

Silao de la Victoria, Guanajuato, 17 diecisiete de enero de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2216/1ª Sala/17** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 21 veintiuno de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución negativa ficta configurada ante mi solicitud de fecha 14 de febrero de 2017 y presentada a la autoridad demandada en fecha 02 de marzo de 2017, sin que hasta este momento se me haya notificado respuesta expresa alguna por escrito por parte del H. Ayuntamiento de Celaya, Gto.»

Además, hizo valer como pretensiones intentadas en el presente proceso: **1)** La nulidad total de la resolución negativa ficta impugnada; y **2)** El reconocimiento del derecho para que se ordene a la autoridad demandada y/o autoridad tercero perjudicado sean retiradas las rejas que impiden el libre tránsito, sobre las calles de ***** y ***** de la colonia ***** del municipio de Celaya, Guanajuato, y se le impida colocar alguna otra reja sobre la calle *****, entre tanto no cuenten

los vecinos de dicha calle con el permiso o autorización correspondiente.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 23 veintitrés 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.

De la misma manera se ordenó correr traslado a los terceros con un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora para que manifestaran lo que a sus intereses conviniera.

Se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas en el escrito inicial de demanda, y 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, así como por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 23 veintitrés de abril de 2018 dos mil dieciocho, se requirió a *****, en representación legal del Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, para que realizara su registro como usuario externo de los servicios informáticos ante la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, y presentara su escrito de contestación a través del perfil de usuario que le fuera asignado.

Por otra parte, se tuvo a *****, **Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato**, y a *****, **presidente del comité vecinal de calle ***** de la segunda sección de *******, en Celaya, Guanajuato, en su carácter de terceros con derecho incompatible a la pretensión de la actora, por manifestando lo que a sus intereses

convino; asimismo, se les tuvo por designando abogados autorizados y señalando, respectivamente, correo electrónico para recibir notificaciones.

Se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas en el curso de contestación del tercero *****, presidente del Comité Vecinal de calle ***** de la *****, en Celaya, Guanajuato; mientras que del Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, fueron admitidas la copia certificada de su nombramiento, además del oficio número ***** de 10 diez de marzo de 2017 dos mil diecisiete y se le requirió para que exhibiera la copia certificada del oficio número ***** de fecha 06 seis de marzo de 2017 dos mil diecisiete -prueba que ofreció pero no adjuntó a su contestación-.

Enseguida, por auto dictado el 23 veintitres de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo al **Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, por no dando contestación a la demanda** en tiempo y forma legal.

En los mismos términos, dado que el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, fue omiso en cumplir el requerimiento formulado, se hizo efectivo el apercibimiento y se tuvo por no ofrecida la copia certificada del oficio número ***** de fecha 06 seis de marzo de 2017 dos mil diecisiete.

Por último, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

A través de auto de 26 veintiséis de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se acordó respecto a las pruebas supervenientes ofrecidas

por *****, presidente del Comité Vecinal de la calle *****, segunda sección de la colonia ***** de Celaya, Guanajuato, tercero con derecho incompatible, admitiéndose por cuanto hace a las copias de la sentencia de 28 veintiocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el juicio de amparo indirecto ***** por el Juez Octavo de Distrito en el Estado, de la sentencia de 16 dieciséis de agosto de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el amparo en revisión ***** por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Decimosexto Circuito en Guanajuato, Guanajuato, de los acuerdos de 28 veintiocho de agosto, 20 veinte de septiembre y 18 dieciocho de octubre de 2018 dos mil dieciocho, dictados en el expediente del juicio de amparo *****, y del acuerdo de 29 veintinueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho, dictado en el Recurso de Inconformidad *****, por el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Decimosexto Circuito en Guanajuato, Guanajuato; por lo cual se dio vista a las demás partes para que expresaran lo que a su derecho conviniera.

Finalmente, en el acuerdo de 03 tres de enero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al actor por desahogando la vista concedida y manifestando lo que a su interés convino, y en cuanto al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato -autoridad demandada-, así como al Director General de Desarrollo Urbano de ese mismo municipio -tercero-, se les tuvo por perdido su derecho a realizar manifestaciones en relación con las pruebas supervenientes admitidas.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 16 dieciséis de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se celebró la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la promovente, y no así por los demás interesados.

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; 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 02 dos de marzo de 2017 dos mil diecisiete, *****, dirigió un escrito de solicitud al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato.

A fin de acreditar lo anterior, la accionante exhibió a través del Sistema Informático del Tribunal, la reproducción digital del escrito de petición dirigido al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, en el cual se aprecia el sello de recepción fechado el 02 dos de marzo de 2017 dos mil diecisiete, por parte de la Secretaría del Ayuntamiento perteneciente al aludido municipio.

¹ Vigente 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.

Este medio de prueba merece eficacia demostrativa plena para acreditar que la promovente presentó un escrito de petición ante la autoridad municipal ahora demandada, en virtud de que la impetrante manifestó, bajo protesta de decir verdad, que este documento corresponde a una copia certificada, lo que hace fe de la existencia de su original, y mayormente porque no fue objetada ni controvertida por las partes, ello conforme a lo dispuesto en los numerales 81, 117, 123, 124 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sobre la fecha cierta de un documento privado, es 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.**»²

En 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:

² Tesis: II.1o.18 K (10a.); 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; Página: 2313.

«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 en fecha 02 dos de marzo 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".**»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, lo que en la especie no ocurrió.

³ 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.

Esto es así, porque al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, se le tuvo por no contestando la demanda promovida en su contra, haciéndose efectivo el apercibimiento contenido en el ordinal 279, en vinculación con el correlativo 282, segundo párrafo, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que se le tiene por confeso de los hechos que la actora le imputó de manera precisa a esa autoridad demandada, salvo prueba en contrario.

Luego, de las constancias que obran en autos no se advierte la existencia de prueba que desvirtuó la aseveración de la actora respecto a que presentó una solicitud ante el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, y que ésta no fue atendida, dando lugar a la resolución negativa ficta impugnada; de tal suerte que se tiene por demostrada ante la confesión tácita de esa autoridad demandada y la presunción de tener por ciertos los hechos que se le atribuyen ante su incuria de rendir contestación a la demanda, mayormente por la inexistencia de elementos en contrario; ello, según lo preceptúan los ordinales 57, 117, 120, 131, 279 y 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por su parte, el Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, al apersonarse como tercero interesado, manifestó que el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, le remitió la inconformidad presentada por la ahora actora, con fundamento en el artículo 531 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y en consecuencia, el 15 quince de marzo de 2017 dos mil diecisiete, se notificó a la actora el oficio ***** mediante el cual se atendió la petición planteada.

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 peticionario el trámite que siguieron sus peticiones y a qué autoridad subordinada se remitieron.»⁴

Énfasis propio.

Es decir, en la presente causa procesal, el Ayuntamiento demandado no exhibió el documento que contenga la determinación recaída a la

⁴ 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

instancia que le fue presentada el 02 dos de marzo 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.

En tal orden de ideas, se tiene que la solicitud fue dirigida al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, como autoridad encargada de la administración del municipio⁵, motivo por el cual, ese órgano colegiado se encuentra compelido a atender lo dispuesto por el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado al momento de la presentación de la solicitud⁶, que en forma literal indicaba:

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

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

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

Subrayado añadido.

⁵ Artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

⁶ Precepto reformado en fecha 18 dieciocho de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, mediante publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 187, tercera parte.

De la anterior porción normativa, se desprende que las autoridades administrativas municipales se encuentran obligadas a dar respuesta por escrito a las solicitudes formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señala el mismo precepto jurídico.

Luego, transcurrido el plazo legal estatuido sin la producción de la respuesta correspondiente, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente, a manera de resolución negativa ficta.

El silencio administrativo aparece pues como una presunción legal que la ley establece a favor del administrado, para el solo efecto de poder deducir la pretensión frente a la denegación ficta como instrumento para que, a través de esa ficción, el administrado pueda tener acceso a la vía jurisdiccional, en el caso de que la administración no resuelva expresamente.

Es decir, tiene como objeto generar certidumbre y seguridad jurídica al peticionario, ya que al asumir éste una resolución adversa a sus intereses y derechos, ello le habilita válidamente para impugnar la resolución que le es contraria, mediante los medios de defensa que considere pertinentes.

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

Sobre ello, 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.»⁷

Subrayado propio.

Atendiendo a que el presente asunto versa sobre una solicitud dirigida al Ayuntamiento municipal, se determina que el término de ley se encuentra contenido en el citado numeral 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, esto es, tratándose de una solicitud presentada ante ese órgano municipal concreto, éste tenía la obligación de responder por escrito al solicitante en un plazo legal no mayor a veinte días contados a partir de la recepción del escrito petitorio, notificando formalmente dicha respuesta.

De acuerdo a lo antepuesto, es inconcuso que la solicitud de la interesada se resolvió en sentido negativo por ficción legal, en virtud de que la autoridad demandada -Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato- no acreditó que se hubiere notificado respuesta alguna a la impetrante, hasta antes de la presentación del escrito de demanda.

⁷ Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: 161/09.PL. Recurso de Reclamación interpuesto por *****, en su carácter de actor. Resolución de fecha 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

En la especie, el **02 doce de marzo de 2017 dos mil diecisiete**, fue presentado escrito de petición ante la autoridad municipal, siendo a partir de esta fecha cuando comenzó a correrle el término que tenía para emitir su respuesta; por lo que posteriormente, en fecha **21 veintiuno de noviembre de 2017 dos mil diecisiete**, dada la falta de respuesta, se promovió la demanda de nulidad ante este Tribunal, mediando evidentemente un periodo superior al de 20 veinte días contemplado en la Ley Orgánica Municipal.

En suma, se colige que en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por la accionante ante el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, el día 02 dos de marzo de 2017 dos mil diecisiete.

TERCERO. Causas 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 escrito por el que se apersona al proceso, y con el ofrecimiento de las pruebas documentales supervenientes, *********, presidente del Comité Vecinal de la calle *********, segunda sección de la colonia ********* de Celaya, Guanajuato, tercero con derecho incompatible, adujo las hipótesis de improcedencia contenidas en el artículo 261, fracciones I, III y V, 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 ésta presentó dos

escritos ante autoridades diferentes y al no poder coexistir dos juicios sobre el mismo acto reclamado, este proceso debe sobreseerse al pretender obtener una ventaja procesal indebida al promover por diversas instancias el mismo acto reclamado.

Para mejor comprensión, se transcriben los supuestos legales invocados:

«**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;

[...]

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por autoridad jurisdiccional, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto o resolución impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;

[...]

V. Que sean materia de un recurso o proceso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o jurisdiccional;»

En efecto, el escrito presentado ante la autoridad administrativa y su desatención por la misma, integran un elemento ineludible en los procesos de nulidad en contra de resoluciones denegatorias por ficción de ley; luego, al haberse determinado que en la presente causa sí se configuró la resolución negativa ficta de conformidad con los razonamientos expuestos en el Considerando que antecede, es que resulta **inatendible** la causal de improcedencia hechas valer, pues en este tipo de asuntos, la figura legal de la negativa ficta se constituye

para efecto de su impugnación, esto es, para legitimar el derecho a instar la vía jurisdiccional y generar certeza jurídica en el administrado⁸.

Así también, **se desestiman** las causales hechas valer, pues inicialmente las mismas tienen por objeto procurar la economía de los procesos administrativos, pero además tienden a que no se dicten resoluciones contradictorias respecto de un mismo caso, que a final de cuentas, vendría a estorbar el propósito de una rápida y expedita administración de justicia.

Entonces, la fracción III en estudio, corresponde a la denominada cosa juzgada y se actualiza cuando el acto o resolución impugnado ha sido materia de sentencia dictada por autoridad jurisdiccional, siempre que hubiera identidad de partes, lo que en la especie no sucede.

Se dice esto, pues en este proceso administrativo el acto impugnado lo constituye la resolución negativa configurada por ficción de ley ante el silencio administrativo del Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, por la falta de atención a la solicitud que le fue presentada el 02 de marzo de 2017 dos mil diecisiete, mientras que de la sentencia de 28 de febrero de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el juicio de amparo indirecto ***** por el Juez Octavo de Distrito en el Estado, confirmada en la sentencia de 16 de agosto de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el amparo en revisión ***** por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Decimosexto Circuito en Guanajuato, Guanajuato, se desprende que al precisar el

⁸ Es relevante al respecto, la jurisprudencia de rubro: «**NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.** Tesis: 2a. /J. 166/2006, 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, Página: 203.

acto reclamado se estableció que éste corresponde al oficio ***** emitido el 09 nueve de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, por el Director General de Desarrollo Urbano, donde se concedió el amparo y protección de la justicia federal para que la autoridad responsable deje insubsistente el acto y emita otro con plena libertad en el ejercicio de sus atribuciones, se pronuncie de manera congruente, fundada y motivada, de forma que razonablemente se avizore la materialización real de la decisión que se tome, coligiéndose que existe divergencia tanto en el acto que se reclama, como en la autoridad a quien se atribuye, de ahí que no se concrete la hipótesis de improcedencia.

Ahora bien, el supuesto de litispendencia, es inatendible porque su actualización requiere que el acto rebatido sea materia de un recurso o proceso que se encuentre sub iudice, sin que pase desapercibido que de las pruebas ofertadas en forma superveniente, se advierte que se encuentra en trámite la substanciación del Recurso de Inconformidad ***** promovido en el juicio de amparo ***** , por repetición del acto reclamado, reiterándose que dicha actuación administrativa es disímil a la resolución impugnada en el caso en comento, aunado a que es emitida por autoridad distinta a la aquí demandada.

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

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la impetrante, ni aquellos esgrimidos por las demás partes tendentes a controvertir su eficacia.

Lo anterior es así, porque 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, ello 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».**⁹

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. A juicio de este juzgador los argumentos esgrimidos por la justiciable son **fundados**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Este órgano de legalidad realizará el estudio de los conceptos de impugnación que hizo valer la parte actora, lo cual para efecto de su análisis integral, así como por cuestiones de orden y método, se realizará de manera conjunta entre los conceptos esgrimidos en el escrito inicial de demanda, al encontrarse relacionados entre sí.

Resulta aplicable por igualdad sustancial, la tesis de jurisprudencia número VI.2o.C.J/304, cuyo rubro y texto dicen:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y

⁹ Tesis: 2a. /J.58/2010, 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, Página: 830.

EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso»¹⁰.

Establecido lo anterior, se tiene que la impetrante aduce medularmente que la autoridad demandada al no emitir una respuesta expresa como lo señala el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, configuró la resolución negativa ficta que se controvierte por incumplir con su obligación de emitir todos sus actos por escrito, careciendo totalmente de la fundamentación y motivación porque no le dio a conocer los preceptos legales aplicables al caso concreto, ni las circunstancias especiales o razonamientos lógicos, razones particulares o causas inmediatas de las que se valió la demandada para emitir la negativa ficta en cuanto a lo que se solicitó.

Por su parte, a la autoridad encausada -Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato- se le tuvo por no dando contestación a la demanda, por lo que se hizo efectivo el apercibimiento contenido en el ordinal 279, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en relación directa con el correlativo 282, segundo párrafo, de la misma codificación, al tratar el proceso sobre una resolución negativa ficta, en consecuencia se le tiene por

¹⁰ Tesis VI.2o.C./304, novena época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página 1677

confeso de los hechos que la actora le imputó de manera precisa a esa autoridad municipal, salvo prueba en contrario.

Bajo tales circunstancias, se procede a establecer la *litis* en el presente proceso, la cual consiste en determinar si la respuesta negativa se emitió con las formalidades necesarias, concretamente por escrito, fundada, motivada y congruente con lo peticionado por la parte actora.

En esa tesitura, al haberse tenido por configurada la resolución negativa por ficción de ley, conforme al artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, fue al contestar la demanda cuando la autoridad tenía el deber de expresar los hechos y el derecho en que se apoyó para la emisión de la resolución ficta por la que se negó lo peticionado¹¹, siendo que en la especie al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, se le tuvo por no contestando la demanda¹², con la consecuencia de tenerle por confeso de los hechos que se le atribuyen.

Acorde con ello, manifiesta la accionante que el 14 catorce de febrero redactó un escrito dirigido al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, y que no ha recibido respuesta alguna por parte de esa autoridad, configurándose la negativa ficta como acto arbitrario, lesivo e ilegal que ahora demanda¹³. Hecho que acredita con la exhibición digital del escrito de solicitud, mismo que fue valorado en el Considerando

¹¹ Para mayor abundamiento al respecto, es oportuno acudir a la tesis de rubro: «**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.**» Tesis: I.17o.A.27 A, 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; Página: 1205.

¹² Situación visible en el acuerdo de 23 veintitrés de agosto de 2018 dos mil dieciocho, integrado en el expediente electrónico en estudio.

¹³ Hecho número 4 del escrito inicial de demanda.

Segundo de este fallo, obteniéndose que se tuvo por demostrada la configuración de esta ficción legal.

Es así, que le asiste la razón a la accionante, sustancialmente, en que la autoridad demandada lo deja en total estado de indefensión mediante el incumplimiento de su obligación legal de dar respuesta a lo petitionado de manera escrita, fundada y motivada.

De ese modo, se precisa que la resolución negativa ficta se constituye a consecuencia de la inobservancia, por la autoridad, de las formalidades legales previstas en el marco normativo aplicable para efecto de responder una petición formulada por un particular.

Luego, teniendo en cuenta que la naturaleza de dicha resolución negativa es la de una ficción jurídica y que ésta implica para el accionante una cuestión adversa a sus intereses y derechos, resulta procedente declarar su nulidad.

Ello obedece a que los artículos 5, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato -vigente al momento de la solicitud de la accionante-, indica:

«**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.»

De la disposición transcrita se advierte que el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, tenía el deber de atender de manera directa el fondo de la

solicitud presentada por la hoy actora en fecha 02 dos de marzo de 2017 dos mil diecisiete.

En la especie, como ya fue acotado en la exposición realizada en el Considerando Segundo de este fallo, la resolución denegatoria derivó directamente de la actitud silente ante la petición planteada por la actora, y al actualizarse dicha respuesta en sentido negativo como una ficción legal, sin la exposición de las razones y motivos; ello implicó la contravención a lo previsto por el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

De manera que en el caso que nos ocupa, al dar contestación a la demanda, era el momento en el cual el órgano colegiado municipal tenía la oportunidad de desestimar la solicitud de la justiciable proporcionándole los fundamentos y motivos que apoyaran la decisión, exponiendo las causas específicas y razones particulares por las que infería la improcedencia de los puntos concretos requeridos en la petición.

Se clarifica que esto obedece al requisito constitucional de legalidad previsto en el artículo 16 de ese ordenamiento federal, donde la correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto, junto al argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que además de justificarla le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial¹⁴ que establece:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues **es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.**»

Énfasis añadido.

A mayor abundamiento, es de expresarse que ***** en el escrito de solicitud dirigido al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, formuló la siguiente petición:

«... con fecha 19 de enero del año en curso solicite por escrito a la Coordinación de inspección del Departamento de Desarrollo Urbano me informaran si existía permiso para la colocación de rejas de acceso controlado en la calle ***** en el

¹⁴ Tesis: I.4o.A. J/43; Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Página: 1531.

tramo comprendido ***** y ***** de la Segunda Sección de la colonia ***** de esta ciudad...

Mediante el oficio número ***** dirigido a mi persona me informa el Arq. ***** que no existía autorización de accesos controlados en la Colonia ***** Segunda Sección,...

[...]

Por lo anterior solicito a este H. Ayuntamiento se sirva ordenar RETIRAR LA REJA DE ACCESO CONTROLADO QUE SE ENCUENTRA SOBRE LA CALLE DE ***** ESQUINA CON ***** ya que no cuenta con los permisos municipales correspondientes.»

Lo transcrito hace propicio destacar que en los ordenamientos procesales administrativos rige, como regla general, el requisito de la decisión previa. Así, generalmente no son admisibles pretensiones frente a la administración pública ante los tribunales, sin la existencia de una manifestación de voluntad de la entidad pública en relación a la cual la pretensión se formula.

No obstante, para que el requisito de la decisión previa no pueda utilizarse como medida para evitar o demorar el acceso a la jurisdicción, se consagra la presunción de que se entenderá denegada la petición que se hubiese formulado ante la autoridad administrativa por el transcurso de los plazos previstos, sin haberse notificado resolución expresa alguna.

Esto se acentúa considerando la incuria del Ayuntamiento demandado al no dar contestación a la demanda con la secuela de tenérsele por confeso de los hechos que la actora le imputó de manera precisa, aunado a que de las constancias que obran en autos no se advierte que

esa autoridad haya resuelto la solicitud y notificado tal determinación a la interesada.

Cabe destacar, que no se soslayan las manifestaciones del Director General de Desarrollo Urbano del municipio en mención -tercero interesado-, en relación a que le fue remitida la solicitud de marras en términos del artículo 531 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo cual, el 15 quince de marzo de 2017 dos mil diecisiete, se notificó a la impetrante el oficio numero *****, que contiene la respuesta fundada y motivada que se otorga al particular, con los preceptos legales y razonamientos lógico jurídicos por los que se consideró no retirar las rejas colocadas en la calle *****, colonia *****, segunda sección de Celaya, Guanajuato, en virtud de que existe una solicitud de regularización del acceso controlado por parte de los vecinos de la citada calle.

Este oficio fue exhibido digitalmente en copia certificada a través del Sistema Informático del Tribunal, haciendo fe de la existencia de su original, por lo que tiene valor probatorio pleno, al no haber sido objetado ni controvertido por las demás partes; ello con apego a los arábigos 78, 117, 123 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

No obstante, se insiste en que la petición debe ser atendida en forma directa por la autoridad a quien le fue dirigida, aun para el solo efecto de informar que se remitió la petición a otra unidad administrativa, una falta de competencia, la falta de algún requisito o la tramitación que se está dando a la instancia, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, pero sí de dar una respuesta por escrito por la autoridad a la que se elevó la petición.

Esto cobra vital relevancia, pues ha sido considerado que el derecho de petición se satisface, aun cuando es una autoridad no señalada como responsable, y distinta a la que se le hizo la petición, la que da respuesta al escrito de que se trate y además ordena notificar su determinación al interesado conforme a sus atribuciones para atender lo solicitado, por lo que ese tercero con derecho incompatible pretende que se tenga por atendida la solicitud.

Sin embargo, el actor insiste en que ante la falta de respuesta por parte de la autoridad demandada, no conoció los preceptos legales aplicados ni las circunstancias particulares por las que se negó su petición consistente en el retiro de rejas para el acceso controlado a la calle *****, de la colonia *****, segunda sección, en Celaya, Guanajuato, mientras que el Director de Desarrollo Urbano sostiene su legalidad.

Le asiste la razón a la accionante, porque el Director de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, aduce que se le remitió la inconformidad acorde al artículo 531 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, sin que exista evidencia al respecto, esto es, no obra constancia que exponga tal circunstancia, aunado a la incuria del Ayuntamiento demandado en contestar la demanda promovida en su contra.

Ahora bien, del oficio número *****, no se advierte la decisión del Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, que exprese los fundamentos y motivos por los que considera improcedente la solicitud de la peticionaria, que dicha autoridad sea incompetente o que tenga una unidad administrativa que atiende el caso concreto, o bien, que estime que los hechos manifestados constituyen una denuncia popular

conforme al Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y el seguimiento que se dará a la misma.

De esa manera, queda demostrada 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, al evidenciarse que la resolución negativa deja de atender las disposiciones debidas y no atiende de fondo lo peticionado por la solicitante, esto es, su respuesta no es completa ni congruente con la instancia.

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

Por analogía, resulta ilustrativo 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.»¹⁵

Lo resaltado es propio.

Determinación

Por lo tanto, se decreta la **Nulidad Total** de la respuesta negativa recaída al escrito de solicitud presentado por la parte actora el 02-dos de marzo de 2017 dos mil diecisiete, ante el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Participan de lo anterior, los criterios sustentados en las tesis aisladas que a continuación se mencionan:

NEGATIVA FICTA. FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. NULIDAD LISA Y LLANA. La nulidad decretada ante la falta de contestación de la demanda, en un juicio en el que se combate una negativa ficta, debe ser lisa y llana y no para efectos, mucho menos para el efecto de que se emita nueva resolución expresa, debidamente fundada y motivada, ya que por el transcurso del tiempo y ante la omisión de responder de la autoridad fiscal, se configuró una resolución negativa ficta que es precisamente la que da lugar a la interposición del juicio de nulidad. Por tanto, la solución que se dicte en ese tipo de asuntos debe ver al fondo de la cuestión planteada y ser resuelta en definitiva. De lo contrario, se rompería con la finalidad de dicha ficción jurídica,

¹⁵ Tesis: IV.2o.A.48 A, 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.

que es la de abreviar trámites y dar una pronta resolución a la situación de los particulares, en aras de la seguridad jurídica, y no postergarla indefinidamente.¹⁶

«NEGATIVA FICTA, SU EVENTUAL NULIDAD NO PUEDE SUSTENTARSE EN UNA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN LEGAL. En concordancia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página treinta dos del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, correspondiente al mes de noviembre de dos mil uno, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", cuando en el juicio contencioso administrativo se combate una resolución de negativa ficta, al momento de formular su contestación de demanda, la autoridad debe dar la fundamentación y motivación en que se apoya esa negativa, convirtiéndose entonces en una negativa expresa, y así, el actor estará en condiciones de combatirla en ampliación de la propia demanda, lo que permitirá la integración de la litis, misma que siempre deberá ser resuelta de fondo, precisamente en atención a la legalidad de las razones expresadas para sostenerla; de lo contrario, es decir, de admitir que una vez razonada la negativa ficta a través de la contestación de la demanda pudiera declararse su nulidad por falta de fundamentación y motivación, no sólo desvirtuaría el espíritu de la ley que busca combatir eficazmente dentro del procedimiento contencioso administrativo la incertidumbre del gobernado a quien no le ha dado respuesta la administración, sino también propiciaría una serie interminable de juicios, por vicios enteramente formales, sin resolver en forma definitiva la instancia formulada por el interesado.»¹⁷

Énfasis añadido.

¹⁶ Tesis: I.1o.A.90 A, Novena Época, Registro: 185130, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVII, Enero de 2003 Materia(s): Administrativa, Página: 1819.

¹⁷ Tesis: I.7o.A.437 A, Novena Época, Registro: 176230, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Enero de 2006 Materia(s): Administrativa, Página: 2418.

Esta consideración también la sostiene la jurisprudencia del siguiente tenor:

«NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.

La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.»¹⁸

¹⁸ Época: Novena Época Registro: 170684, Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: P. XXXIV/2007 Página: 26

Subrayado propio.

SEXTO. Estudio de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por la demandante.

En atención a que la actora solicita «se reconozca mi derecho a efecto de que se ordene a la autoridad demandada y/o autoridad tercero perjudicado sean retiradas las rejas que impiden el libre tránsito, sobre las calles de ***** y ***** de la colonia ***** del municipio de Celaya, Guanajuato, y se le impida colocar alguna otra reja sobre la calle *****», entre tanto no cuenten los vecinos de dicha calle con el permiso o autorización correspondiente», esta Primera Sala determina que no ha lugar a reconocer el derecho pretendido.

Esta determinación se sustenta en la fracción II del artículo 255 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que faculta al actor para pedir el reconocimiento de un derecho al amparo de una norma jurídica, es decir, que para efectos de una declaración de titularidad de un derecho subjetivo, debe establecerse la norma que lo prevé.

Se puntualiza que de conformidad con el artículo 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se prevé como efecto de la sentencia el reconocer la existencia de un derecho, mas no es constitutiva de los mismos, por lo que corresponde al particular acreditar que es titular del derecho subjetivo lesionado por el acto de autoridad.

Para esto se requiere la reunión de tres elementos: 1) la existencia de un interés exclusivo, actual y directo, o sea, que sea personal, que exista al momento de promover y que el bien que se persiga conduzca a la satisfacción de una necesidad del titular; 2) que ese interés sea reconocido y tutelado por la ley, porque hay una norma jurídica creada para garantizar en forma directa e inmediata su satisfacción, esto sucede cuando de la norma surge una relación jurídica en virtud de la cual la persona tiene el derecho de exigir la satisfacción de su interés, mientras que el órgano estatal -tratándose de derechos subjetivos públicos- tiene el deber de satisfacerlo a través de una prestación de dar o hacer, o de no hacer; y 3) que esa protección se resuelva en la aptitud de su titular de exigir del obligado la satisfacción de ese interés, mediante la prestación debida, desde luego, el orden jurídico debe conceder a su titular los medios para su satisfacción, que pueden consistir en recursos o en acciones judiciales.

Luego, en lo que respecta a los derechos que se producen en las relaciones administrativas, no habrá derecho subjetivo si la norma no fue dictada para garantizar en exclusiva situaciones jurídicas particulares frente al poder público, porque entonces no existirá un interés individual tutelado por el orden jurídico, sino un interés de hecho o simple, hecho que sucede con las normas que rigen la actuación de la autoridad en beneficio de la colectividad, caso donde la norma tutela el interés general sin reconocer ni proteger un interés particular o individual distinto de aquél.

Se esclarece que ello no implica negar a cada particular su interés en que el funcionamiento de la actividad estatal se desarrolle conforme a la ley, sino que dicho particular tiene un interés que, derivado de su condición de integrante de la comunidad, se confunde con el interés

general, y como tal es semejante al de cualquier otro miembro del grupo social, de manera que no recibe una protección jurídica individualizada que permite exigir el cumplimiento de la norma.

La disertación que precede es relevante en virtud de que en el proceso administrativo uno de sus principios para reconocer el derecho es su titularidad al amparo de la norma que así lo establece, por lo que las pruebas documentales ofrecidas por la parte actora, concretamente las copias certificadas de la escritura pública por la que comprueba la propiedad del inmueble sito en calle ***** número *****, colonia *****, segunda sección, de Celaya, Guanajuato, y el permiso de uso de suelo, pese a su valor probatorio por hacer fe de la existencia de los originales, no bastan -eficacia demostrativa insuficiente- para tener por acreditado el derecho para solicitar al Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato -autoridad demandada-, o bien, al Director de Desarrollo Urbano de igual municipio -tercero con derecho incompatible-, el retiro de rejas para el acceso controlado en la calle de referencia e impedir que se coloque alguna otra hasta en tanto se tengan los permisos correspondientes, pues la colocación fue realizada por el Comité Vecinal de la colonia *****, segunda sección.

Se ilustra esta consideración con el criterio de autoridad contenido en la tesis que dice:

«NEGATIVA FICTA. NO BASTA QUE FORMALMENTE SE CONFIGURE, PARA QUE MATERIALMENTE SE CONSIDERE QUE LA AUTORIDAD QUE OMITIÓ RESPONDER SEA COMPETENTE PARA RESOLVER SOBRE EL FONDO DE LA SOLICITUD PRESENTADA ANTE ELLA. Dentro del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el elemento indispensable de validez de todo acto de autoridad, que consiste en su competencia. Ello implica que **la autoridad debe**

existir conforme a una norma legal y ejercer las facultades que le estén expresamente conferidas. Es decir, debe fundar su acto no sólo en el precepto que la autoriza para emitirlo, sino, en algunos casos, también en razón del territorio y de la materia que trate. **Por otra parte, la negativa ficta es la respuesta que la ley presume ha recaído en sentido negativo a una solicitud, petición o instancia** formulada por escrito, cuando la autoridad no la contesta o no la resuelve en el plazo legalmente establecido para ello, la cual puede impugnarse en el juicio contencioso administrativo; esto es, se configura cuando: a) se presenta un escrito; b) hay silencio de la autoridad para dar respuesta a éste; y, c) transcurre un plazo legal sin que la autoridad resuelva expresamente. Sin embargo, **el solo hecho de que formalmente se satisfagan estos elementos, no implica que materialmente se considere que la autoridad que omitió responder sea competente para resolver sobre el fondo de la solicitud presentada ante ella; esto es, si no está dentro de las facultades de ésta decidir sobre lo pedido, la negativa ficta es legal.»**¹⁹

Resaltado añadido.

Siguiendo con la línea de pensamiento expuesta, se considera que igual suerte corren las copias simples de los oficios ***** y ***** , las impresiones fotográficas, la copia certificada de la credencial para votar a nombre de la actora y la primera plana del periódico «El sol del Bajío», pues no obstante que no fueron objetadas, **carecen de idoneidad demostrativa** de los extremos de la pretensión intentada, pues su valoración queda al prudente arbitrio de este Resolutor, según lo preceptúan los ordinales 81, 117, 124, 131 y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En ese orden de ideas, resulta pertinente establecer que el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato emitió la «Disposición

¹⁹ Tesis: I.8o.A.114 A (10a.), Décima Época, Registro: 2015440 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV Materia(s): Administrativa, Página: 2503.

Administrativa de carácter general para el control de paso en vialidades locales»²⁰, en la cual se prevé un procedimiento administrativo específico para la vigilancia de su exacto cumplimiento, mismo que es atribuido a la Dirección General de Desarrollo Urbano municipal.

Así, es de recordarse que la actora promovió juicio de amparo radicado bajo el expediente número ***** en contra del Director General de Desarrollo Urbano de Celaya, Guanajuato, tildando de inconstitucional el oficio *****, agraviándole la omisión del retiro de las rejas por parte de esa autoridad, concediéndose el amparo y protección de la justicia federal para que la autoridad responsable deje insubsistente el acto y emita otro con plena libertad en el ejercicio de sus atribuciones, en el que se pronuncie de manera congruente, fundada y motivada, de forma que razonablemente se avizore la materialización real de la decisión que se tome.

En conclusión, la accionante acudió a la instancia adecuada para el tipo de derecho reclamado, aunado a que de las manifestaciones de esa autoridad tercero, y de las constancias que obran en autos se advierte su intervención en el asunto que le fue denunciado, de ahí que la procedencia de la orden para el retiro de las rejas será motivo del pronunciamiento que esa autoridad emita al concluir el procedimiento administrativo correspondiente; actuar en sentido contrario implicaría que esta Sala de conocimiento sustituya en funciones a esa Dirección, en vulneración del principio de seguridad jurídica de los gobernados y del principio de legalidad que rige a este órgano jurisdiccional.

²⁰ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, de fecha 2 de diciembre de 2014.

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

R E S U E L V E

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, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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

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

Versión Pública TJA