

Silao de la Victoria, Guanajuato, 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1895/1ªSala/18** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 5 cinco de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«(...) la resolución negativa ficta que se configuró a la gestión formal presentada el 7 de noviembre de 2018 ante el Director de Fiscalización y Control del municipio de Guanajuato, sin que hasta la fecha se me haya notificado resolución expresa por escrito que verse específicamente sobre la substancia de lo solicitado.»

Además, la accionante hizo valer como pretensiones intentadas en el presente proceso: **1)** La nulidad total de la resolución de negativa ficta impugnada; y **2)** El reconocimiento del derecho consistente en que se condene a la autoridad demandada para que emita una nueva resolución en la que se atienda de manera directa, completa y congruente la solicitud planteada y consecuentemente se le otorgue el

permiso eventual para comercializar alimentos preparados que fue solicitado.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de 7 siete de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, 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.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca; igualmente, se 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, y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Además, en el referido auto, se negó la suspensión solicitada por la demandante, ello al no contar con permiso o autorización vigente, pues con la documental exhibida en copia simple no se acreditó ni indiciariamente derecho alguno a su favor y por tanto, de otorgarse la medida cautelar se vulnerarían disposiciones de orden público.

Posteriormente, mediante proveído de 5 cinco de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Director de Fiscalización y Control de Guanajuato, Guanajuato**, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal; igualmente, se le admitieron las pruebas ofrecidas y exhibidas en su ocurso, y se le tuvo por designando abogados autorizados; sin embargo, al no indicar correo electrónico para recibir notificaciones, se le señalaron los estrados publicados en el Tribunal.

Por último, 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.

En ese orden temporal, por auto dictado el 8 ocho de mayo de 2019 dos mil diecinueve; se tuvo a la parte actora por ampliando en tiempo y forma legal su demanda, por lo cual se ordenó correr traslado a la autoridad demandada para que diera contestación a la misma.

Así, mediante acuerdo de 14 catorce de junio de 2019 dos mil diecinueve; se tuvo a la autoridad demandada por **no dando contestación a la ampliación de la demanda**¹; 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 final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 2 dos de julio de 2019 dos mil diecinueve, se celebró la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados ni por la actora ni por la 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

¹ Toda vez que a la autoridad demandada, Director de Fiscalización y Control de Reglamentos de Guanajuato, Guanajuato; se le notificó, el acuerdo de 8 ocho de mayo de 2019 dos mil diecinueve, el 9 nueve de mayo del presente año; surtiendo efectos el 10 diez de mayo de 2019 dos mil diecinueve; el término para que contestara la ampliación de la demanda empezó a correrle el 13 trece de mayo de 2019 dos mil diecinueve; y computándose los 7 siete días hábiles, éste le venció el 21 veintiuno de mayo de 2019 dos mil diecinueve; se exceptúan los días 11 once, 12 doce, 18 dieciocho y 19 diecinueve de mayo de 2019 dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos.

artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, 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, y 249, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Configuración de la resolución negativa ficta. Este juzgador determina que en la presente causa se encuentra configurada la resolución negativa ficta impugnada, con sustento en las siguientes consideraciones:

El día 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, *****, presentó un escrito dirigido al Director de Fiscalización y Control de Guanajuato, Guanajuato, mediante el cual solicitó permiso para ocupar la vía pública para realizar actos de comercio; petición que señala la actora, no ha sido atendida a la fecha en que presentó su demanda.

Para acreditar lo anterior, la accionante exhibió escrito que contiene la petición de permiso para ocupar la vía pública para realizar actos de comercio, dirigida al Director de Fiscalización y Control de Guanajuato, Guanajuato, en el cual obra firma y sello de recepción fechado el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.

Este medio de prueba tiene eficacia demostrativa plena para acreditar que la promovente presentó un escrito de petición ante la autoridad municipal ahora demandada, al corresponder este documento a su original, sumado al reconocimiento expreso de la demandada,

al admitir como cierta su recepción en la dependencia a su cargo²; ello, conforme a lo dispuesto en los numerales 81, 117, 119 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Bajo esa línea de pensamiento, en su escrito de demanda, la impetrante niega que se le hubiere notificado alguna respuesta en atención a su petición.

Al respecto, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé como presunción que los actos de las autoridades administrativas son emitidos con apego a legalidad y, por ello, la obligación de desvirtuar dicha presunción corresponde al particular; sin embargo, cuando el interesado niega lisa y llanamente los hechos que motivan el acto, las autoridades deberán probar la veracidad de tales hechos, salvo que la negación implique la afirmación de otro hecho.

A mayor abundamiento, se transcribe el numeral 47 del Código aludido:

«**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

De esta forma, la manifestación de que no se le hubiera hecho de conocimiento o notificado algún oficio que diera respuesta a su solicitud concretada el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, implica una negativa lisa y llana, dado que fue externada de manera

² Tal como lo reconoció la demandada en su escrito de contestación, en el apartado III, punto segundo, en el que a la letra dice: «respecto al hecho señalado con el numeral 2, en el escrito de demanda, es cierto». Visible a foja 21 veintiuno del expediente.

categoría, sencilla, clara, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de otro hecho. Ilustrativa de lo anterior, resulta la tesis de rubro siguiente: **«CARGA PROBATORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN REQUISITO SOLEMNE PARA FINCARLA A LA AUTORIDAD DEMANDADA CUANDO EL ACTOR NIEGA LOS HECHOS QUE MOTIVEN LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE AQUÉLLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN "LISA Y LLANAMENTE".»**³

Por tanto, se colige que conforme a las reglas de distribución de la carga probatoria previstas por el referido ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **le fue constituido a la autoridad demandada el deber de demostrar con toda claridad y precisión que dio respuesta a la solicitud instada**, así como la forma y términos en que se llevó a cabo la notificación respectiva, a fin de preservar la legalidad y validez jurídica de su actuación.

Esto es así, porque el Director de Fiscalización y Control del municipio de Guanajuato, Guanajuato, no acredita en modo alguno la existencia del documento que contenga la determinación recaída a la instancia que le fue presentada el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, así como la constancia de su notificación a la peticionaria, concluyéndose que no cumplió con el débito probatorio que permita generar certeza de que efectivamente se dio respuesta a la petición en comento.

Más aún, en la contestación de demanda la autoridad encausada reconoció dicha circunstancia, al manifestar en el apartado de «hechos» en el punto tercero, que es cierto que a la fecha de presentación de la demanda, no se había notificado respuesta o resolución alguna en la

³ Novena Época; Registro: 170117; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Materia(s): Administrativa; Página: 1741.

que se atiende la solicitud formulada por la hoy actora. Aseveración que hace prueba plena en su contra, en términos de lo previsto por los ordinales 119 y 282, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

A lo cual, cabe destacar que uno de los medios por los cuales se garantiza que las relaciones entre la administración pública y los gobernados se conduzcan dentro del marco de legalidad, lo constituye el **derecho de petición**, consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta por escrito a la solicitud que formula.

Es decir, el derecho de petición es un derecho fundamental de naturaleza compleja al englobar diversas garantías, en virtud de que no se limita únicamente a la facultad de pedir algo a la autoridad, pues el derecho público subjetivo que consagra aquel precepto, se refleja posteriormente en el derecho de respuesta, considerando que la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

Ilustra lo antepuesto, el criterio de autoridad contenido en la tesis de tenor siguiente:

«DERECHO DE PETICION. LA AUTORIDAD A QUIEN SE HA DIRIGIDO LA PETICION ESTA OBLIGADA A DAR CONTESTACION A LA MISMA.

El hecho de que materialmente le resulte imposible al Secretario de Hacienda y Crédito Público dar contestación a los escritos de petición que se le formulan, o atender todas y cada una de las solicitudes presentadas por los peticionarios o bien, aducir que para tal efecto existen unidades administrativas con facultades otorgadas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, competentes para desahogar o despachar esas peticiones, en tanto que son departamentos administrativos subordinados, no justifica la omisión de la autoridad en dar respuesta al particular peticionario. Independientemente del

cúmulo de trabajo que tiene que desarrollar el titular de la secretaría referida, el artículo 8o. constitucional establece la obligación de dar contestación a las peticiones formuladas, a aquellas autoridades a quienes van dirigidas éstas y no a otras diversas. Así pues, para satisfacer el derecho de petición será suficiente que se informe o haga del conocimiento del peticionario, en forma personal, bien que la autoridad en cuestión es incompetente para resolver su solicitud, bien que se ha turnado ésta a otra autoridad interna o subordinada sin que, necesariamente, deba resolverse el problema planteado en la petición o peticiones formuladas a la autoridad respectiva. En consecuencia, si bien es cierto que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existen unidades o departamentos administrativos encargados de atender las peticiones formuladas al titular de la dependencia, este hecho no lo exime del deber de turnar las peticiones a dichas unidades y hacer del conocimiento del peticionario el trámite que siguieron sus peticiones y a qué autoridad subordinada se remitieron»⁴

Énfasis propio.

Luego, de las constancias que obran en autos no se advierte la existencia de prueba que desvirtúe la aseveración de la actora respecto a que presentó una solicitud ante la Dirección de Fiscalización y Control del municipio de Guanajuato, y que ésta no fue atendida, dando lugar a la configuración de la resolución negativa ficta impugnada.

Ahora bien, en el presente asunto cobra aplicación lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato⁵, mismo que establece:

«**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.

⁴ Octava Época, Registro: 209059, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XV-1, Febrero de 1995 Materia: Administrativa Página: 169

⁵ Ordenamiento reformado el 1 uno de julio de 2019 dos mil diecinueve, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 130, Segunda Parte.

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 previstos en las disposiciones jurídicas aplicables.

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 y, una vez transcurrido el plazo legal estipulado sin la producción de la respuesta respectiva, así como de su notificación correspondiente, se entenderá que la petición fue resuelta en sentido negativo, a manera de resolución negativa ficta.

La anterior ficción legal tiene como objeto generar certidumbre y seguridad jurídica a la peticionaria, ya que al asumir ésta una resolución adversa a sus intereses y derechos, ello le habilita válidamente para impugnar la resolución adversa 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 formulación de una solicitud por el accionante ante la autoridad administrativa; **2)** La omisión o silencio de la autoridad

demandada, la cual supere el plazo legal contado a partir de la presentación de la solicitud; y **3)** Que a la fecha en que se promovió la demanda de nulidad, no le haya sido notificada respuesta expresa al peticionario en términos de ley.

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.»⁶

Énfasis añadido.

Luego, atendiendo al caso concreto, se determina que tratándose de una solicitud presentada ante el Director de Fiscalización y Control de Guanajuato, Guanajuato, conforme a lo previsto en el numeral 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, éste tiene la obligación de responder por escrito a la solicitante en un plazo legal no mayor a 10 diez días contados a partir de la recepción del escrito petitorio, notificando formalmente dicha respuesta.

En la especie, el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, fue presentado escrito de petición ante la autoridad municipal, siendo a partir de esta fecha cuando comenzó a correrle el término que tenía

⁶ Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: *****. Recurso de Reclamación interpuesto por *****, en su carácter de actor. Resolución de 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

para emitir su respuesta; y considerando que el 5 cinco de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, dada la falta de respuesta, se promovió la demanda de nulidad ante este Tribunal, mediando evidentemente un periodo superior al de 10 diez días contemplado en la Ley Orgánica Municipal, y, por lo tanto, es de concluirse que la solicitud de la accionante se resolvió en sentido negativo por ficción legal.

Por consiguiente, en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por la accionante el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, dirigida al Director de Fiscalización y Control de Guanajuato, Guanajuato.

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 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.

En su contestación, la autoridad demandada, aduce las hipótesis de improcedencia contenidas en el artículo 261, fracciones I y II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, bajo el argumento de que no se afecta el interés jurídico de la actora, así como que el acto que da origen al presente proceso, dejó de existir por el simple transcurso del tiempo.

No obstante, se destaca que al versar el objeto de la 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 -como serían las causales de sobreseimiento e improcedencia-, 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.

Sustenta el anterior pronunciamiento, lo establecido en las jurisprudencias siguientes:

«NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.»⁷

«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

⁷ Novena Época. Registro: 173738 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia: Administrativa Tesis: 2a./J. 165/2006. Página: 202

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».⁸

Énfasis añadido.

Por lo que, al no actualizarse 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, **quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo**, cuestión por la cual no existe impedimento alguno para analizar el fondo del proceso.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la impetrante en el escrito inicial de demanda, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS**

⁸ 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

PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».⁹

QUINTO. Estudio de la negativa expresa. Cuando se impugna una negativa ficta, será al contestar la demanda cuando la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado, siendo inadmisibile que ésta se funde en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, en términos de lo previsto por el artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad con el contenido de la tesis aislada que a la letra precisa:

«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.»¹⁰

Énfasis añadido.

⁹ Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a./J.58/2010, Página: 830.

¹⁰ 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: Administrativa; Tesis: I.17o.A.27 A; Página: 1205

Lo anterior, en razón de que el principal propósito de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo, la cual no podrá referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el único objeto de garantizar al administrado la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

Dicho pronunciamiento, tiene sustento en el criterio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia cuyo rubro y texto rezan:

«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.»¹¹

Lo subrayado es propio.

De modo que, tratándose de una negativa ficta, la litis se integra por los motivos y fundamentos que la autoridad demandada exponga en su contestación en relación con la petición formulada, así como los argumentos que la parte actora haga valer como conceptos de impugnación en su ampliación de demanda, y por aquellos que realice la autoridad demandada en la contestación a la ampliación.¹²

En el caso concreto y de manera previa al análisis de la negativa expresa dada por la autoridad demandada en su contestación de demanda, es necesario delimitar el contenido de **la petición formulada por la accionante el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho**, la cual es del tenor siguiente:

«Quien suscribe, el/la C. *****, mexicano/a, mayor de edad, por mi propio derecho, por este conducto, solicito permiso para ocupar la vía pública para realizar actos de comercio, por lo que en términos del Reglamento para la Comercialización en la Vía pública en el Municipio de Guanajuato, bajo protesta de decir verdad de que son ciertos, (...)

¹¹ 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

¹² Esclarece tal razonamiento, lo establecido en la tesis aislada cuyo rubro reza: **«NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN.»** 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; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.5o.3 A; Página: 875.

Además, en relación con el «**tipo de permiso solicitado**», se observa que la actora señala en su petición las siguientes características:

Por su temporalidad:	Eventual: para comercializar o prestar servicios en festividades o celebraciones públicas.
Por el uso del espacio público y equipamiento	Semifijo: Para la comercialización con la instalación de mobiliario que deberá ser retirado al término del horario autorizado.
Giro Comercial	Venta de alimentos preparados.
Las mercancías y productos que se comercializarán en la vía pública serán *****	Venta de alimentos preparados, bajo protesta de decir verdad, manifiesto que las mercancías y los productos que pretendo comercializar son de procedencia lícita.
Lugar o ruta	Al exterior del Cantador en la puerta principal; señalándose que sí se agregan imágenes del lugar preciso que pretende ocuparse para el caso de permisos fijos y semifijos o de la ruta de acción en caso de ambulantes.
Superficie del puesto y área de influencia:	6 metros; indicándose que si se ilustra de manera gráfica la superficie que se pretende utilizar, considerando su área de influencia.
Los días que solicito se me autoricen para ocupar la vía pública con fines de comercio son	27 veintisiete de noviembre del 2018 dos mil dieciocho al 06 seis de enero de 2019 dos mil diecinueve, en los horarios comprendidos de 08:00 ocho a 12:00 doce am y de las 0:08 ocho a 24 veinticuatro horas.
Los elementos que se utilizaran para ocupar la vía pública con fines de comercio	Carpa, mesas, sillas; señalándose que sí se agrega imagen de los elementos con los que se pretende ocupar la vía pública con fines de comercio, a efecto de mostrar la imagen que se proyectara al entorno.
Las dimensiones del mobiliario o elementos con los que se pretende ocupar la vía pública	3.50 tres punto cincuenta

Finalmente, también se aprecia que la actora señala que proporcionó los siguientes documentos: **(i)** comprobante de domicilio; **(ii)** identificación oficial; **(iii)** permiso anterior; **(iv)** constancia de no adeudo.

Al respecto, de un análisis realizado a la **negativa expresa** vertida por el Director de Fiscalización y Control del municipio de Guanajuato, Guanajuato, en su contestación de demanda, se tiene que esa autoridad sostiene que:

«(...) me permito señalar a usted que el presente proceso administrativo es improcedente dado que el acto que da origen al presente proceso, aun subsista su objeto o materia, dejó de existir por el simple transcurso del tiempo, porque el permiso solicitado era para ejercerse durante el desarrollo de las ventas navideñas que comprende del 27 de noviembre de 2018 al 6 de enero de 2019 dos mil diecinueve. (...) en el caso en concreto solicitó un permiso para ejercerse durante el desarrollo de las ventas navideñas que comprende del 27 de noviembre de 2018 al 6 de enero de 2019, el cual por el simple transcurso del tiempo, aunque subsista el acto impugnado, al día de hoy ya no puede retrotraerse, tal y como se expuso en el capítulo de causales de improcedencia y sobreseimiento del presente escrito (...).»

Ahora bien, en su ampliación de demanda, la actora arguye que la negativa expresa otorgada por la autoridad encausada **se encuentra indebidamente fundada y motivada**, toda vez que no fueron expresados los hechos y el derecho en que se apoya tal denegación a su petición, pues la autoridad únicamente hizo valer causales de improcedencia y sobreseimiento.

Asimismo, agrega que si bien el periodo para el cual solicitó el permiso correspondiente ya transcurrió, también es cierto que el acto no se ha consumado de forma irreparable por el simple transcurso del tiempo, pues este Tribunal aún está en posibilidades de determinar si la negativa ficta y expresa fueron emitidas de forma legal o ilegal y, en su caso, de condenar a la demandada a que expida el permiso correspondiente.

Además, se destaca el hecho de que la autoridad encausada no efectuó la contestación a la ampliación de la demanda y, por tanto, se está en ausencia de razonamientos que soporten la legalidad de los motivos y fundamentos que fueron sustentados en la respuesta expresa, aunado a

que, los hechos que le sean imputados de manera precisa a la autoridad por el actor en la ampliación, deberán tenerse por ciertos, salvo que se demuestre lo contrario con los medios de prueba que hay en autos.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se estima que la *litis* en la presente causa consisten en determinar si la respuesta negativa expresa se encuentra o no debidamente fundada, motivada y congruente con lo peticionado por la parte actora.

Ahora bien, una vez observados los argumentos de las partes, así como las constancias que obran en autos, quien resuelve concluye que resulta **fundado** el concepto de impugnación aducido por la accionante y, en consecuencia, suficiente para declarar la nulidad de la negativa expresa impugnada, conforme a las siguientes consideraciones:

Conforme a los ordinales 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es imperativo para toda autoridad -en su respectivo ámbito de competencia-, **fundar y motivar debidamente la causa legal de sus actos**, exigencia que se traduce en un elemento de validez necesario que debe cumplir todo acto administrativo.

Luego, para considerar un acto administrativo por correctamente fundado y motivado, es necesario que éste cumpla con los siguientes elementos: **a)** preceptos legales aplicables; **b)** relato pormenorizado de los hechos, incluyendo elementos temporales, espaciales y de modo; y **c)** argumentación lógica jurídica que explique con claridad la razón por la cual los preceptos de ley tienen aplicación al caso concreto, es decir, la subsunción racional del caso fáctico a la hipótesis normativa.

Al efecto, resulta oportuno hacer cita de la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»¹³

Lo resaltado es propio.

Luego, tratándose de la petición elevada a una autoridad por un particular, la respuesta no deberá ser evasiva, ambigua, ni pretender confundirle, sino que habrá de otorgarse en forma congruente, completa, clara, expedita y exponiendo los motivos y fundamentos que sustenten su decisión, ello en respeto a lo dispuesto por los ordinales 8, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

De esa forma, si la autoridad considera que la pretensión es infundada, así deberá expresarlo, sustentando -de manera clara- por qué estima improcedente dicha petición, garantizando que el peticionario pueda tener pleno conocimiento de los motivos decisorios para estar en posibilidad, real y auténtica, de impugnar y controvertir tal actuación.

En el caso concreto, se aprecia que la autoridad demandada expresa como fundamentos y motivos de la negativa expresa, básicamente que no existe afectación a los intereses jurídicos del actor, pues el permiso solicitado ha quedado sin materia por el simple transcurso del tiempo; no obstante, la encausada deja al actor en un estado de incertidumbre jurídica, pues **incumple su obligación legal de dar una respuesta congruente, fundada y motivada a lo expresamente peticionado el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.**

En otras palabras, la autoridad omite atender el fondo de lo pretendido, pues **no resuelve la «solicitud de permiso para ocupar la vía pública y con fines de comercio» en observancia de los parámetros que para tal efecto preceptúa el Reglamento para la Comercialización en la Vía Pública en el municipio de Guanajuato**, y particularmente, lo consignado en los numerales 19, 20, 21, 22 y 23, mismos que disponen:

«Artículo 19. Recibida la solicitud por la Dirección de Fiscalización y Control de Reglamentos, emitirá una constancia de su recepción y de los documentos que se adjunten.

Artículo 20. De advertirse que la solicitud carece de algún requisito o no se adjunten los documentos que debe acompañar, se requerirá por estrados al interesado para que dentro de los tres días siguientes, subsane o complete la solicitud o exhiba los documentos; apercibiéndole que de no hacerlo, se tendrá por no presentada su solicitud, sin necesidad de declaratoria en ese sentido.

Artículo 21. Si en la resolución que se emita, se otorgara el permiso, se expedirá orden de pago para que el solicitante cubra ante la Tesorería Municipal las contribuciones que al efecto señale la normatividad fiscal, y, previo a su entrega, el interesado deberá comprobar su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes.

Artículo 22. Acreditado el pago de las contribuciones, el Director de Fiscalización y Control de Reglamentos expedirá el permiso y la credencial de identificación del permisionario.

Artículo 23. Para emitir la resolución o acuerdo para que se otorgue o niegue el permiso, se deberá de considerar: **I.** La solicitud del interesado, debidamente formulada y requisitada; **II.** Los dictámenes relativos al impacto a la fisonomía urbana, su conservación, mejoramiento, así como la movilidad y seguridad de las personas y los que correspondan; **III.** Ubicación y condiciones de los espacios, rutas, dimensiones del área que se pretenda utilizar, mobiliario, horarios y días en que se pretende realizar la actividad comercial; **IV.** La disponibilidad y factibilidad de realización de la actividad comercial en el área pretendida; **V.** El área tipo de la vía pública para realizar actividades comerciales, conforme a este reglamento; **VI.** Los adeudos fiscales que el solicitante tenga con la administración pública municipal, relativos a la materia que regula el presente reglamento; y **VII.** Las demás disposiciones en la materia.»

Lo subrayado es propio.

De manera que, en la secuela procesal, **la autoridad no acredita en modo alguno que, para negar el permiso solicitado, hubiere realizado un proceso de la valoración y ponderación de la petición y de los documentos que se señala fueron anexados a la misma¹⁴, en contraste con los parámetros legales previstos por el numeral 23 del citado reglamento.**

¹⁴ Esclarece tal pronunciamiento, lo establecido en la tesis cuyo rubro reza: «**PRUEBAS, LA FALTA DE ESTUDIO DE LAS, RESULTA VIOLATORIA DE GARANTÍAS**» Novena Época Registro: 188128 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV, Diciembre de 2001 Materia(s): Común Tesis: VI.1o.P.28 K Página: 1787

Lo anterior, destacando que -en la especie-, aun cuando la autoridad demandada no emitió una constancia de recepción de documentos¹⁵ y considerando que no fue señalado en la negativa expresa que la petición estuviera incompleta o fuera irregular, en términos de lo dispuesto en los numerales 19 y 20 del Reglamento para la Comercialización en la Vía Pública en el municipio de Guanajuato; se concluye que **no existía obstáculo o impedimento legal para que la autoridad realizara válidamente el análisis sobre la procedencia o improcedencia de otorgar al actor el permiso solicitado, tomando en cuenta todos los documentos y datos proporcionados para tal efecto en el escrito petitorio.**

Insistiendo en que, la contestación a la demanda era el momento procesal conducente para que la dependencia municipal expresara los fundamentos y motivos que le llevaron a desestimar la solicitud de la justiciable, exponiendo las causas específicas y razones particulares por las que infería la improcedencia para atender favorablemente lo peticionado; **circunstancia que en la especie, no ocurrió.**

Ahora bien, en el escrito de petición dirigido al Director de Fiscalización y Control del municipio de Guanajuato, se aprecia que ***** solicitó que el permiso para ocupar la vía pública con fines de comercio **le fuera autorizado para los días comprendidos del 27 veintisiete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho al 6 seis de enero de 2019 dos mil diecinueve.**

Luego, si bien es cierto que la temporalidad en cita fue superada en demasía al momento en que se efectuó la contestación de demanda, también resulta patente que dicha circunstancia no es atribuible al

¹⁵ Deber que lo era conminado a realizar en virtud de lo previsto por el numeral 19 del Reglamento para la Comercialización en la Vía Pública en el municipio de Guanajuato, y sin perjuicio de que en el documento de petición exhibido por el actor sí obre sello de recepción de la autoridad demandada.

particular, sino que el hecho de que la encausada haya expuesto de manera inoportuna los fundamentos y motivos de la negativa, es una transgresión claramente imputable a dicha autoridad.

Lo cual de ninguna manera justifica la inactividad del Director de Fiscalización y Control del municipio de Guanajuato, pues transcurrieron 2 dos meses entre la fecha de presentación de la petición y la notificación de la negativa expresa -vía contestación de demanda-, en perjuicio de las garantías y derechos de la ahora actora¹⁶; y más aún que, la autoridad se encontraba obligada a expedir su respuesta en «**breve término**» así como a procurar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidieran, dificultaran o retrasaran el ejercicio pleno de los derechos de la accionante y el respeto a sus intereses jurídicos, disponiendo de lo necesario para eliminar toda anomalía en la tramitación de la petición formulada por el particular, según lo preceptuado en el los ordinales 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8, fracción X, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sustenta lo anterior, lo expuesto en la jurisprudencia cuyo rubro y texto rezan:

«**PETICION, DERECHO DE. TRAMITES SUCESIVOS.** El artículo 80. constitucional establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. Ahora bien, cuando la petición consiste en una solicitud para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, o para una autorización similar, y cuando la tramitación de esa solicitud requiera legalmente

¹⁶ Ilustra al efecto, por analogía o similitud en el caso, lo establecido en la tesis intitulada: «**MINISTERIO PÚBLICO. SU INACTIVIDAD AL NO INTEGRAR LA AVERIGUACIÓN EN BREVE TÉRMINO VIOLA GARANTÍAS.**» *Novena Época Registro: 193732 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X, Julio de 1999 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.1o.32 A Página: 884*

que el particular satisfaga determinados requisitos, la garantía constitucional sólo es respetada por la autoridad cuando hace en un breve término los requerimientos necesarios al solicitante, para integrar el trámite relativo, y además, en un breve término también va proveyendo lo necesario a las promociones de la interesada y, por último, en un término que también sea razonablemente breve, dicta la resolución definitiva a la solicitud mencionada. Pues cuando la autoridad es lenta en la tramitación de la solicitud y en cada uno de los trámites correspondientes, y da la impresión de ser renuente en cuanto a llegar a la resolución final del asunto, no puede decirse que se esté respetando por ella el orden constitucional, por lo que hace al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Federal.»¹⁷

Énfasis añadido.

Además, se precisa que la petición debía ser atendida por la autoridad de manera oportuna, así como de fundada, motivada y congruente, aun para el solo efecto de requerir algún requisito o de informar el trámite dado a la instancia y sin que existiera obligación de resolver en determinado sentido.

Robustece lo antepuesto, en lo conducente, lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS. El denominado "derecho de petición", acorde con los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Así, su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos siguientes: A. La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo

¹⁷ Séptima Época Registro: 391603 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 1995 Tomo III, Parte TCC Materia(s): Administrativa Tesis: 713 Página: 526

recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó el derecho, y no por otra diversa.»¹⁸

Resaltado propio.

Con base en todo lo anterior, quien resuelve considera que en la presente causa la razón asiste a la parte actora, ya que en la negativa expresa contenida en la contestación de demanda, no se advierte que la encausada exprese de manera congruente los fundamentos y motivos por los que considera improcedente la solicitud de la peticionaria, conforme a los parámetros establecidos en el Reglamento para la Comercialización en la Vía Pública en el municipio de Guanajuato.

De esa manera, queda demostrada la causal contenida en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en **la indebida motivación y fundamentación de la resolución negativa**, al evidenciarse que la autoridad demandada deja de atender las disposiciones debidas y no responde de fondo lo peticionado por la solicitante, esto es, su respuesta no es completa ni congruente con la instancia.

¹⁸ Novena Época Registro: 162603 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Marzo de 2011 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: XXI.1o.P.A. J/27 Página: 2167

Además, se precisa que la nulidad deberá ser **lisa y llana**¹⁹, en razón de que nos encontramos ante una violación material, aunado a que por tratarse de una resolución denegatoria por ficción de ley, y en aras de garantizar el derecho humano a la tutela judicial efectiva, el propósito del presente proceso es precisamente resolver el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad demandada.

Por analogía, resulta ilustrativa de lo anterior la siguiente tesis:

«NEGATIVA FICTA. LA SENTENCIA QUE DECLARE SU NULIDAD DEBE RESOLVER EL FONDO DE LA PRETENSIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE FACULTADES DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD. De los artículos 37, 210, fracción I, 215 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se deduce que al reclamarse la nulidad de la resolución negativa ficta, la sentencia que dirima el juicio de nulidad debe determinar la legalidad de los motivos y fundamentos que la autoridad expresó en la contestación de la demanda para apoyar su negativa, en función de los conceptos de impugnación expuestos por el actor en la ampliación de la demanda y resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa, sin que proceda que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de la resolución para el efecto de que la autoridad se pronuncie sobre la procedencia o no de la solicitud, por tratarse de facultades discrecionales, pues el propósito de la resolución negativa ficta es resolver la situación de incertidumbre jurídica provocada por la falta de respuesta de la autoridad, objetivo que no se alcanzaría si concluido el juicio se devolviera la solicitud, petición o instancia del particular para su resolución por las autoridades fiscales, quienes pudieron hacer uso de sus facultades al presentárseles la solicitud aludida y al contestar la demanda dentro del juicio.»²⁰

Subrayado propio.

¹⁹ Ello, de conformidad con lo consignado en la tesis intitulada: **«NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.** *Décima Época Registro: 2019461 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 08 de marzo de 2019 10:11 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.4o.A.157 A (10a.)*

²⁰ Novena Época, Registro: 183783, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, Materia(s): Administrativa, Página: 1157

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad Total** de la respuesta negativa recaída al escrito de solicitud presentado por la parte actora el 7 siete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, ante el Director de Fiscalización y Control del municipio de Guanajuato.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de lo solicitado por la parte actora.

En su escrito de petición, así como en el presente proceso, la accionante pide como reconocimiento de derecho y condena a la autoridad demandada, que:

Se emita una nueva resolución en la que sea atendida de manera directa, completa y congruente la solicitud planteada y, consecuentemente, se le otorgue el permiso eventual para comercializar alimentos preparados, en un puesto semifijo, para ubicarlo al exterior del parque «El Cantador» en la puerta principal, ocupando una superficie de 6 seis metros cuadrados con una carpa, sillas y mesas, en un horario de las 08:00 ocho a las 24:00 veinticuatro o 00:00 cero horas, durante el desarrollo de las ventas navideñas que comprenden del 27 veintisiete de noviembre del 2018 dos mil dieciocho al 6 seis de enero de 2019 dos mil diecinueve.

Al respecto, quien resuelve determina que **no resulta procedente reconocer el derecho y condena pretendidos por la actora**, con base en las siguientes precisiones:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 255, en relación con el diverso numeral 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se prevé que en el proceso administrativo el promovente puede solicitar el reconocimiento de un derecho amparado en una norma jurídica y que, como consecuencia de la declaración de nulidad del acto, puede ser reconocido el derecho solicitado; precisando al efecto que tal pretensión no tiene la calidad de constitutiva de derechos, sino que ésta únicamente es con el fin de reconocer su existencia, correspondiendo al actor acreditar que es titular del derecho subjetivo lesionado por el acto de autoridad.

En este sentido, se comparte el criterio sustentado en la tesis aislada con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

«FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. La regla general sobre la litis en el juicio contencioso administrativo es que se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación de la demanda (o su ampliación), la contestación a ésta (o a la ampliación) y las pruebas que ofrezcan las partes. Como excepción, destaca la prevista en el artículo 50, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya aplicación se encuentra vinculada con el diverso 22 del propio ordenamiento, subordinados al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, del artículo primeramente citado se advierte que, cuando se declare la ilegalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, proceda restituir un derecho subjetivo o la devolución de una cantidad al actor, previamente debe constatarse el derecho que tiene éste para ello. Por tanto, la obligación de constatar ese derecho subjetivo opera cuando, declarada la ilegalidad de la resolución, se produce la nulidad lisa y llana del acto, y devendría entonces necesaria la obligación de la autoridad administrativa de emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, libre de los motivos de ilegalidad estudiados, pero no exenta de la constatación de

que el particular realmente tenga derecho a la restitución del derecho o a la devolución pretendidos, pues en este aspecto el precepto citado refleja con claridad el modelo de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Así, no cabe esa constatación cuando se reconoce la validez del acto impugnado, pues en ese caso no podrá haber algún pronunciamiento sobre el derecho subjetivo a realizar una conducta, como tampoco cuando la nulidad decretada se produce por la falta de fundamentación o motivación del acto administrativo impugnado, dado que, en ese supuesto, al desconocerse las razones que sustentan su determinación, no cabe que el órgano jurisdiccional se sustituya a la autoridad para negar la pretensión del gobernado elevada a la administración, con argumentos no externados por ésta en ejercicio de su potestad para decidir sobre lo pedido. Es así, porque la facultad de constatación referida no es una carta abierta para ignorar la litis y negar lo solicitado ante la autoridad administrativa, con razones no expuestas en la resolución impugnada, sino que deviene como consecuencia de haber declarado la ilegalidad de las consideraciones que la sustentan. Abona a esta conclusión el artículo 22 mencionado, pues si establece que la demandada en su contestación no puede cambiar los fundamentos de derecho que sostuvo en la resolución impugnada; con mayor razón, el tribunal administrativo no puede variar los fundamentos de dicha resolución para reconocer su validez y negar la pretensión elevada a la autoridad demandada, ya que esa prohibición tiene como razón principal no sólo el principio de congruencia en la sentencia, sino también el denominado *non reformatio in peius* que rige en todo medio de defensa y opera en el caso, como una modalidad de tutela a la congruencia procesal, protegida en el artículo 17 de la Carta Magna. De ahí que la constatación del derecho a la restitución o a la devolución se aplique en aquellos casos en que, declarada la nulidad lisa y llana del acto impugnado por su ilegalidad, la autoridad administrativa deba emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, pero que, por economía procesal la Sala, en aras de una pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, tiene la facultad de determinar que el actor no obtenga un beneficio indebido por la restitución de un derecho que no está en su esfera jurídica o que no ha sido demostrado; o bien, cuando los elementos probatorios a su alcance revelan la existencia de ese derecho, el particular no tenga que esperar la resolución de la autoridad administrativa para obtener la restitución del derecho o la devolución correspondiente.²¹

Énfasis añadido.

²¹ Décima Época; Registro: **2013828**; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.2o.A.136 A (10a.); Página: 2707.

En la especie, es importante clarificar que la actora, con motivo de la presentación de la solicitud para ocupar la vía pública, únicamente tenía constituido a su favor el derecho consistente en que fuera emitida una respuesta en breve término, así como de manera congruente, fundada y motivada, en la cual se resolviera sobre la procedencia o improcedencia del otorgamiento del permiso solicitado, valorando la información proporcionada, así como los parámetros legales establecido en el ordinal 23 del Reglamento para la Comercialización en la Vía Pública en el municipio de Guanajuato.

Ello, conforme a lo previsto por los ordinales 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, segundo párrafo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; y 153, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sin embargo, se enfatiza que la solicitud formulada por el particular no constreñía a la autoridad demandada para que resolviera la procedencia del otorgamiento del permiso solicitado por el actor, así como en los términos que la misma fue solicitada. Ilustra el anterior pronunciamiento, lo establecido en la tesis siguiente:

«DERECHO DE PETICIÓN. LA AUTORIDAD SÓLO ESTÁ OBLIGADA A DAR RESPUESTA POR ESCRITO Y EN BREVE TÉRMINO AL GOBERNADO, PERO NO A RESOLVER EN DETERMINADO SENTIDO. La interpretación del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite sostener que a toda petición escrita de los gobernados a una autoridad, debe recaer una respuesta por escrito y en breve término, a fin de evitar que ignoren la situación legal que guarda aquella; empero, el derecho de petición no constriñe a la autoridad a resolver en determinado sentido, sino sólo a dar contestación por escrito y en breve término al peticionario.»²²

²² Novena Época Registro: 171484 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Septiembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: XV.3o.38 A Página: 2519

Luego, en el presente proceso la actora exhibió las documentales consistentes en: **(i)** original de escrito de petición²³; **(ii)** copia simple de «permiso para comercializar alimentos preparados en la vía pública municipal de la ciudad de Guanajuato», emitido el 10 diez de mayo de 2013 dos mil trece; y **(iii)** copia simple de «cédula de identificación», a nombre de *****, en la cual se señala como vigencia del 15 quince de marzo al 13 trece de mayo de 2013 dos mil trece.

Documentales que, si bien no fueron controvertidas ni objetadas por la autoridad demandada en cuanto a su alcance y valor probatorio, lo cierto es que éstas **carecen de eficacia demostrativa**²⁴ para demostrar que el actor efectivamente tenía constituido en su esfera de derechos la obtención del permiso eventual para comercializar alimentos preparados, en los términos solicitados.

Por el contrario, los documentos exhibidos ante la autoridad demandada, así como los ofertados en la presente instancia, sólo constituyen la factibilidad de continuar con el trámite de la solicitud del permiso pretendido, sin que ello hubiere constituido en modo alguno un derecho a favor de la accionante para que se le emitiera el permiso eventual para comercializar alimentos preparados, en los términos solicitados.

Ello, de conformidad con lo previsto por los ordinales 117, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

²³ En la cual, obra señalado que la impetrante proporcione una serie de datos y documentales para que la autoridad valorara y resolviera de manera debida sobre la procedencia de lo peticionado.

²⁴ Ilustra sobre la idoneidad probatoria, la tesis cuyo rubro reza: «**PRUEBAS. PARA DETERMINAR SU IDONEIDAD HAY QUE ATENDER A LA MANERA EN QUE REFLEJAN LOS HECHOS A DEMOSTRAR.**» *Novena Época Registro: 170209 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Febrero de 2008 Materia(s): Civil Tesis: I.3o.C.671 C. Página: 2371*

En otras palabras, dicha circunstancia sólo representa para la accionante una **expectativa de derecho para la obtención del permiso solicitado**; empero, ello de ninguna forma le generó alguna prerrogativa oponible o exigible ante la autoridad administrativa.

En tal sentido, se clarifica que es precisamente el Director de Fiscalización y Control de Guanajuato, Guanajuato, quien tiene las atribuciones material y jurídicamente técnicas para resolver de manera fundada, motivada y congruente sobre la procedencia o improcedencia del permiso solicitado por la actora, quedando imposibilitado este Juzgador para sustituir a la autoridad administrativa en las facultades que los numerales 19, 20, 21, 22 y 23 del Reglamento para la Comercialización en la Vía Pública en el municipio de Guanajuato, le atribuyen expresamente²⁵.

Ello, aunado al hecho de que **el permiso solicitado por la impetrante ha quedado materialmente sin ejecución**, pues al haber ya transcurrido temporalmente el lapso para el cual fue expresamente solicitada la misma, hace material y jurídicamente imposible la retrotracción de las condiciones para que la autoridad emita una nueva resolución en la cual, prescinda del vicio detectado en el presente fallo, esto es, para que realice la ponderación y valoración correspondiente y, consecuentemente, resuelva de manera fundada, motivada y congruente sobre la procedencia o improcedencia de otorgar el permiso solicitado.

25 Esclarecedor del anterior pronunciamiento, resulta el criterio emitido por la Cuarta Sala de este Tribunal, siguiente: «**NEGATIVA FICTA. SI NO ESTÁN DADOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS QUE PERMITIERAN RESOLVER EN DEFINITIVA EL FONDO DEL ASUNTO, ES POSIBLE DECLARAR LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA NEGATIVA EXPRESA QUE HAYA DERIVADO DE UNA NEGATIVA FICTA**» Expediente *****, Sentencia del 29 veintinueve de septiembre de 2016 dos mil dieciséis. Actor: *****.

En consecuencia, **resulta improcedente reconocer el derecho solicitado por la actora y no se impone condena alguna a la autoridad demandada**, toda vez que no fue acreditado que la justiciable tuviera constituida la prerrogativa solicitada y aunado a que el permiso solicitado ha quedado sin ejecución material.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299, 300, fracción II, y 302, fracción IV, 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. **Se configura la resolución negativa ficta**, con base en los fundamentos y razonamientos contenidos en el Considerando Segundo de esta sentencia.

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

CUARTO. **Se decreta la Nulidad Total** de la respuesta negativa, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de este fallo.

QUINTO. **No se reconoce el derecho solicitado** por la parte actora, **ni se impone condena alguna** a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes, y 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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA