

Silao de la Victoria, Guanajuato, 4 cuatro de noviembre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2442/1ª Sala/19** promovido por *****, por propio derecho, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 11 once de diciembre de 2019 dos mil diecinueve; quien se señala en el proemio promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución negativa ficta configurada ante la gestión formal que fue presentada ante la ahora demandada con fecha de recibido de 25 de junio de 2019, que se actualizó en virtud de que no recibí respuesta alguna expresa y formal que diera contestación al escrito:

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad de la resolución impugnada; **2)** El reconocimiento a su derecho y **3)** La condena a la autoridad demandada para que realice las acciones necesarias para el suministro de agua potable y drenaje solicitadas en el escrito de 25 veinticinco de junio de 2019 dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 3 tres de enero del 2020 dos mil veinte, 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 admitió prueba presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca al actor.

En proveído emitido el 6 seis de febrero de la misma anualidad, se tuvo a la **Presidenta Municipal de Salamanca, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma legal.

Respecto de las pruebas, se admitieron las documentales ofrecidas y exhibidas, además, le tuvo por haciendo suyas las ofrecidas y exhibidas por la parte actora. Asimismo, se admitió la presuncional legal y humana.

Por otra parte, debido a que se impugnó una negativa ficta, se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda.

Posteriormente, el 30 treinta de septiembre de la misma anualidad, al haber transcurrido el término concedido a la parte actora se le tuvo por **no ampliando su demanda.**

Finalmente, al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 15 quince de octubre del 2020 dos mil veinte, 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, 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. 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 el 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 transcurrido 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 y los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

A toda petición recaerá, por parte de la autoridad municipal, un acuerdo congruente con lo solicitado, completo, fundado y motivado que deberá ser comunicado al peticionario o a la persona autorizada por éste, a través de los diferentes tipos de notificaciones establecidos en el artículo 39 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

El Ayuntamiento deberá comunicar, en un término no mayor de veinte días hábiles, el acuerdo que recaiga a toda petición 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 dieren respuesta en los plazos señalados en el párrafo anterior, se tendrá por contestando en sentido negativo.**

El incumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo será sancionado en términos de la Ley.»

[Énfasis añadido]

De la disposición legal citada se desprende que existirá una negativa ficta cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el particular ejerza su derecho de petición ante una autoridad administrativa, planteando por escrito una solicitud.
- b) Que la autoridad administrativa ante la que se presentó el escrito omita dar respuesta a dicha petición -u omita notificarla al interesado- 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.

Por lo que, cuando se actualizan estos supuestos, es factible concluir que se encuentra acreditada la existencia de una negativa ficta.

Así, bajo el principio procesal que reza «el que afirma está obligado a probar, salvo que su afirmación encierre una negativa», es factible señalar que, tratándose de una negativa ficta, el peticionario al afirmar haber presentado una solicitud ante la autoridad administrativa, le corresponde probar tal situación.

Por el contrario, al manifestar que la autoridad fue omisa en dar respuesta a su petición, se encierra una negación (la autoridad no respondió) que, por lo tanto, no le corresponde probar. De tal suerte que, **si la autoridad afirma que sí dio una respuesta a la petición, deberá sustentar su dicho con los medios de prueba pertinentes**, es decir; la respuesta debidamente notificada al peticionario.

Entonces, para sostener la inexistencia de una negativa ficta, es necesario que no se cumpla alguno de los requisitos anteriormente mencionados. Es decir, que el promovente no acredite haber ejercido por escrito su derecho de petición ante una autoridad administrativa, o

bien, que dicha autoridad acredite que emitió una respuesta a la petición y la misma se hizo del conocimiento del particular en los términos previstos por la legislación aplicable.

En el escrito inicial de demanda, en el hecho señalado con el número 1 uno, **afirmó la parte actora que el 25 veinticinco de junio de 2019 dos mil diecinueve, presentó escrito dirigido a la Presidenta Municipal demandada**, solicitándole la realización de las acciones necesarias para dotar de suministro de agua potable y drenaje a la colonia El Edén.

Lo anterior se acredita fehacientemente con el original del escrito suscrito por el actor (fojas 7 y 8), en el cual consta un sello a manera de acuse de recibo, del que se advierte que fue recibido por la **Oficialía de Partes de la Presidencia Municipal**, el 25 veinticinco de junio de 2019 dos mil diecinueve, **asimismo, por la Dirección General de Desarrollo Social y Humano y además por Atención Ciudadana**, todos de Salamanca, Guanajuato; 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 demanda¹, 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

¹ Puesto que refirió en el apartado denominado «CONTESTACIÓN A LOS HECHOS», lo que a continuación se transcribe: «I. Es parcialmente cierto el correlativo que se contesta en razón de que el 25 veinticinco de junio de 2019 dos mil diecinueve, fue presentado un escrito dirigido a la Presidente Municipal de Salamanca, Guanajuato, donde fue solicitada la intervención para que realizaran las acciones necesarias para dotar del suministro de agua potable y drenaje las calles...»

presentado ante autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones legales, lo que se advierte del sello de recibido que contiene.

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.»² [Lo resaltado no es de origen]

Ahora bien, en el escrito inicial de **demanda, la parte actora niega que se le hubiere notificado alguna respuesta por parte de la Presidenta Municipal** en atención a su petición. Al respecto, como se adelantó, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato³, prevé

² 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

³ «**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.»

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.

De esta forma, la manifestación de que no se le hubiera hecho de conocimiento o notificado algún oficio que diera respuesta a su solicitud, 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".**»⁴

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 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.

⁴ 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.

Ello en virtud de que **la autoridad encausada no agregó constancia alguna que desvirtuara la falta de respuesta que se le imputa**, sino que al dar contestación a la demanda refirió que la petición del actor fue canalizada y atendida por la licenciada ***** con el oficio *****, recibido en el domicilio del actor, de manera personal el 3 tres de enero de 2020 dos mil veinte por *****.

Si bien la autoridad demandada ofreció como prueba para acreditar lo anterior el oficio ***** de 27 veintisiete de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, es de precisar respecto de éste lo siguiente:

Tal oficio lo suscribe la Directora de Desarrollo Social y Humano y no la autoridad demandada. A este respecto es de destacar como se precisó supralineas, que la solicitud del actor además de haber sido presentada a la Presidenta Municipal, la presentó ante la citada directora, como a la oficina de Atención Ciudadana.

Además, **omitió la demandada exhibir la constancia de notificación realizada al actor**, ya que de la documental en análisis no se desprende el domicilio en el cual se constituyó la autoridad a efecto de entregar el oficio, y se advierte que éste **fue entregado a persona diversa del actor** el 3 tres de enero de 2020 dos mil veinte, **una vez configurada la negativa ficta**, esto es, con posterioridad al plazo de 10 diez días previsto en la ley y **a la presentación de la demanda del proceso**⁵.

Ilustra lo anterior, la tesis que enseguida se transcribe:

⁵ 11 once de diciembre de 2019 dos mil diecinueve.

NEGATIVA FICTA. PARA DETERMINAR SU EXISTENCIA, DEBE TENERSE EN CONSIDERACION LA FECHA DE PRESENTACION DE LA DEMANDA. Se ha sostenido que, una vez que se configuró la negativa ficta, la autoridad no puede desvirtuar la demanda que contra aquélla se interponga ante el Tribunal Fiscal, emitiendo una decisión negativa expresa, y que, en estas condiciones, el mencionado órgano jurisdiccional debe resolver el fondo del negocio, examinando las argumentaciones que aduzcan tanto la solicitud que no había sido acordada como la contestación de la demanda y, en su caso, la ampliación que presente el actor. Ahora bien, para que se configure la negativa ficta y sea impugnabile ante el tribunal de la materia, resulta suficiente, según se concluye de los artículos 92 y 192, fracción IV, del Código Fiscal, que no se haya dado respuesta a una instancia o petición, a pesar de haber transcurrido más de noventa días desde que la misma se formuló, ya que la demanda puede interponerse en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa. De esta manera, la negativa ficta no deja de integrarse, ni cabe tampoco reputar que la propia resolución tácita ha desaparecido o quedó insubsistente, porque la autoridad, antes de ser citada al juicio de oposición, pronuncie una resolución desfavorable expresa, pues el momento que debe tomarse en cuenta para determinar si existe la negativa ficta, y si procede la respectiva impugnación, es la fecha en que se presenta la demanda, y no aquélla en que se emplaza a la autoridad.⁶

Por lo que dicho oficio no constituye una respuesta a la petición de la parte actora y, por consiguiente, prevalece el silencio de la autoridad administrativa ante su petición. De manera tal que no es suficiente para desvirtuar la existencia de la negativa ficta.

Es decir, en la presente causa procesal, la Presidenta Municipal de Salamanca, Guanajuato, no exhibió el documento que contuviera la determinación recaída a la instancia que le fue presentada menos aún la correspondiente constancia de notificación al peticionario; concluyéndose que no cumplió con el débito probatorio que

⁶ Época: Séptima Época; Registro: 253130; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Volumen 97-102, Sexta Parte; Materia(s): Administrativa; Página: 163.

permitiera 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, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

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 25 veinticinco de junio de 2019 dos mil diecinueve.

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. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora en contra de la negativa expresa, ni aquellos esgrimidos por la autoridad demandada tendientes a controvertir su eficacia debido a que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, 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**».⁷

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

⁷ 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.

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.»⁸ [Énfasis añadido]

En este tenor, cuando el justiciable presenta su escrito inicial de demanda, no conoce los pormenores de la negativa, por ello al producir la encausada la contestación -negativa expresa-, señalará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Así, una vez que el demandante esté en posibilidad de conocer los motivos y fundamentos de dicha negativa, en la ampliación de demanda podrá formular conceptos de impugnación que evidencien la ilegalidad de la negativa expresa.

En este sentido el artículo 284 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato dispone lo siguiente:

«**Artículo 284.** El actor tendrá derecho a ampliar la demanda, dentro de los siete días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, en los casos siguientes: I. **Cuando se impugne una negativa ficta...**»

Ahora, es de destacar que **resulta indispensable la ampliación de la demanda cuando en la contestación la autoridad trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial**, o cuando esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda porque ésta no se refirió directamente a ellas, en estos

⁸ 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

casos es necesario producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones.

Apoya lo expuesto la tesis aislada XVI.5o.3 A⁹, que enseguida se transcribe:

«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

⁹ 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.

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.»

De conformidad a lo señalado, en el caso concreto sí resultaba indispensable que el actor ampliara su demanda, como a continuación se expone:

Al **dar contestación a la demanda**, la Presidenta Municipal de Salamanca, Guanajuato, **expuso motivos y fundamentos de la resolución que no habían sido tomados en consideración ni impugnados en el escrito inicial**, pues la autoridad demandada textualmente indicó:

«ÚNICO.- [...] Ahora bien, me permito manifestar el motivo y los fundamentos que fueron considerados al momento de dar seguimiento y atención a la solicitud, toda vez que la calle Lunes entre las calles Álvaro Obregón sur y calle junio NO cuentan con la infraestructura hidráulica y sanitaria, se debe a que la calle Lunes en el tramo entre la calle Álvaro Obregón y calle junio, de acuerdo a la división realizada al momento de ser fraccionado el predio y de conformidad con la Ley de Fraccionamientos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, Ley que era aplicable al momento de la urbanización del predio, fueron observadas las normas de diseño y dentro del diseño realizado la calle Enero entre Álvaro Obregón y calle junio, NO tiene frentes de casa, es decir al no existir dentro del trazo, frentes de casa en ese tramo, no habría razón para ampliar o implementar una red hidráulica y sanitaria de manera innecesaria y en contravención al Artículo 12, de la citada Ley que reza [...]

Así pues y como fundamento en relación a lo manifestado respecto al tema de trazo y división del predio, el siguiente artículo de la Ley de Fraccionamientos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Artículo 21. Los fraccionamientos y desarrollos en condominio deberán observar las normas de diseño y cumplir con las obras mínimas de infraestructura que le señalen los reglamentos municipales para proporcionar los siguientes servicios de infraestructura [...]

Situación que deja a la que suscribe imposibilitada para satisfacer lo solicitado dentro del escrito en controversia y que es improcedente en razón de los argumentos vertidos con anterioridad.

Ahora bien, realizando un análisis de lo solicitado por el C: *****, la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, le atendió lo solicitado y realizó recomendaciones.

Por otro lado, el actor en su escrito de demanda manifiesta haber presentado el escrito de solicitud ante el Director de Transporte y Vialidad de Salamanca, Guanajuato, y que este no le ha dado contestación por escrito a su petición, actualizándose una determinación negativa ficta, situación que no se acredita de ninguna forma, en primera porque la solicitud realizada fue atendida cabalmente y en segunda por el actor no aporta los medios necesarios para acreditar que dirigió un escrito al Director de Transporte y Vialidad de Salamanca, Guanajuato; por lo que es más que evidente que no le asiste la razón...»

Si bien, en el escrito inicial de demanda el actor esgrimió agravios, éstos se realizaron en contra de la negativa ficta, respecto de la cual adujo la carencia de fundamentación y motivación puesto que no fue emitida por escrito, asimismo argumenta lesión jurídica a sus intereses en virtud de que su petición no fue atendida en tiempo y forma, a pesar de que la solicitud fue realizada de forma escrita, respetuosa y pacífica.

Sin embargo, el impetrante no realizó pronunciamiento alguno en contra los fundamentos y motivos, a que hizo referencia la autoridad demandada en la negativa expresa.

Por ello, al exponer la Presidenta Municipal de Salamanca, Guanajuato, hechos que no fueron tomados en consideración por el actor en el escrito inicial de demanda, es innegable la necesidad de que *****

ampliara su escrito de demanda a fin de rebatir lo señalado por la demandada.

No obstante lo anterior, se desprende del cómputo de término contenido en el acuerdo dictado el 30 treinta de septiembre de 2020 dos mil veinte, que **el actor no ejerció su derecho** previsto en el artículo 284, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **pues no presentó la ampliación de la demanda.**

De tal modo que, **al omitir realizar la ampliación de demanda, tampoco esgrimió conceptos de impugnación**, por lo cual es inconcuso que no controvertió los motivos y fundamentos expresos en los que la autoridad sustentó la resolución negativa expresa.

No se soslaya que en el **escrito de alegatos** presentado en la audiencia celebrada el 15 quince de octubre de 2020 dos mil veinte, el demandante refirió que el acto impugnado carece de una debida fundamentación y motivación, pues en su consideración la demandada no señaló el precepto legal aplicable al caso y con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de la negativa que lesionó su derecho.

Sin embargo, **los alegatos no forman parte de la *litis***, en virtud de que no tienen por objeto el aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino que significa el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la demanda, contestación de la demanda y en caso de la ampliación de demanda y

contestación de la ampliación, así como de las pruebas rendidas en el juicio.

De formar parte de la *litis*, atendiendo al principio de equidad, sería necesario dar vista a la parte demandada con los argumentos de su contraria, lo que no está previsto legalmente en la tramitación del proceso administrativo.

Ilustra lo anterior la jurisprudencia I.3o.A. J/10¹⁰, que senseguida se transcribe:

«NULIDAD, JUICIO DE. ALEGATO. NO DEBEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NUEVOS A LA CONTROVERSIA. El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (en su texto vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho), dispone que el Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Asimismo, dispone que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; y, que al vencimiento del término señalado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa. El precepto en cita no define lo que debe entenderse por el término alegato pero, dentro de la doctrina jurídica se le delimita y estudia incluso con un sentido amplio y uno estricto. Así, se aprecia que los alegatos son los razonamientos por los cuales se pretende convencer al Juez de que se tiene la razón, por un lado; y, por otro, tratándose de los "alegatos de bien probado", se dice que son aquellos razonamientos hechos después de que se han rendido las probanzas y antes de citación para sentencia, en los que esencialmente, quien los formula manifiesta las razones por las que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, arguyéndose también las incongruencias de la contraparte. En cualquiera de los dos casos **los alegatos se agotan en el hecho de ser una especie de reiteración de lo manifestado dentro del juicio y de que las**

¹⁰ Época: Novena Época; Registro: 202835; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo III, Abril de 1996; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.3o.A. J/10; Página: 253.

pruebas que obran en autos abonan a la pretensión propia. Precisamente, por estos motivos es por lo que los alegatos no forman parte de la litis, en virtud de que no tienen por objeto el aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino tan solo el de reiterar que se tiene la razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas aportadas sí se acredita la propia pretensión. En el caso específico, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación se refiere a los "alegatos de bien probado", es decir a aquellos razonamientos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias ofrecidas y a impugnar las de la contraparte. Tal aserto deriva del hecho de que dichos alegatos se presentarán con posterioridad "a la sustanciación del juicio" y siempre y cuando "no exista cuestión pendiente que impida su resolución", es decir, después que se hayan rendido las pruebas y antes de citación para sentencia. Por lo que en este sentido, debe concluirse que los alegatos a que se refiere dicho dispositivo deben contener los razonamientos por los cuales cada una de las partes estima que con sus pruebas se abona a la propia pretensión, mientras que las de la contraparte se impugnan en su valor probatorio. En esta tesitura, si el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación citado establece que "los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia", se refiere únicamente a que los mismos, se considerarán en cuanto a los razonamientos que contengan respecto al valor de las probanzas propias presentadas, así como en cuanto impugnen el valor de las presentadas por la contraparte. Cuestión que excluye la consideración de los alegatos en cuanto que señalen nuevos actos impugnados, nuevos argumentos no hechos valer al presentar la demanda, o al contestarla, toda vez que, en primer lugar, el objeto de los alegatos no es el introducir nuevas cuestiones a la controversia, sino ponderar al valor de las probanzas presentadas. Así, la Sala Fiscal sólo estaría obligada a considerar los alegatos siempre y cuando lo en ellos contenido fuese propio de los mismos. Es decir, la Sala sólo considerará los alegatos en cuanto se refieran al valor de las probanzas presentadas y los razonamientos en ellos contenidos vayan dirigidos a determinar el alcance de cada una de ellas, mas en modo alguno deberán considerarlos en cuanto en ellos se introduzcan nuevos argumentos, ya que tal cuestión no es propia de los alegatos. Por otra parte, si la Sala resolviera el juicio en base a un nuevo argumento, o prueba, contenida en los alegatos de una de las partes, automáticamente estaría alterando la litis, pues se violaría el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación el cual establece que las Salas no podrán cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación. A mayor abundancia, es pertinente señalar que en la exposición de motivos para la reforma del artículo en cuestión, no se encuentra ningún razonamiento relativo a los alegatos en particular, por lo que no puede

asumirse que la intención del legislador haya sido la de permitir que mediante ellos se incorporen nuevos extremos a la litis. Y no puede ser de esa manera porque entonces, atendiendo al principio de equidad, sería necesario dar vista a una de las partes con los argumentos de su contraria y ello retrasaría notablemente la solución del conflicto, es decir, se instrumentaría un sistema de réplica y dúplica (desaparecido del ordenamiento adjetivo civil local desde la década de los sesentas) no previsto por el Código Fiscal de la Federación.» [Énfasis añadido]

Por consiguiente, en virtud de que a través de los alegatos el accionante pretende introducir argumentos que no fueron esgrimidos a través de la ampliación de demanda -momento procesal oportuno-, no pueden ser tomados en consideración a fin de analizar la legalidad de la resolución negativa expresa.

Con base en lo expuesto, no resta más que reconocer la **Validez Total** de los fundamentos y motivos expresados en la negativa expresa contenida en la contestación de demanda, con fundamento en el artículo 300, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Resultan orientadoras al respecto, las tesis aisladas que a continuación se transcriben:

«**NEGATIVA FICTA, CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA FISCAL Y DE LA FALTA DE ESTA, EN CASO DE.** En tratándose de una resolución negativa ficta, si la autoridad demandada al contestar la demanda fiscal da los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, la actora en la instancia de nulidad tiene el derecho expresamente reconocido por la ley (artículo 210 del Código Fiscal de la Federación) para poder ampliar su demanda inicial, esto es, una vez producida la contestación respectiva y a efecto de desvirtuar los argumentos en ella expresados, la actora está en absoluta libertad, sin que nadie pueda impedirselo, de ampliar su demanda inicial. Sin embargo esta es una decisión que sólo la actora puede o no tomar, es en efecto potestativo para ello realizar o no la ampliación de la demanda

correspondiente, pero las consecuencias de la decisión que llegue a tomar ya no dependerán de su voluntad, sino de las reglas que rigen el procedimiento del juicio fiscal. En tales condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; por el contrario si no produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma es extemporánea, no podrá desvirtuar lo argumentado en la contestación de la demanda y por tanto deberá reconocerse la validez de la resolución impugnada.»¹¹

«NEGATIVA FICTA. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE AMPLIACION DE LA DEMANDA DEL JUICIO DE NULIDAD. Toda vez que la negativa ficta es una ficción legal que nace del silencio de la autoridad administrativa, únicamente como substitución del acto expreso cuya emisión le fue solicitada; resulta evidente que los motivos y fundamentos que a este último correspondan, quedan expuestos hasta que la autoridad conteste la demanda del juicio de nulidad en el que se reclama la producción de dicha negativa; y para tales casos el artículo 60 de la Ley de Justicia Administrativa, otorga el derecho a la parte actora de ampliar su escrito de demanda, dentro del término de quince días, precisamente con la finalidad de que esté en aptitud de combatir las razones y fundamentos esgrimidos por la autoridad demandada. Sin embargo, aun cuando es potestativo para el interesado ampliar la demanda o abstenerse de hacerlo, las consecuencias que una y otra actitud traen consigo, ya no dependen de su voluntad, sino de las reglas legales que rigen el juicio de nulidad, por cuya virtud, **si decidió no impugnar lo argumentado en la contestación de la demanda, deberá reconocerse la validez de la resolución reclamada.»¹²**

Énfasis añadido en ambas.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Por lo que respecta a las pretensiones secundarias de la parte actora precisadas en el Antecedente Primero de esta sentencia, no ha lugar a conceder las mismas dado que no prosperó la acción de nulidad acorde a lo resuelto en el Considerando anterior.

¹¹ Época: Octava Época; Registro: 218250; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Octubre de 1992; Materia(s): Administrativa; Página: 381.

¹² Época: Octava Época; Registro: 213536; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Febrero de 1994; Materia(s): Administrativa; Tesis: II.2o.70 A; Página: 381.

Ilustra lo anterior, la tesis aislada IV.2o.A.136 A¹³, que es del tenor siguiente:

«FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. La regla general sobre la litis en el juicio contencioso administrativo es que se integra con las consideraciones que rigen el acto impugnado, los conceptos de anulación de la demanda (o su ampliación), la contestación a ésta (o a la ampliación) y las pruebas que ofrezcan las partes. Como excepción, destaca la prevista en el artículo 50, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya aplicación se encuentra vinculada con el diverso 22 del propio ordenamiento, subordinados al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, del artículo primeramente citado se advierte que, cuando se declare la ilegalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, proceda restituir un derecho subjetivo o la devolución de una cantidad al actor, previamente debe constatarse el derecho que tiene éste para ello. Por tanto, la obligación de constatar ese derecho subjetivo opera cuando, declarada la ilegalidad de la resolución, se produce la nulidad lisa y llana del acto, y devendría entonces necesaria la obligación de la autoridad administrativa de emitir una determinación que dé solución final a lo gestionado, libre de los motivos de ilegalidad estudiados, pero no exenta de la constatación de que el particular realmente tenga derecho a la restitución del derecho o a la devolución pretendidos, pues en este aspecto el precepto citado refleja con claridad el modelo de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Así, **no cabe esa constatación cuando se reconoce la validez del acto impugnado, pues en ese caso no podrá haber algún pronunciamiento sobre el derecho subjetivo a realizar una conducta, como tampoco cuando la nulidad decretada se produce por la falta de fundamentación o motivación del acto administrativo impugnado, dado que, en ese supuesto, al desconocerse las razones que sustentan**

¹³ Época: Décima Época; Registro: 2013828; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.2o.A.136 A (10a.); Página: 2707.

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

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

RESUELVE

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

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

TERCERO. Se reconoce la **Validez Total** de los fundamentos y motivos expresados en la negativa expresa contenida en la contestación de demanda, de acuerdo con el análisis realizado en el Considerando Quinto de la misma.

CUARTO. 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, quien actúa asistido en forma legal del licenciado Jesús Julio César López Corona, Secretario de Estudio y Cuenta, habilitado mediante Acta PTJA-39, celebrada en la Sesión Ordinaria del Pleno de 28 veintiocho de octubre de 2020 dos mil veinte.

La presente hoja de firma corresponde a la **sentencia definitiva** del proceso contencioso administrativo con número de expediente **2442/1ª Sala/19**, de fecha 4 cuatro de noviembre de 2020 dos mil veinte.-----

Versión Pública TJA