

Silao de la Victoria, Guanajuato, 18 dieciocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2092/1ªSala/17** promovido por *****, por propio derecho y en representación de «*****», 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 este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 30 treinta de octubre de 2017 dos mil diecisiete, *****, por su propio derecho y en representación de «*****» promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución negativa ficta que se configuró a la gestión formal presentada el 27 de septiembre de 2017, ante el Director de Desarrollo Urbano del municipio de Silao de la Victoria; sin que hasta la fecha se me haya notificado resolución expresa que verse sobre la substancia de lo solicitado.»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y **3)** La condena a la autoridad demandada para que atienda de manera directa, completa y congruente; así como para que acceda a la petición presentada el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 07 siete de noviembre 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.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda; así como la presuncional legal y humana.

Asimismo, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 10 diez de abril de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo al **Director de Desarrollo Urbano de Silao de la Victoria**, Guanajuato, por contestando la demanda en tiempo y forma; se admitieron las pruebas ofrecidas y por objetando la documental consistente en estado de cuenta número *****, emitido por el sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Silao, Guanajuato, el 06 seis de octubre de 2017 dos mil diecisiete; se le tuvo por designando abogados autorizados y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Además, se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda en virtud de que se impugna una negativa ficta.

En este tenor, el 04 cuatro de junio de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la parte actora por haciendo uso de su derecho a ampliar demanda, motivo por el que se corrió traslado a la autoridad demandada del escrito de ampliación para que diera contestación a la misma.

Posteriormente, en acuerdo de fecha 13 trece de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada por dando contestación en tiempo y forma legal a la ampliación de demanda; y se admitieron las pruebas ofrecidas.

Respecto a la solicitud relativa a emplazar al superior jerárquico de la actora, ésta no se acordó de conformidad puesto que la presente causa administrativa consiste en la impugnación de la resolución negativa ficta y no sobre una inconformidad como medio de defensa legal, máxime que así lo refirió la impetrante.

Finalmente, 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 13 trece de noviembre 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, 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, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Para determinar la existencia del acto impugnado en este proceso, es prioritario determinar si en el caso quedó configurada la resolución negativa ficta impugnada.

En virtud de lo anterior, es conveniente resaltar en primer término que de conformidad con los párrafos primero y segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, la figura de la negativa ficta es un medio de control de legalidad de los actos administrativos a través del cual, los particulares combaten el silencio de las autoridades administrativas ante una petición presentada y que trascurrido un determinado plazo sin que la autoridad emita la respuesta correspondiente, la ley atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa negativa a los intereses del particular.

Para su mayor comprensión, a continuación se transcribe el precepto legal citado en el párrafo anterior:

«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

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.

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...**²

Énfasis añadido.

Así, conforme a la disposición legal citada, basta la existencia de una petición que un particular haya presentado ante una autoridad administrativa, y que no sea contestada dentro del plazo de 20 veinte días tratándose del Ayuntamiento; y de 10 diez días hábiles en el caso del Presidente Municipal y de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, para tener a la autoridad administrativa por contestando en sentido negativo.

En el escrito inicial de demanda, en el hecho señalado con el número 5 cinco, señaló la parte actora que el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, presentó un escrito a la autoridad demandada, en el que solicitó diversa información

Lo anterior se acredita fehacientemente con el escrito de fecha 22 veintidós de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por *****, representante legal de «*****», mediante el cual en relación al oficio *****, solicitó lo siguiente:

«PETICIÓN. En el cuarto nivel, se tiene una terraza con medio muro a todo lo largo de nuestra propiedad, esto es prácticamente una ventana hacia nuestra

² Ordenamiento reformado en fecha 18 dieciocho de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado número 187, Tercera Parte.

propiedad y atendiendo el reglamento, tenemos el derecho de que no sean construidas ventanas hacia nuestra propiedad.

RESPUESTA DU: El reglamento no especifica criterio alguno.

SE REALIZA NUEVAMENTE LA PETICIÓN: Al respecto comentamos que el ART. 87 DEL REGLAMENTO, segundo párrafo, establece que “No se deberán abrir vados o ventanas en fachadas colindantes”. El objetivo de este artículo es que no se tenga vista a la propiedad de los vecinos colindantes y que no violente su privacidad. [...] SOLICITAMOS QUE EL MEDIO MURO (QUE FUNCIONA COMO VENTANA O VANO) Y QUE ACTUALMENTE SE ENCUENTRA CONSTRUIDO A TODO LO LARGO DE NUESTRA PROPIEDAD, SE LEVANTE A MAYOR ALTURA PARA EVITAR COARTAR EL DERECHO DE PRIVACIDAD QUE TENEMOS [...]

PETICIÓN. La construcción durante todo el proceso que lleva, no ha exhibido ningún permiso de construcción, ni el nombre de un director responsable de obra y para los niveles que han sido construidos y el tipo de cimientos con los que cuentan estas viviendas, no fueron reforzados, por lo que solicitamos un dictamen estructural que nos garantice como vecinos que esta construcción

RESPUESTA DU: le informamos que se cuenta con permiso de construcción [...]

SE REALIZA NUEVAMENTE LA PETICIÓN: SOLICITAMOS SABER LAS CONDICIONES EN LAS QUE SE OTORGÓ EL PERMISO DE CONSTRUCCIÓN, SI SE CONTÓ CON UN PERITO, SI SE CUMPLIÓ CON LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO, DE NO SER ASÍ, SOLICITAMOS NUEVAMENTE EL DICTAMEN ESTRUCTURAL. [...]

Adicional a las tres peticiones arriba solicitadas, realizamos las tres nuevas peticiones.

NUEVA PETICIÓN. DAR CUMPLIMIENTO AL ART. 86 QUE ESTABLECE QUE TODAS LAS FACHADAS PERIMÉTRALES O MUROS COLINDANTES DEBERÁN TERMINARSE COMO MÍNIMO CON UN APLANADO DE MORTERO DE CAL.

NUEVA PETICIÓN. CONSIDERANDO QUE ESTA CONSTRUCCIÓN SERÁ DESTINADA PARA RENTA DE DEPARTAMENTOS. SE DEBE CUMPLIR CON EL ARTÍCULO 105 [...]

NUEVA PETICIÓN. CONSIDERANDO TODOS LOS PROBLEMAS QUE SE HAN PRESENTADO CON EL PROPIETARIO DURANTE LA CONSTRUCCIÓN, SOLICITAMOS SE DE CUMPLIMIENTO A LOS ARTÍCULOS 289, 290 Y 295...»

Lo subrayado es propio.

Lo anterior, según la reproducción digital del original del escrito suscrito por la impetrante, en el cual consta un sello a manera de acuse de recibo, del que se advierte que fue recibido por la Dirección de Desarrollo Urbano de Silao de la Victoria, Guanajuato, el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, documento privado con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto por el artículo 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior aunado al reconocimiento expreso de la autoridad encausada al dar contestación a la demanda³, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; máxime que el documento privado es de fecha cierta puesto que fue presentado ante autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones legales, lo que se advierte del sello de recibido que contiene por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano de Silao de la Victoria, Guanajuato.

³ Puesto que refirió «...con la petición presentado con número de oficio ***** de fecha 22 de Septiembre del año 2017, signada por la Ing. *****, en representación legal de la persona moral ***** y recibido en esta Dirección de Desarrollo Urbano con sello de recepción de día 27 de Septiembre del presente año...»

Sobre la fecha cierta de un documento privado, es ilustrativa la tesis con el rubro y texto siguiente:

«INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA ACREDITARLO CON UN DOCUMENTO PRIVADO, SE REQUIERE QUE ÉSTE SEA DE FECHA CIERTA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que un documento privado sólo es apto para acreditar el interés o derecho pactado en él frente a terceros, desde que: 1) se presenta ante algún fedatario público o autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones legales, 2) se inscribe en algún registro público, o 3) muere alguno de los firmantes (contratantes). De lo contrario, se refutará de fecha incierta y será jurídicamente ineficaz para demostrar, por sí, la existencia y certeza del acto jurídico ahí contenido, en cuyo caso ese documento no podrá oponerse a terceros ajenos a él. Por tanto, cuando en el amparo indirecto se pretende justificar el interés jurídico sólo con la exhibición de documentos privados, es necesario que sean de fecha cierta para ser jurídicamente oponibles a terceros ajenos a éstos pues, de no ser así, sólo surten efectos entre las mismas partes suscriptoras, debido a que su eficacia jurídica frente a terceros no depende de si son reconocidos por los propios suscriptores, o de si fueron objetados en el juicio de amparo, sino que surge exclusivamente del requisito indispensable de fecha cierta, adquirido a través de alguna de las hipótesis mencionadas para conferirle esa calidad probatoria.»⁴

Ahora bien, en el escrito inicial 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

⁴ Época: Décima Época; Registro: 2011460; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 29, Abril de 2016, Tomo III; Materia(s): Común; Tesis: II.1o.18 K (10a.); Página: 2313

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 presentada en fecha 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, implica una negativa lisa y llana, dado que fue externada de manera categórica, 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".**»⁵

Por tanto, 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

⁵ Tesis: V.2o.P.A.12 A, 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.

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, lo que en la especie no ocurrió.

Ello en virtud de que la autoridad encausada no agregó constancia alguna que desvirtuara la falta de respuesta que se le imputa, sino que refirió ser incompetente para ello al tratarse de una inconformidad que debía ser resuelta por su superior jerárquico.

Es desacertado el argumento de esta autoridad municipal, considerando que el asunto en estudio trata sobre una instancia del particular, donde el acuerdo que 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, establecer 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.

Es axiomático entonces, que la respuesta debe ser emitida por la autoridad a quien se dirigió la instancia y no por otra diversa, incluso si se trata meramente de informar la remisión del pedimento, en razón de 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, y 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

petionario el trámite que siguieron sus peticiones y a qué autoridad subordinada se remitieron.»⁶

Énfasis añadido.

Es decir, en la presente causa procesal, el Director demandado no exhibió el documento que contenga la determinación recaída a la instancia que le fue presentada el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, 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.

Por lo que debe considerarse que la autoridad demandada no atendió la solicitud planteada por el justiciable dentro del plazo de 10 diez días hábiles previsto para el caso del titular de una dependencia de la administración pública municipal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 15, fracción VII, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Silao, Guanajuato⁷.

En consecuencia, por ficción de ley se estima que la petición de la parte actora fue resuelta en sentido negativo, por ello es correcto considerar que en la especie **sí se configuró la negativa ficta** respecto de la solicitud presentada a la demandada el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete.

⁶ Tesis: I.3o.A.591 A, 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(s): Administrativa Página: 169.

⁷ Artículo 15. Para el estudio y despacho de los asuntos de la administración pública municipal centralizada, el Presidente se auxiliará de las siguientes dependencias [...]VII. Dirección de Desarrollo Urbano...»

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 el caso concreto no se invocó la existencia de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, por lo que al no advertirse oficiosamente alguna que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo, dado que no se actualiza ninguna de las hipótesis previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. Corresponde ahora entrar al estudio de los conceptos de violación hechos valer por la parte actora en contra de la negativa expresa, sin que sea necesaria la transcripción de los mismos, en tanto que ello no constituye un requisito indispensable a efecto de cumplir con el principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

Ello, toda vez que los principios citados 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 PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».⁸

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Cuando se impugna una negativa ficta, conforme al artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, será al contestar la demanda cuando las autoridades expresarán los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado.

Sirve de apoyo a lo anterior 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.»⁹

Énfasis añadido.

⁸ 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.

⁹ Época: 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

A su vez, en la ampliación de demanda, le corresponde a la parte actora, controvertir los fundamentos y motivos expuestos por la demandada en su contestación, apoya el razonamiento anterior la tesis aislada que a la letra precisa:

«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 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.»¹⁰

En ese sentido, al haberse vertido por parte de la autoridad demandada los motivos por los cuales se negó fictamente lo petitionado, y haberse rebatido los mismos en la ampliación de demanda, este juzgador se encuentra facultado para analizar tales argumentos a efecto de verificar si lo pretendido por el impetrante resulta procedente.

Mediante su escrito presentado en fecha 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, la parte actora presentó una solicitud ante el Director de Desarrollo Urbano de Silao de la Victoria, Guanajuato, en base al cual formuló respecto de la construcción que se está realizando en calle *****, número *****, colonia *****, ***** sección, del municipio indicado, las peticiones siguientes:

- (i) Que el medio muro que funciona como ventana o vano y que actualmente se encuentra construido a lo largo de su propiedad, se levante a mayor altura para evitar coartar el derecho de privacidad, ello según lo dispuesto en el artículo 87 del reglamento de construcción vigente en el municipio;
- (ii) Solicita saber las condiciones en las que se otorgó el permiso de construcción; especificando si se contó con un perito y si se cumplió con lo establecido en el Reglamento, de no ser así, solicita el dictamen estructural;
- (iii) Pide que las fachadas o muros colindantes deban terminarse como mínimo con un aplanado de mortero de cal como lo establece el artículo 86 del reglamento de construcción; y

¹⁰ Época: 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.

- (iv) Que se exija a la nueva construcción el mínimo de cajones de estacionamiento como lo prevé el artículo 105 del reglamento aludido.

Por su parte, del escrito de contestación a la demanda -negativa expresa-; se aprecia que la autoridad demandada sostuvo su negativa en atender a lo solicitado por el actor, basándose esencialmente en los siguientes argumentos:

«...Derivado de que el documento que se recibe con sello de recepción en esta Dirección el 27 de Septiembre de 2017 consiste en una INCONFORMIDAD, es me DECLARO INCOMPETENTE para conocer sobre lo solicitado por la inconforme ahora actora Ing. *****, ya que como lo establece el artículo 228 con estricta relación al 226 ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato aplicable al caso en concreto, es el SUPERIOR JERÁRQUICO de la suscrita autoridad administrativa (Dirección de Desarrollo Urbano) quien es COMPETENTE para conocer de la INCONFORMIDAD y no la suscrita autoridad; ya que como lo establece el primer precepto legal citado en líneas arriba, el superior jerárquico de quien emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto impugnado (oficio número DU/3184/2017 de fecha 13 de Septiembre del 2017 suscrito por el firmante el Director de Desarrollo Urbano) es la autoridad (superior jerárquico) que deberá conocer y resolver sobre la inconformidad y quien en su momento confirmará, revocará o dictará la nulidad del acto administrativo recurrido, y no el suscrito Director de Desarrollo Urbano, pues la resolución de dicha inconformidad escapa a las facultades y prerrogativas atribuidas a mi cargo...»

Respecto de dicha negativa expresa, la parte actora manifiesta que la autoridad aprecia de forma equivocada los hechos que fueron planteados, pues su escrito no constituye una inconformidad en términos de los dispuesto en el artículo 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, sino que se realizaron nuevas peticiones que no habían sido planteadas en solicitudes anteriores, por

consiguiente, la contestación de la demanda es una evasiva para no atender de forma congruente y completa su solicitud.

Por su parte, la autoridad demandada sostiene que la solicitud presentada por la parte actora el 27 de septiembre de 2017 dos mil diecisiete constituye una inconformidad, por lo que es autoridad incompetente para resolverla.

A juicio de este Juzgador los argumentos esgrimidos por la parte actora son **fundados**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Para un mejor entendimiento del asunto, se estima conveniente señalar los siguientes antecedentes de la negativa expresa impugnada que se advierten del análisis a las constancias de autos como a continuación se expone:

Mediante escrito identificado como *****, presentado a la autoridad demandada en fecha 11 once de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, solicitó la parte actora en relación con la construcción en calle *****, número *****, colonia *****, ***** sección, del municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, cerrar las ventanas construidas hacia su propiedad en el segundo y tercer nivel y una terraza con medio muro en el cuarto nivel, así como el dictamen estructural de la obra¹¹.

En respuesta a dicha solicitud, la autoridad demandada emitió el oficio *****, de fecha 13 trece de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, en el

¹¹ Documento privado de fecha cierta con valor probatorio pleno al tenor de lo dispuesto por el artículo 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, siendo ilustrativa la tesis de rubro «INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA ACREDITARLO CON UN DOCUMENTO PRIVADO, SE REQUIERE QUE ÉSTE SEA DE FECHA CIERTA», previamente citada en esta sentencia.

que indicó respecto a cerrar ventanas que éstas se encuentran abiertas pero que ello fue posterior a la revisión; con relación a la terraza del cuarto nivel, que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, no especifica criterio alguno; y finalmente, informó que la construcción cuenta con permiso.

Luego, la parte actora presentó una nueva solicitud el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, respecto de la cual se configuró la negativa ficta a que se hizo referencia en el Considerando Segundo de esta sentencia, la cual como se indicó supralíneas, constituye una petición a través del cual de forma específica realizó pedimentos a la autoridad demandada respecto de la misma construcción.

Si bien dicha solicitud de la parte actora encuentran relación con escritos anteriores tal y como lo refiere la demandada, no constituye la interposición del recurso de informalidad previsto en los artículos 226 al 248 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, puesto que no esgrimió agravios en contra del oficio *****, de fecha 21 veintiuno de septiembre del 2017 dos mil diecisiete, sino que formuló diversas peticiones.

Ahora bien, el artículo 29, fracciones III y IV, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Silao, Guanajuato, textualmente indica:

«**Artículo 29.** La Dirección Desarrollo Urbano, tendrá las siguientes facultades [...]

III. Aplicar y hacer cumplir las disposiciones jurídicas de los reglamentos municipales en materia de usos de suelo, construcciones y asentamientos humanos en cualquier sitio del territorio municipal;

IV. Otorgar licencias, permisos o autorizaciones para la ejecución de obras en predios urbanos y vías públicas de conformidad al Reglamento de Construcciones para el Municipio de Silao, Guanajuato...»

Énfasis añadido.

De las disposiciones anteriores se advierte que el titular de la Dirección de Desarrollo Urbano de Silao de la Victoria, Guanajuato, sí es competente para atender la solicitud del actor, ello dado que tiene la facultad de aplicar y hacer cumplir disposiciones en materia de construcciones en el municipio indicado, como lo solicita la parte actora.

Ahora bien, al señalar la demandada únicamente que carece de competencia, la respuesta a su solicitud no fue congruente con lo solicitado al tenor de lo dispuesto en el artículo 137, fracción IX, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo que constituye una evasiva.

Lo anterior aunado a que 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 proceso administrativo la cual no puede referirse a otra cosa, sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al particular la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

Por estos motivos, la autoridad al contestar la demanda contra la resolución negativa ficta, no podrá fundar su resolución en situaciones

procesales que impiden el conocimiento de fondo, 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 marcado por la ley; luego, al ser contestada dicha demanda por la autoridad, las únicas razones que podrá exponer para justificar la resolución son aquellas relacionadas con el fondo del asunto, y no otras de carácter procesal.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es del tenor literal siguiente:

«NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.»¹²

Énfasis añadido.

Así pues, a pesar de que la contestación de demanda es el momento procesal oportuno que tuvo la autoridad demandada para señalar los hechos y el derecho por los cuales, fictamente, dio una respuesta en

¹² Época: 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(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 165/2006
Página: 202

sentido negativo a las peticiones del particular; al no hacerlo se infiere que no pudo justificar debidamente las razones por las que fictamente se negó a resolver lo peticionado por el actor, y por tratarse de una negativa ficta no tiene otra oportunidad para fundar y motivar debidamente dicha negativa.

Ilustra lo anterior la tesis que a continuación se transcribe:

«NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA CUANDO LA AUTORIDAD REQUERIDA, INJUSTIFICADAMENTE, DECLARA SU INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE LA PETICIÓN. De lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se desprende que las autoridades fiscales están obligadas a resolver las instancias o peticiones que se les formulen dentro de ciertos plazos, y a notificar las resoluciones que dicten al respecto; su silencio conduce a considerar que resolvieron de manera negativa, configurándose así una resolución negativa ficta. Entonces, para que se actualice ese silencio administrativo es menester que la autoridad no conteste, no lo haga en el plazo legal, o haciéndolo, de una manera renuente y sin fundamentación ni motivación, no dé respuesta al fondo de la cuestión que se le planteó. Sobre tales premisas, es lógico establecer que cuando la autoridad contesta dentro del plazo respectivo, señalando que carece de competencia para resolver y demuestra tal circunstancia de manera fundada y motivada, no se integra la negativa ficta, pues es inconcuso que la respuesta que debe darse a la petición de un particular debe provenir de autoridad facultada para hacerlo. Por consiguiente, cuando la autoridad se declara incompetente para conocer de la petición o declina competencia en otra autoridad, para no estimar configurado el silencio administrativo es menester no sólo que haya citado los fundamentos y motivos relativos a esa determinación, sino que en realidad esa incompetencia se actualice; de lo contrario, debe considerarse emitida una evasiva a contestar y, por ende, configurada la negativa ficta.»¹³

Énfasis añadido.

¹³ Época: Novena Época; Registro: 179852; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, Diciembre de 2004; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.15o.A.7 A; Página: 1383.

Por consiguiente, este Juzgador determina que la autoridad demandada apreció incorrectamente los hechos que motivaron su contestación y dejó de aplicar el artículo 29, fracciones II y IV del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Silao, Guanajuato, por lo que se demuestra la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este orden de ideas y dado que el vicio de ilegalidad señalado en el párrafo anterior trasciende al aspecto material o de contenido del acto impugnado, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se declara la **Nulidad Total** de los fundamentos y motivos de la respuesta expresa.

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

Solicita la parte actora el reconocimiento del derecho para que se dé respuesta a los puntos solicitados consistentes en:

- (i) Que el medio muro que funciona como ventana o vano y que actualmente se encuentra construido a lo largo de su propiedad, se levante a mayor altura para evitar coartar el derecho de privacidad, ello según lo dispuesto en el artículo 87 del reglamento de construcción vigente en el municipio;

- (ii) Solicita saber las condiciones en las que se otorgó el permiso de construcción; especificando si se contó con un perito y si se cumplió con lo establecido en el Reglamento, de no ser así, solicita el dictamen estructural;
- (iii) Pide que las fachadas o muros colindantes deban terminarse como mínimo con un aplanado de mortero de cal como lo establece el artículo 86 del reglamento de construcción; y
- (iv) Que se exija a la nueva construcción el mínimo de cajones de estacionamiento como lo prevé el artículo 105 del reglamento aludido.

De conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce el derecho del actor y se condena a la autoridad demandada para que responda al actor de forma clara, directa, concreta, completa y congruente todos y cada uno de los puntos señalados en los incisos (i), (ii), (iii) y (iv).**

Ello en virtud de que no se produjo la respuesta expresa que procesalmente debía producirse, aunado a que este Juzgador está impedido a pronunciarse respecto de la información solicitada debido a que no cuenta con los elementos suficientes para ello.

Ilustra lo anterior la tesis aislada IV.2o.A.48 A, del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que sostiene lo siguiente:

«SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SI SE PRODUCE CON MOTIVO DE LA FALTA DE EXPRESIÓN DE LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS EN QUE SE

APOYÓ LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PARA RESOLVER UN RECURSO EN SEDE ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA Y NO PARA EL EFECTO DE QUE LA AUTORIDAD REVOQUE LOS ACTOS QUE ORIGINARON SU INTERPOSICIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). Del penúltimo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, se advierte que cuando la Sala Fiscal conozca sobre la juridicidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, está obligada a analizar la legalidad del acto o resolución impugnados, siempre que cuente con los elementos suficientes para hacerlo. En ese tenor, si la Sala anuló la resolución negativa ficta impugnada porque la autoridad demandada no expresó los motivos y fundamentos por los que no resolvió oportunamente el recurso en sede administrativa por el que se impugnaron créditos fiscales, ello se traduce en una violación de fondo en términos del numeral 215 de ese código y vigencia y, por tanto, no es correcto que la nulidad sea para el efecto de que se ordene a la autoridad que los revoque, pues tal proceder se aparta de los principios de celeridad y de economía procesal a que se contrae el numeral citado en primer lugar, que tienen como finalidad evitar los reenvíos en casos de sentencias que anulen resoluciones recaídas a un recurso administrativo y obliguen a la autoridad que emitió la resolución (negativa ficta) a emitir una nueva, es decir, impedir un paso administrativo más; además, se rompe con la finalidad de la negativa ficta que es evitar que se afecte la esfera jurídica del quejoso ante la abstención de la autoridad de emitir la resolución correspondiente, postergando la impartición de justicia indefinidamente; consecuentemente, en esos casos la Sala debe declarar la nulidad lisa y llana de la resolución negativa ficta y, consecuentemente, la de los indicados créditos fiscales.»¹⁴

Lo resaltado es propio.

Se destaca que la autoridad demandada deberá informar sobre el cumplimiento otorgado a la condena que precede en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 322 Código de

¹⁴ Época: Novena Época; Registro: 172892; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Materia(s): Administrativa; Tesis: III.4o.A.9 A; Página: 1795.

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

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

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala **es competente** para tramitar y resolver el presente proceso contencioso 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 sentencia.

CUARTO. Se decreta la **Nulidad Total de los fundamentos y motivos de la respuesta expresa**, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto de la misma.

QUINTO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y **se condena** a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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.

Versión Pública TJA