análisis de fondo del proceso, quien resuelve determina **no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo**, dado que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato

CUARTO. Estudio de la negativa expresa. Tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta -debidamente configurada-, de conformidad con lo previsto por el ordinal 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, será al contestar la demandada cuando las autoridades expresarán los motivos

⁴ Novena Época, Registro: 173737, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario, Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 166/2006 Página: 203

y el fundamento legal en que se apoya su determinación negativa.

El anterior razonamiento, con sustento en la tesis que a la letra reza:

«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA. De conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada expresará los hechos y el derecho en que aquélla se apoya y contra éstos el actor está facultado para ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la citada ley; en razón de ello, no resulta factible concluir que dicha actuación procesal genera un nuevo acto de autoridad que pueda ser considerado como respuesta expresa, pues se trata de la misma negativa impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular.»⁵

Lo resaltado es propio.

En tal sentido, la Encargada de Despacho de la Dirección General de Desarrollo Territorial del municipio de Irapuato, Guanajuato, manifestó medularmente en su contestación a la demanda respecto de la petición formulada por la actora, los siguientes puntos:

1. En relación con respetar el uso habitacional y no autorizar ningún uso distinto, refiere que en términos del numeral 43, fracción III, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato y 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos,

⁵ Novena Época Registro: 162102 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Mayo de 2011 Materia(s): Administrativa Tesis: I.17o.A.27 A Página: 1205

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, no existen usos de suelo habitacionales unifuncionales, debiendo promoverse la mixtura de usos de suelo.

2. Determinó improcedente la reubicación de negocios y comercios que la accionante refirió en su escrito, con base en la inexistencia de unifuncionalidad de usos de suelo, apoyándose en el fundamento y motivación descritos en el punto que antecede.

3. Respecto de la queja consistente al tránsito vehicular, velocidad embotellamiento, circulación y transgresión a las normas de tránsito, indicó no ser autoridad competente, señalando dirigiera su petición a la autoridad correspondiente.

4. Ante la solicitud de prohibir entradas y salidas por la vialidad Antonio Reyes, manifestó que la petición es improcedente porque de conformidad con el numeral 2, fracción LII, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, las vialidades urbanas son inmuebles de uso común y su deterioro por tránsito vehicular no es motivo para limitar o restringir el aprovechamiento de la vialidad o a las entradas y salidas a los inmuebles que describe en su petición.

Sobre las consideraciones y fundamentos señalados por la autoridad demandada en la negativa expresa vertida en la contestación de la demanda, la accionante manifestó en su escrito de ampliación de demanda lo siguiente:

1. Dado que el acto impugnado consiste en resolución negativa ficta recaída al escrito que presentó ante la Dirección General de Desarrollo Territorial de Irapuato, Guanajuato, al acreditar la existencia del silencio administrativo, deben tenerse por ciertos los hechos que en

forma cierta le atribuye a la autoridad demandada y por confesa de los mismos, y

2. Considera que la autoridad omite fundar y motivar debidamente su negativa a la petición efectuada por la impetrante, en contravención a lo que refieren las Normas Técnicas de Zonificación para Irapuato, Guanajuato, en su artículo 24, fracción III, al no haber demostrado que los permisos de usos de suelo estaban aparejados de estudios de compatibilidad urbanística detallados que demostraran lo contrario.

De lo anterior, en la contestación a la ampliación de la demanda, la autoridad señala en la parte que interesa, que la ampliación debe versar sobre los hechos y derechos planteados en la contestación de la demanda y no sobre cuestiones que no conformaron la *litis* o prestaciones que no fueron argumentadas en la solicitud de origen, indicando sobre el particular que en la solicitud primigenia no se le requirió que mostrara que los permisos de uso de suelo estuvieran aparejados del estudio de compatibilidad urbanística, aunado al señalamiento de que las Normas Técnicas de Zonificación para el Municipio de Irapuato, Guanajuato, han sido derogadas, sosteniendo en consecuencia la legalidad de su acto.

En tal virtud, se advierte que la *litis* en el presente asunto versa sobre la debida fundamentación y motivación de la negativa expresa que la autoridad encausada otorgó a la parte actora en la contestación de la demanda, respecto de la petición que le fue formulada mediante escrito de 23 veintitrés de marzo de 2017.

Conforme lo expuesto, este Juzgador considera **inoperante** el primero de los argumentos expresados en la ampliación de la demanda, por el que refiere que la negativa ficta se tuvo por acreditada y en ese tenor

deben tenerse por ciertos los hechos atribuidos a la autoridad demandada; empero, se señala que lo referido por la parte actora no guarda relación con el contexto litigioso, en virtud de que en la contestación de la demanda se produjo una negativa expresa a lo pretendido mediante el escrito de fecha 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete, y en tal virtud, la impetrante debió encaminar su disenso a los motivos y fundamentos señalados por la autoridad en dicha contestación.

Apoya la anterior consideración por similitud de razón, la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES SI NO SE REFIEREN A LA PRETENSION Y A LA CAUSA DE PEDIR.

Los conceptos de violación o agravios deben indefectiblemente encontrarse vinculados y relacionados con el contexto litigioso que se sometió a la jurisdicción ordinaria.

Como antecedente conviene puntualizar el contenido de la frase "pretensión deducida en el juicio" o petitum al tenor de lo siguiente: a) La causa puede ser una conducta omitida o realizada ilegalmente, o bien, el acto ilícito que desconoce o viola un derecho subjetivo que es motivo de la demanda y determina la condena que se solicita al Juez que declare en su sentencia, es decir, es la exigencia de subordinación del interés ajeno al propio; b) La pretensión o petitum es la manifestación de voluntad de quien afirma ser titular de un derecho y reclama su realización; c) El efecto jurídico perseguido o pretendido con la acción intentada y la tutela que se reclama; y, d) El porqué del petitum es la causa petendi consistente en la razón y hechos que fundan la demanda. Así las cosas, los conceptos de violación o agravios deben referirse, en primer lugar, a la pretensión, esto es, al qué se reclama y, en segundo lugar, a la causa petendi o causa de pedir, que implica el porqué de la pretensión, incluyendo los fundamentos o razones y los hechos de la demanda, así como las pruebas (que son la base de lo debatido). La conexión o relación de estas últimas sólo debe darse con los hechos, que son determinantes y relevantes para efectos de la pretensión, en virtud de ser el único extremo que amerita y exige ser probado para el éxito de la acción deducida, tal como lo establecen los artículos 81 y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En tal orden de ideas, si la quejosa no señala la parte de las consideraciones de la

sentencia que reclama, motivo de controversia, o se limita a realizar meras afirmaciones, bien sean generales e imprecisas o sin sustento o fundamento, es obvio que tales conceptos de violación son inoperantes y no pueden ser analizados bajo la premisa de que es menester que expresen la causa de pedir.»⁶

Lo resaltado es propio.

En el segundo de sus conceptos de impugnación, la accionante argumenta que la autoridad omite fundar y motivar debidamente su negativa a lo peticionado mediante escrito de 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete, dado que no demostró que los permisos de uso de suelo vinieran aparejados de un estudio de compatibilidad urbanístico detallado que detallara lo contrario, considerando que se contraviene lo previsto por el artículo 24, fracción III, de las Normas Técnicas de Zonificación para Irapuato, Guanajuato.

Dicho señalamiento resulta **inoperante**, porque es inexacto que la autoridad fundó y motivó indebidamente su actuar al no señalar en su respuesta que los permisos de uso de suelo se encuentran aparejados del estudio de compatibilidad urbanístico detallado incumpliendo con ello con lo dispuesto por el artículo 24, fracción III, de las Normas Técnicas de Zonificación para Irapuato, Guanajuato.

Sin embargo, del análisis a la respuesta otorgada por la autoridad, visible en la contestación de la demanda, se aprecia la respuesta a los planteamientos expuestos por la promovente en el escrito de 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete, conforme a lo siguiente:

Petición	Respuesta	Motivación	Fundamento ⁷
----------	-----------	------------	-------------------------

⁶ Tesis: 1834, Tribunales Colegiados de Circuito, Apéndice de 2011, Novena Época, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento, página 2081, registro 1003713.

⁷ Los fundamentos expresados por la autoridad encausada son del tenor literal siguiente:

Ley General de Asentamientos Humanos:

Reubicación fábrica de cocinas integrales «JVZ»	Improcedente. Contrario a la normatividad vigente en materia de asentamientos humanos.	La normatividad vigente en materia de asentamientos humanos no permite usos de suelo unifuncionales o exclusivamente habitacionales por su impacto negativo a la movilidad urbana.	52, fracción I, Ley general de Asentamientos Humanos; 43, fracción III, Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.
Reubicación de entrada al taller «MOAZA»			
Entrada y salida de alumnos y vehículos por calle Alfonso Caso.	Improcedente. No es autoridad competente para atender la queja.	Se le sugirió direccionar la solicitud a la autoridad correspondiente.	
Reubicación de entrada y salida a locales comerciales de Plaza San Antonio.	Improcedente. Contrario a la normatividad vigente en materia de asentamientos humanos.	Es un bien inmueble propiedad municipal de uso común, cuyo destino es el tránsito de vehículos y peatones. Restringir su aprovechamiento limita la función y naturaleza que le caracteriza. El deterioro no es motivo para impedir,	2, fracción LII, Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

«Artículo 52 La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, y establecerá las disposiciones para: I. La asignación de Usos del suelo y Destinos compatibles, **promoviendo la mezcla de Usos del suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo**, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; ...»

Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato:

«Artículo 2. Para los efectos del Código se entenderá por:

...

LII. Vialidad urbana: todo bien inmueble de uso común o fracción del mismo ubicado en el centro de población, que por disposición de la ley o de la autoridad competente se encuentra destinado al tránsito de peatones y vehículos;

...»

«Artículo 43. Los programas estatal, municipal y metropolitano se sujetarán a los criterios siguientes:

...

III. En la determinación de los usos de suelo se buscará lograr la diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

...»

Énfasis propio.

		restringir, limitar o cerrar las entradas o salidas a los inmuebles.	
--	--	--	--

De lo descrito, esta Sala advierte que la autoridad demandada fundó y motivó la negativa expresa a cada una de las solicitudes planteadas, sin que la actora en el escrito de ampliación haya combatido la legalidad de tales motivos y fundamentos.

Lo anterior, se advierte del puntual señalamiento a cada una de las peticiones, ya en su motivación como en el fundamento, en el que con claridad expresó la improcedencia de la solicitud ante la contravención a otras normas y la conveniencia que las propias normas disponen de favorecer la mixtura de usos de suelo. En ese sentido, no obstante que la actora reitera en sus alegatos desconocimiento de las razones, motivos y fundamentos de la autoridad para acceder a sus peticiones, de lo expuesto se advierte que sí fueron esclarecidos los puntos puestos a consideración en el escrito de 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete, materia del presente juicio.

Ahora bien, de la solicitud primigenia no se advierte otra petición que la reubicación de un comercio; la entrada y salida a locales comerciales y un comercio; y el tráfico de vehículos y personas por la vialidad que indica, todo ello en consideración al uso habitacional del fraccionamiento «*****», sin que de la petición se advierta en modo alguno otra demanda o requerimiento.

También se precisa que mediante la ampliación de la demanda, la actora tuvo la oportunidad de combatir en su caso las razones y fundamentos expuestos por la autoridad en la negativa expresa consignada en el escrito de contestación a la demanda, siempre que los

mismos versaran sobre la legalidad de la solicitud original a la que recayó la negativa ficta, pues no debe soslayarse que es la materia del presente proceso administrativo.

Bajo el referido contexto, se advierte que la accionante refiere como deficiente fundamento y motivación de la negativa expresa de la autoridad, el hecho de no haber acompañado a su respuesta, la acreditación del uso de suelo por parte de vecinos en cuyos inmuebles se presume o advierte un uso diverso al habitacional, acompañados de estudios de compatibilidad urbanística, en términos de lo que refiere el artículo 24, fracción III, de las Normas Técnicas de Zonificación para el municipio de Irapuato, Guanajuato.

Sin embargo, la documentación que la parte actora considera que no fue anexada, es un **requerimiento adicional** no solicitado originalmente. De lo anterior, se advierte la inoperancia del argumento expuesto, en tanto la postulación primaria de la petición es el origen y motivo de la *litis*, siendo que ésta debe constreñirse a lo tácitamente negado.

Al respecto, es aplicable el criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación:

«JUICIO DE NULIDAD CONTRA UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE EL ACTOR DEMANDA PRESTACIONES DISTINTAS DE LAS QUE SOLICITÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL CONSTREÑIRSE LA LITIS A LO TÁCITAMENTE NEGADO.

En virtud de la figura jurídica denominada negativa ficta, el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el particular, durante el plazo que indique la ley, genera la presunción de que aquélla resolvió negativamente. Así, el contenido de esa resolución se limita a lo expresamente solicitado ante la autoridad y que se entiende tácitamente negado. En estas condiciones, al impugnar dicha

determinación mediante el juicio de nulidad, el análisis de legalidad se construye a las prestaciones originalmente pedidas. Por tanto, si el actor demanda prestaciones distintas de las que solicitó ante la autoridad administrativa, la Sala debe declarar inoperantes los conceptos de impugnación correspondientes y no reconocer el derecho subjetivo respectivo, en su caso, porque aquéllas no forman parte de la litis. Lo anterior no se opone al principio de "litis abierta" que rige el procedimiento contencioso administrativo, ya que, aun cuando puedan hacerse valer nuevos conceptos de impugnación, la materia del juicio no debe modificarse.»⁸

Por lo tanto, a juicio de este Juzgador, la negativa expresa refiere tanto fundamentos legales como la motivación que llevaron a la autoridad a determinar la improcedencia de las solicitudes planteadas por la actora, sin que la accionante expresara motivos de disenso al respecto, habiéndosele concedido la oportunidad procesal para ello; en consecuencia, es de determinarse que la parte actora no controvertió en su ampliación en forma eficaz tales fundamentos y motivos de la autoridad, dando lugar a que este tribunal reconozca la validez de la actuación autoritaria ante la ineficaz impugnación del acto confutado.

Al respecto, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis siguiente:

«NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN. La negativa ficta consiste en que transcurrido el plazo que la ley concede a una autoridad para resolver una petición formulada por un particular, aquélla no la hace y, así, se entiende que ha emitido resolución en sentido adverso a los intereses del particular, generándose el derecho de éste para impugnar la resolución negativa mediante el juicio correspondiente. Ahora, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos

⁸ Tesis XVI.1o.A. J/37 (10a.); fuente Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, Décima Época, página 2339, registro 2015412.

en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda; en cambio, si la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien, esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellas, es innegable que el actor debe, en estos casos, producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones, en atención a que se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada y aun cuando sea cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación. De manera que, si en el caso, la autoridad administrativa demandada, al contestar la demanda, expuso, entre otras cosas, que el derecho de los actores en el juicio se encontraba prescrito y, al efecto, la parte quejosa fue omisa en atacar esta afirmación en vía de ampliación, en la que sólo se concretó a evidenciar el proceder, en su opinión equivocado, de dicha autoridad a la luz de la negativa ficta reclamada, pero sin que de tales argumentos pudiera desprenderse dato alguno que demuestre que no ha operado la prescripción alegada por la propia autoridad, **no cabe entonces otra conclusión que la de estimar, por falta de impugnación, apegado a derecho el proceder del tribunal responsable, en cuanto al reconocimiento de la validez de la resolución impugnada.**»⁹

Énfasis añadido.

Por lo tanto, al no haberse controvertido en forma eficaz los fundamentos y motivos expresados por la autoridad demandada en la negativa expresa recaída al escrito presentado por la impetrante el 23 veintitrés de marzo de 2017 dos mil diecisiete, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción I, del Código de Procedimiento y

⁹ Novena Época; Registro: 187758; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Materias: Administrativa; Tesis: XVI.5o.3 A; Página: 875.

Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce la legalidad y validez total** de la negativa expresa emitida por la Encargada de Despacho de la Dirección General de Desarrollo Territorial del municipio de Irapuato, Guanajuato.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Por lo que respecta a las pretensiones secundarias de la parte actora precisadas en el antecedente primero de esta sentencia, no ha lugar a concederlas dado que no prosperó la acción de nulidad y por consiguiente, tampoco el reconocimiento del derecho solicitado.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299, 300, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala **es competente** para conocer y resolver el presente proceso administrativo.

SEGUNDO. **No es procedente decretar el sobreseimiento** en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

TERCERO. **Se configura la resolución negativa ficta impugnada,** con base en los fundamentos y razonamientos contenidos en el Considerando Segundo de esta sentencia.

CUARTO. Se reconoce la legalidad y validez de los fundamentos y motivos de la negativa expresa contenida en la contestación de demanda, conforme a los razonamientos expuestos en el Considerando Cuarto de este fallo.

QUINTO. Como consecuencia de la declaratoria de Validez, **no se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y en consecuencia, no se condena a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el Considerando Quinto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.