

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 18 dieciocho de febrero de 2020 dos mil veinte.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **813/1ªSala/19** 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 ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 29 veintinueve de abril de 2019 dos mil diecinueve, \*\*\*\*\*, por propio derecho, promovió proceso administrativo señalando como acto impugnado el siguiente:

«(...) la resolución negativa ficta que se configuró a la gestión formal presentada el 23 de noviembre de 2017, ante el Director de Protección y Vigilancia del municipio de Guanajuato, (...)»

Además, la parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total de la resolución negativa ficta; y **2)** como reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada, que se realicen las gestiones necesarias e intervenga -en el ámbito de sus atribuciones-, en la problemática expuesta en el escrito presentado el 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, debiendo explorar la posibilidad

de supervisar las acciones constructivas de \*\*\*\*\*, con las cuales ésta dividiendo su propiedad.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 2 dos de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Además, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora, así como la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca; igualmente, se le tuvo por señalando correo electrónico para recibir notificaciones y por designando abogados autorizados, en términos del numeral 10 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En el mismo acuerdo, también se requirió a la actora para que señalara el domicilio de \*\*\*\*\*, quien tiene el carácter de tercero con derecho incompatible conforme a lo plasmado en el escrito de demanda.

Posteriormente, mediante acuerdo emitido el 19 diecinueve de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al **Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato**, por dando contestación a la demanda planteada en su contra; asimismo, se le tuvo por admitidas las pruebas ofrecidas y exhibidas en su ocursio procesal, así como designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Igualmente, se tuvo a la parte actora por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado y, por tal motivo, se ordenó correr

traslado de la demanda a \*\*\*\*\*, en su carácter de tercero con derecho incompatible, para que manifestara lo conveniente a sus intereses.

Además, toda vez que el acto impugnado se hizo consistir en una negativa ficta, se concedió a la parte actora el derecho de ampliar su demanda, con fundamento en lo previsto por el artículo 284, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En ese orden temporal, por auto dictado el 8 ocho de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora por ampliando su escrito inicial de demanda, y se ordenó correr su traslado a la autoridad demandada para que diera contestación a la misma.

Enseguida, a través del acuerdo emitido el 27 veintisiete de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad demandada por contestando en tiempo y forma la ampliación de demanda; asimismo, nuevamente se corrió traslado del escrito de demanda al tercero con derecho incompatible para que manifestara lo conveniente a sus intereses.

De manera posterior, por auto dictado el día 9 nueve de octubre de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a \*\*\*\*\* -tercero con derecho incompatible-, por manifestando lo conveniente a sus intereses; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados, por señalando correo electrónico para recibir notificaciones y por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas.

También se requirió al tercero con derecho incompatible para que manifestara si ofrecía como probanza el Disco Compacto (CD) que obra adjunto a su demanda, bajo apercibimiento de que -en caso de no

dar cumplimiento al requerimiento-, se le tendría por no ofrecida la misma.

De igual forma, se requirió: **(i)** al Juez Civil Especializado en Materia Familiar del Partido Judicial de Guanajuato, Guanajuato, para que remitiera copias certificadas de todo lo actuado en el expediente \*\*\*\*\*, incluyendo las videograbaciones de las audiencias celebradas en el juicio referido, tramitado en ese Juzgado; y **(ii)** al Juez Primero de lo Civil del Partido Judicial de Guanajuato, Guanajuato, para que remitiera copias certificadas de todo lo actuado en el Juicio Ordinario Civil expediente \*\*\*\*\*.

Luego, mediante proveído de fecha 5 cinco de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al Juez Primero Civil del Partido Judicial de Guanajuato, Guanajuato, especializada en extinción de dominio del Estado, y al Juez del Partido Judicial de León, Guanajuato, especializado en materia familiar, por dando cumplimiento a los requerimientos que les fueron formulados -respectivamente-, al haber remitido copia certificadas de todo lo actuado en el Juicio Ordinario Civil expediente \*\*\*\*\*, y el Juicio Oral Ordinario número \*\*\*\*\*.

Asimismo, se tuvo al tercero con derecho incompatible por no ofreciendo el Disco Compacto (CD) como prueba de su parte, toda vez que no acató el requerimiento que le fue previamente formulado.

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 de alegatos.** Legalmente citadas las partes, el 4 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por las partes.

### CONSIDERANDO

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

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

El día 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, la accionante presentó un escrito dirigido al Director de Proyección y Vigilancia del municipio de Guanajuato, mediante el cual solicitaba se realizara la «**supervisión de las acciones constructivas del Sr. \*\*\*\*\***» con las cuales se estaba dividiendo su propiedad y,

concretamente, lo relacionado con las siguientes problemáticas: **(i)** destrucción de árboles; **(ii)** daños en sus muros con motivo del paso irregular de drenaje; **(iii)** conducción de corriente de agua fluvial hacia su propiedad; y **(iv)** pretensión de dejar sin derecho de paso a la parte posterior de su casa, con lo cual también queda en peligro la ventilación, luz y manejo de boiler del baño de la planta baja.

Para acreditar lo anterior, el accionante exhibió como anexo a su demanda reproducción digital del escrito que contiene la petición dirigida y presentada ante la Dirección General de Protección y Vigilancia del municipio de Guanajuato, Guanajuato, en el cual obra firma y sello de recepción fechado el 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete.

Dicha actuación tiene eficacia demostrativa plena para acreditar que la promovente presentó un escrito de petición ante la autoridad municipal ahora demandada, al corresponder este documento a su original -bajo protesta de decir verdad- y sumado al reconocimiento expreso de la encausada<sup>1</sup>, al admitir como cierta su recepción; ello, conforme a lo dispuesto en los numerales 81, 117, 119, 124 y 307K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Además, en su escrito de demanda, **la justiciable niega que se le hubiere notificado alguna respuesta en atención a su petición.**

---

<sup>1</sup> Específicamente en el punto «SEGUNDO» del apartado correspondiente a la contestación de cada uno de los hechos que dan motivo a la demanda, consignado en el escrito de contestación de demanda.

Al respecto, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato<sup>2</sup>, 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.

De esta forma, a consideración de quien resuelve, la negativa vertida por el accionante **sí implica una negativa lisa y llana**<sup>3</sup>, dado que fue externada de manera categórica, sencilla, clara, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de otro hecho.

Por tanto, se colige que conforme a las reglas de distribución de la carga probatoria previstas por el referido ordinal 47 del código de la materia, le fue constituido a la autoridad demandada el deber de demostrar con toda claridad y precisión que dio respuesta a la solicitud que le fue formulada, 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; **circunstancia que, en la especie, no ocurrió.**

---

<sup>2</sup> «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.»

<sup>3</sup> 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"**» 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, pues el Titular de la ahora Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico, no acredita en la secuela procesal la existencia del documento que contenga la determinación recaída a la instancia que le fue presentada el 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, así como la constancia de su notificación correspondiente, concluyéndose que no cumplió con el débito probatorio que permita generar certeza de que efectivamente se dio respuesta a la petición en comento.

Más aún, la autoridad reconoce expresamente en su ocursión de contestación de demanda que es cierto que no se notificó respuesta alguna a la accionante; aseveración que hace prueba plena en contra de la autoridad, en términos de lo previsto por los ordinales 119 y 282, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace<sup>4</sup>.

Ahora bien, atendiendo a que la solicitud del accionante fue dirigida a la entonces Dirección de Protección y Vigilancia, ahora Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico, dicha autoridad se encontraba compelida a atender lo dispuesto por el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que en forma literal indica:

«**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 dieran 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.»

---

<sup>4</sup> Ilustra tal pronunciamiento, el criterio contenido en la tesis intitulada: «**DERECHO DE PETICION. LA AUTORIDAD A QUIEN SE HA DIRIGIDO LA PETICION ESTA OBLIGADA A DAR CONTESTACION A LA MISMA**» Octava Época, Registro: 209059, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XV-1, Febrero de 1995 Materia: Administrativa Página: 169

De la anterior porción normativa, se desprende que las autoridades administrativas municipales se encuentran obligadas a respetar el ejercicio del derecho de petición, mediante el otorgamiento de una respuesta congruente, completa, fundada y motivada que deberá ser comunicada al peticionario o a su autorizado, 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.»<sup>5</sup>

En el caso concreto, si la petición se dirigió y presentó ante el Titular de la ahora Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, éste tenía la obligación de responder por escrito al solicitante en un plazo legal no mayor a 10 días contados a partir de la recepción del escrito petitorio y notificando formalmente dicha respuesta al peticionario, en términos del artículo 5, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Bajo esta premisa y toda vez que la autoridad encausada reconoció expresamente no haber dado respuesta alguna a la petición que le fue formulada, es inconcuso que la solicitud del actor se resolvió en sentido negativo por ficción legal.

En consecuencia, se concluye que en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por el accionante ante la entonces Dirección de Protección y Vigilancia, ahora Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro

---

<sup>5</sup> 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.

Histórico, de Guanajuato, Guanajuato, el día 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete.

**TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.**

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

Luego, independientemente de que la encausada no invoco la actualización de alguna hipótesis de las previstas por los ordinales 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se destaca que al versar el objeto de la presente controversia sobre la impugnación a una resolución negativa ficta debidamente configurada, **no existe la posibilidad de que este Juzgador resuelva el presente fallo con base en cuestiones procesales (como serían las causales de sobreseimiento e improcedencia).**

Por el contrario, deberá estudiarse y dirimirse el fondo del asunto, con el propósito de garantizar al particular la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

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

**«NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.** En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la

interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.»<sup>6</sup>

**«NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.** El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad

---

<sup>6</sup> Novena Época Registro: 173738 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 165/2006 Página: 202

para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal».<sup>7</sup>

Énfasis añadido.

Por lo que, al no ser dable la actualización de ninguna de las hipótesis normativas que prevén los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **quien resuelve determina que no existe impedimento alguno para analizar el fondo del proceso.**

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

Ello, toda vez que los principios citados se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos<sup>8</sup>.

**QUINTO. Estudio de la negativa expresa.** Cuando se impugna una negativa ficta, será al contestar la demanda cuando la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo petitionado, siendo inadmisibles

<sup>7</sup> Novena Época, Registro: 173737, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario, Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 166/2006 Página: 203

<sup>8</sup> Tal aserto, 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**». 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.

que ésta se funde en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, en términos de lo previsto por el artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad con el contenido de la tesis aislada que a la letra precisa:

**«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA.** De conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada expresará los hechos y el derecho en que aquella se apoya y contra éstos el actor está facultado para ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la citada ley; en razón de ello, no resulta factible concluir que dicha actuación procesal genera un nuevo acto de autoridad que pueda ser considerado como respuesta expresa, pues se trata de la misma negativa impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular.»<sup>9</sup>

Énfasis añadido.

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

---

<sup>9</sup> 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

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

**«NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.** El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva, de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal.»<sup>10</sup>

Lo subrayado es propio.

---

<sup>10</sup> Novena Época Registro: 173737 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 166/2006 Página: 203

De modo que, tratándose de una negativa ficta, el problema jurídico se integra por los motivos y fundamentos que la autoridad demandada exponga en su contestación en relación con la petición formulada, así como los argumentos que la parte actora haga valer como conceptos de impugnación en su ampliación de demanda, y por aquellos que realice la autoridad demandada en la contestación a la ampliación.<sup>11</sup>

1. En el caso concreto y de manera previa al análisis de la negativa expresa dada por la autoridad demandada en su contestación de demanda, es necesario delimitar el contenido de la petición formulada por el accionante en fecha 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete:

«Me permito solicitar su invaluable apoyo para explorar la posibilidad de supervisar las acciones constructivas del Sr. \*\*\*\*, con las cuales se está dividiendo nuestra propiedad.

Los principales problemas que observo son:

- 1) Insistencia en la destrucción de árboles. Ya avisé a la Dirección de Ecología.
- 2) Paso irregular del drenaje que ya está ocasionando daños en mis muros.
- 3) Conducción de corriente de agua fluvial hacia mi propiedad.
- 4) Pretensión de dejar sin derecho de paso a la parte posterior de mi casa, con lo cual también queda en peligro el de ventilación, luz y manejo del boyler del baño de la planta baja (aunque de momento dice que no piensa tapar, pero inicialmente si pidió que yo tapara mis ventanas con tablas, luego que no pensaba “exigirme” que lo hiciera... fluctúa mucho su palabra).

Este conflicto se generó por el fallo de divorcio en que se hizo una repartición general del inmueble, entendiéndose sujeta a ajustes de detalle, antes de escriturar.

---

<sup>11</sup> Esclarece tal razonamiento, lo establecido en la tesis aislada cuyo rubro reza: «**NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN.**» Novena Época; Registro: 187758; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.5o.3 A; Página: 875.

Por todo lo anterior, urgiendo la amenaza contra los árboles, anexo fotografías y le pido encarecidamente su intervención, para lograr apego a la ley aplicable (...)»

Subrayado propio.

2. Al respecto, de un análisis realizado a la **negativa expresa** vertida por el Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, en su contestación de demanda, se tiene que esa autoridad:

- En lo que respecta a los puntos 2 dos, 3 tres y 4 cuatro, sostiene que se trata de un conflicto entre particulares, por lo cual no puede intervenir la autoridad; más aún que, en términos del ordinal 16 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, se está frente a un asunto que implica un conflicto en relación con la posesión, propiedad y derechos de vecindad, el cual debe ser dirimido ante la autoridad civil;
- En relación con la amenaza de cortar árboles (punto 1 uno), expresa que tampoco resulta competente para conocer del asunto, en términos de lo previsto por el ordinal 6, fracción III, del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, sin perjuicio de que la fracción IV del citado numeral establezca que esa autoridad resulta competente para conceder o autorizar la afectación parcial o total de árboles.

Además, indica que, en relación con dicho punto (así como el 4 cuatro) del escrito petitorio, no se produce una lesión a su esfera jurídica, ya que la justiciable hace referencia a hechos futuros e inciertos de realización no segura y, por tanto, no existe materia para atender tal pretensión; y

▪ Con independencia de lo anterior, afirma que sí intervino -dentro del ámbito de su competencia-, en el asunto que le fue planteado, pues señala que en fecha 6 seis de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, se giró orden de inspección dentro del procedimiento \*\*\*\*\*, en la cual el entonces Director de Protección y Vigilancia, instruyó que se visitara el domicilio correspondiente para verificar la observancia del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato y su Municipio; y en esa misma fecha, un inspector de la aludida Dirección se apersonó en el domicilio y llevó a cabo la diligencia de inspección correspondiente.

Luego, el día 7 siete de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, se dictó -más nunca fue notificado, según lo reconoce la autoridad- el oficio número \*\*\*\*\*, en el cual el entonces Director de Protección y Vigilancia, dio respuesta al escrito formulado por la accionante, en los siguientes términos:

«En vista de inspección realizada por personal adscrito a esta Unidad administrativa, se ubicó el área señalada por Usted, donde se detectó una construcción de barda de colindancia sin el permiso correspondiente expedido por esta Dirección a mi cargo, motivo por el cual se inició el procedimiento administrativo mediante acta y orden de inspección núm. \*\*\*\*\*, por estar dentro del ámbito de mis atribuciones.

Asimismo, en caso de que considere alguna afectación y/o invasión a su propiedad, se les sugiere acudir a las instancias judiciales para que haga valer sus derechos, en virtud de que esta Dirección no se encuentra facultada para dirimir asuntos entre particulares.»

Para acreditar tal situación, exhibe copia certificada de las citadas orden de inspección, acta de inspección y oficio número \*\*\*\*\*.

De manera que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, fracción III, del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, y 534, párrafo primero, y 535, párrafo primero, del Código Territorial para el Estado de Guanajuato, esa autoridad sí resultó competente para realizar inspecciones en las construcciones públicas y privadas que se ejecuten en la ciudad.

Sin embargo, indica que el trámite del procedimiento número \*\*\*\*\* no tienen por qué ser notificadas a la solicitante, pues éste únicamente se entiende con la persona a quien le es practicada la visita de inspección.

3. Ahora bien, en su ampliación de demanda, la parte actora arguye en su concepto de impugnación identificado como «ÚNICO» que la negativa expresa otorgada por la autoridad encausada se encuentra **indebidamente fundada y motivada**, pues contrario a lo resuelto por la encausada:

**(i) La finalidad del aviso formulado fue para que las autoridades intervinieran en las acciones de construcción (paso irregular de drenaje y obstrucción a la parte posterior de su vivienda) que se llevaban a cabo dentro de su predio, en términos del artículo 1 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, mas no para que solucionaran los conflictos entre particulares que existen entre la accionante y \*\*\*\*\*.**

**(ii) Dicha autoridad realizó una intervención «a medias»,** pues si bien la autoridad refiere que se inicio un procedimiento administrativo mediante orden y acta número \*\*\*\*\* , no menos cierto es que ésta no demuestra haber emitido la resolución respectiva, en la cual se determine alguna sanción

económica en contra del \*\*\*\*\* o alguna orden de demolición por la construcción irregular.

Por lo cual, señala que únicamente, mediante la determinación correspondiente, se podrá considerar que la autoridad intervino en la problemática relacionada con la construcción de una barda que fue realizada sin el permiso necesario para tal efecto.

**(iii) No remitió su solicitud ante la autoridad que resulta competente (Dirección de Planeación Urbana y Protección Ambiental)** para conocer de la destrucción de árboles, con base en el principio de coordinación administrativa y para no dejar en estado de indefensión a la particular.

Además, señala que el hecho de que se haya planteado una acción futura, no implica que la autoridad no pueda o no deba intervenir en el asunto, pues el propósito de la petición radica en prevenir el corte y destrucción ilegal de árboles.

4. Luego, en la contestación a la ampliación de demanda, la autoridad sostiene que el concepto de impugnación deviene inoperante e ineficaz, ya que:

**(i) La accionante carece de interés jurídico**, esto es, no tiene derecho a intervenir ni a que se le notifique el resultado del procedimiento, sino que su única prerrogativa es que se le haga de conocimiento el inicio del mismo.

Ello, pues en términos de los numerales 9 y 161 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y 216 y 218 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, sólo

\*\*\*\*\* tiene interés jurídico en el procedimiento administrativo de inspección; y

**(ii) La accionante hace de conocimiento en su escrito petitorio que ya dio aviso a la entonces Dirección de Ecología** y, por tanto, esa autoridad no realizó gestiones adicionales para que esa situación específica fuera atendida por la autoridad competente.

5. Finalmente, en su ocurso de manifestaciones, \*\*\*\*\* -tercero con derecho incompatible-, señala que su actuar se encuentra dentro de los parámetros que establece el Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, y sin vulnerar ningún derecho de la actora, toda vez que cuenta con licencia de construcción legalmente expedida conforme a la cual construyó la edificación de bardas.

Además, refiere que el ejercicio de sus derechos patrimoniales se basa en la titularidad que ostenta también sobre el predio en cuestión; por lo que, expresa que la actora ha ocultado información como es la existencia del convenio judicial celebrado entre éste y la actora, en el Juicio Oral Ordinario número \*\*\*\*\*, y conforme a lo cual la justiciable pretendía obtener un beneficio indebido.

Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se estima que el problema jurídico a dilucidar en la presente causa consiste en determinar si la respuesta expresa de la autoridad se encuentra o no debidamente fundada y motivada para resolver en definitiva lo peticionado por la actora.

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

Conforme a lo dispuesto en los ordinales 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en relación directa con el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en tratándose del ejercicio del derecho de petición, es imperativo para toda autoridad municipal dictar un acuerdo **congruente, completo, fundado y motivado**, exigencia que se traduce en un elemento de validez necesario que debe cumplir el acto administrativo.

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

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

**«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-** De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por

lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»<sup>12</sup>

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

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

---

<sup>12</sup> Tesis: VI.2o. /J.248, Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Página: 43.

Ahora bien, primeramente debe precisarse que, de un análisis realizado al escrito presentado por la demandante ante la ahora Dirección de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, quien resuelve advierte que el mismo fue formulado a manera de «**queja o denuncia**» y no así como un escrito de petición, en términos del ordinal 214 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la Ciudad de Guanajuato y su Municipio, mismo que dispone:

«**Artículo 214.**- Las inspecciones se realizarán en edificaciones en proceso u obras terminadas y podrán ser rutinarias, o bien, a causa de quejas o denuncias ciudadanas, o bien, para verificar que se hayan realizado las adecuaciones o acciones que se hayan impuesto en visitas previas o por resolución de la Dirección, debiendo mediar una orden que deberá expedir la Dirección de Imagen debidamente fundada y motivada»

Del precepto legal antes transcrito, se colige que cualquier persona tiene la posibilidad de dar noticia a la Dirección de Imagen de la realización de actividades<sup>13</sup> que contravengan lo dispuesto en dicha reglamentación y, conforme a lo cual, una vez efectuada la inspección correspondiente y de haberse constatado alguna infracción, podría imponerse al sujeto denunciado la sanción respectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior y desprendido de la respuesta expresa consignada en el curso de contestación, primeramente, se aprecia que la autoridad demandada determinó que ésta **no resulta competente para resolver sobre:**

---

<sup>13</sup> En términos del ordinal 3 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, cualquier tipo de intervención relacionada con la construcción parcial o total de cualquier tipo de edificio, incluyendo: la demolición, la adaptación, la remodelación, la reparación y/o la restauración que se lleve a cabo en un inmueble y sus instalaciones, incluyendo desde luego, la colocación de postes, mallas, rejas, mojoneras o cualquier elemento físico delimitador, además de la realización de todo tipo de excavación, así como las obras de construcción y/o mantenimiento que se lleven a cabo en la vía pública.

(i) El conflicto entre particulares, relativo a la posesión, propiedad y derechos de vecindad (puntos 2 dos, 3 tres y 4 cuatro); y

(ii) La destrucción de árboles (punto número 1 uno de la denuncia formulada por la actora).

Ello, en términos de lo previsto por el ordinal 6, fracción III, del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, mismo que dispone:

«**Artículo 6.-** El Honorable Ayuntamiento hará cumplir las disposiciones de este “reglamento” mediante la Dirección General, la Dirección de Imagen, así como la de Administración, además de la Dirección de Obra Pública, dependencias a su cargo o con apoyo de otras dependencias de la administración municipal, según el ámbito respectivo, de conformidad con lo siguiente:

III. Las facultades generales de la Dirección de Imagen serán:

- a) Fijar las normas técnicas a que deberán sujetarse las construcciones y las instalaciones en predios públicos o privados, así como en la vía pública, a fin de satisfacer las condiciones de seguridad, funcionalidad, comodidad, estética e higiene;
- b) Dictar las disposiciones especiales para proteger y vigilar la arquitectura de los edificios nuevos o existentes, su carácter y su altura, las demoliciones, las ampliaciones, las remodelaciones, las restauraciones o las adaptaciones que se efectúen en el municipio de Guanajuato, conforme al reglamento, a fin de conservar su ambiente, fisonomía y carácter;
- c) Conceder o negar licencias de acuerdo con las disposiciones del reglamento, para las obras relacionadas con las construcciones señaladas el artículo 3;
- d) Inspeccionar las construcciones o las instalaciones públicas o privadas que se ejecuten en la ciudad de Guanajuato y los centros de población de su municipio, en proceso o terminadas, para certificar la observancia de este reglamento;
- e) Dictar disposiciones administrativas en relación a edificios con riesgo en su estabilidad estructural;
- f) Ordenar y/o solicitar la ejecución de demoliciones a los propietarios y/o poseedores de obras o inmuebles edificados o en proceso, tanto públicos como

privados, en los casos previstos por este reglamento, así como la imposición de sanciones económicas por tales motivos;

**g)** Solicitar al área operativa de la administración municipal la ejecución de demolición u otras, ordenadas por violaciones al reglamento y que no se hagan en el plazo fijado, con cargo a los infractores y/o propietarios;

**h)** Autorizar o negar de acuerdo con el reglamento, la certificación de terminación de obra de las licencias o autorizaciones expedidas, ya sea una construcción, una estructura o una instalación;

**i)** Calificar las cuotas que deberán pagarse por derechos de licencia u otros relacionados con la dirección de protección de vigilancia, de acuerdo a las tarifas contenidas en la ley de ingresos municipal o disposiciones administrativas; **j)** Proponer al H. Ayuntamiento los estudios para mantener actualizados el presente reglamento y la normatividad aplicable que para el buen ejercicio de sus facultades sean necesarios;

**k)** Imponer las sanciones correspondientes por violaciones al presente reglamento;

**l)** Ordenar la suspensión temporal o definitiva de obras en ejecución o terminadas y su desalojo en los casos previstos por este reglamento;

**m)** Utilizar la fuerza pública cuando sea necesario para hacer cumplir sus determinaciones;

**n)** Llevar registro clasificado y un control de directores de obra responsables y corresponsables, los cuales quedarán sujetos a este reglamento y demás normatividad aplicable en la materia; y,

**ñ)** Las demás que le confieran las leyes y reglamentos vigentes. (...)

Luego, en relación con la incompetencia para resolver sobre el conflicto suscitado entre particulares, la accionante no esgrime controversia al respecto, pero si aclara que la finalidad de su denuncia radicaba en que la autoridad interviniera en las acciones de construcción que llevaba a cabo \*\*\*\*\*, más no que fuera dirimida la problemática de carácter civil.

En tal sentido y desprendido de la respuesta expresa otorgada por la autoridad, se aprecia que, si bien no fueron notificadas ni hechas de conocimiento a la accionante las gestiones realizadas con motivo de su

denuncia, lo cierto es que **la autoridad dio apertura al procedimiento administrativo número \*\*\*\*\*.**

En dicho procedimiento, el día 6 seis de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, fue ordenado que se realizara una inspección al domicilio ubicado en \*\*\*\*\*, para verificar el cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato y, concretamente, para verificar si existe una construcción o demolición total o parcial de cualquier tipo de edificación sin la licencia correspondiente.

Posteriormente, el día 6 seis de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, fue practicada diligencia de inspección, la cual fue entendida personalmente con \*\*\*\*\*-de quien obra firma autógrafa en el acta correspondiente, y en la cual se circunstanció que fue solicitada la exhibición del permiso para construcción de barda de colindancia, sin que el mismo fuera exhibido, en infracción a lo previsto por los ordinales 76, 161 y 162 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato.

Actuaciones que se encuentran debidamente acreditadas en autos mediante las documentales exhibidas por la encausada en su contestación de demanda, misma que al constar en copias certificadas, hacen fe de la existencia de sus originales, y al revestir la calidad de documentos públicos, generan convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contentió, en términos de lo previsto por los artículos 117, 121, 123 y 307K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sin embargo, la accionante esgrime en su ampliación de demanda que la intervención efectuada por la autoridad demandada se encuentra

incompleta, ya que no ha sido emitida la resolución en la cual se determine alguna sanción económica en contra del presunto infractor o bien, la orden de demolición por la irregular construcción.

Al respecto, quien resuelve considera que tal disertación resulta **infundada**, pues -por regla general- quien denuncia la comisión de una infracción a los ordenamientos administrativos, no ostenta un interés jurídico para intervenir en el procedimiento administrativo que se tramite al efecto, ni tampoco tiene la legitimación suficiente para exigir a la autoridad administrativa que se conduzca de una u otra manera y, mucho menos, para que resuelva en cierto sentido.

Es así, en virtud de que el denunciante carece de un derecho público subjetivo derivado de una norma particular, cuyos efectos se concreten en forma individual o alguna otra prerrogativa de carácter objetivo -pero de titularidad universal-, que pueda oponer o exigir válidamente su cumplimiento frente a la autoridad sancionadora.

Ilustra lo anterior, por analogía, lo establecido en la tesis siguiente:

**«PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO PARA ACCEDER COMO TERCERO AL EXPEDIENTE RELATIVO.**

Quando se presenta una denuncia ante la autoridad administrativa por considerar que se cometió una infracción en esa materia, ese simple hecho no otorga al denunciante un interés jurídico para acceder como tercero al expediente del procedimiento de imposición de sanción previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por carecer de un derecho público subjetivo derivado de una norma particular, cuyos efectos se concreten en forma individual o algún otro de carácter objetivo, pero de titularidad universal, otorgándole la facultad de exigencia oponible a la autoridad o a un sujeto cualquiera, pues se requeriría como presupuesto que se le haya ocasionado algún perjuicio. Tampoco cuenta con un interés legítimo, pues la afectación a éste se acredita cuando la situación de hecho creada o derivada del acto impugnado pueda ocasionar un perjuicio o privar

de un beneficio, tanto a la colectividad como al interesado, pero de manera diferenciada y con distinta intensidad, sin que en el caso se esté ante una situación cualificada de afectación, pues el hecho de que haya formulado la denuncia no lo coloca en una situación especial cualificada en donde la situación creada pueda ocasionarle un perjuicio o derivar en un beneficio, ya que el único que se vería afectado con la eventual imposición de una sanción sería el presunto infractor, sin que ello se traduzca de inmediato en un beneficio concreto para el denunciante»<sup>14</sup>

Énfasis añadido.

Por otra parte y, de manera excepcional, el denunciante podrá tener la legitimación para intervenir en el procedimiento administrativo en la medida que éste demuestre que la conducta infractora le ha ocasionado **algún daño o perjuicio real, directo y actual en su esfera jurídica**<sup>15</sup>; ello, precisamente con el propósito de salvaguardar los derechos que considera le han sido afectados, ya sea a través del dictado de medidas cautelares, reparatorias o incluso, sancionatorias en contra del infractor.

Luego, en el caso concreto, si bien la justiciable expresa tanto en su petición como en la ampliación de demanda que existen distintas problemáticas que causan o que podrían causar daños en su patrimonio y, particularmente, aquellas que se derivarían de las acciones constructivas denunciadas; lo cierto es que **en la secuela procesal no acredita de manera fehaciente que se haya cometido daño alguno en su propiedad ni demuestra que exista afectación en sus bienes con motivo de las actividades denunciadas** y, con

---

<sup>14</sup> Décima Época Registro: 2012902 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 35, Octubre de 2016, Tomo IV Materia(s): Administrativa Tesis: I.1o.A.E.176 A (10a) Página: 3010

<sup>15</sup> Ilustra tal aserto, por analogía o símil, lo establecido en la tesis intitulada: «**INTERES JURIDICO, AFECTACION DEL**» Octava Época Registro: 217945 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo X, Noviembre de 1992 Materia(s): Común Tesis: Página: 270

base en las cuales, se dio trámite al procedimiento administrativo de inspección número \*\*\*\*.

De ahí que, se estime que la accionante **parte de una premisa incorrecta** en su ampliación de demanda, pues quien únicamente se encuentra legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo es el sujeto denunciado o presunto infractor, por ser éste el que, precisamente, recibe una afectación -real y actual- en su esfera jurídica.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los numerales 9 y 161 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y 216 y 218 del Reglamento de Edificación y Mantenimiento para la ciudad de Guanajuato, mismos que disponen:

**Código de Procedimiento y Justicia Administrativa  
para el Estado y los Municipios de Guanajuato**

«**Artículo 9.** Para efectos de este Código se consideran con capacidad jurídica, aquellas personas a quienes así se les reconozca por el Código Civil para el Estado de Guanajuato.

Interesado es todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto o procedimiento, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido.

Los interesados tienen el derecho de actuar personalmente o por medio de representante. La representación con que se ostente se deberá acreditar en el primer escrito ante la autoridad administrativa, o bien, en el escrito de demanda o contestación ante la autoridad jurisdiccional. (...)

**Artículo 161.** Los titulares de intereses jurídicos podrán iniciar, proseguir o intervenir en un procedimiento administrativo.

**Reglamento de Edificación y Mantenimiento  
para la ciudad de Guanajuato**

«Artículo 216.- Las inspecciones se entenderán con el propietario o poseedor del inmueble, o bien, con el DRO, o en su defecto, con la persona que en ese momento se encuentre en el domicilio, y para el caso de que no haya persona alguna en el domicilio se deberá dejar un citatorio con el vecino más próximo para que el propietario, poseedor o DRO esperen al inspector al día siguiente hábil en hora determinada.

En caso de que la persona que atienda la inspección lo solicite, o que el inspector lo estime pertinente, podrán designarse dos testigos que deberán identificarse con documento oficial que contenga fotografía y firma y deberán suscribir el acta. (...)

Artículo 218.- Los visitados que no estén conformes con el resultado de la inspección, podrán inconformarse con el contenido del acta que deberán presentar mediante escrito ante Dirección de Imagen al que deberán anexar las pruebas documentales en que pretendan fundar dicha inconformidad en un término de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que se haya realizado la inspección.

Los hechos con los cuales no se inconformen dentro del plazo señalado, o haciéndolo, no los hubieren desvirtuado con las pruebas a que se refiere el párrafo anterior, se tendrán por ciertos.

La Dirección de Imagen, en un plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente al del vencimiento del plazo al que se refiere el párrafo primero de este Artículo, emitirá la resolución debidamente fundada y motivada que conforme a derecho proceda, la cual notificará al visitado personalmente.»

Subrayado propio.

Igualmente, es conveniente precisar que esta Sala se encuentra impedida para resolver sobre el fondo de la denuncia planteada, esto es, no puede pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de las irregularidades denunciadas, así como tampoco puede resolver sobre la procedencia o improcedencia de la aplicación de alguna sanción, pues con tal decisión se anularía la oportunidad del presunto infractor (tercero con derecho incompatible), para ser escuchado, aportar pruebas y alegar las razones que estime procedentes para sostener la

defensa de sus derechos e intereses ante la autoridad administrativa competente.

Ilustra tal aserto, por analogía o similitud, lo establecido en la tesis siguiente:

**«NEGATIVA FICTA RECAÍDA A UNA DENUNCIA FORMULADA CON APOYO EN EL ARTÍCULO 381 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA SENTENCIA QUE RESUELVE EL JUICIO EN QUE AQUÉLLA SEA EL ACTO IMPUGNADO, DEBE CONSTREÑIRSE TANTO A SU ANULACIÓN, COMO A LA REPARACIÓN DEL DERECHO SUBJETIVO LESIONADO, PERO NO PUEDE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE LAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS NI LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES PROCEDENTES.** Si el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo lo es la negativa ficta recaída a una denuncia formulada con apoyo en el artículo 381 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, debe atenderse a que, por su génesis, se trata de una negativa al administrado para ejercer la prerrogativa que le otorga ese precepto, para denunciar y exigir a la autoridad competente el inicio del procedimiento administrativo correspondiente, a efecto de que, con la intervención del posible infractor, establezca si procede alguna medida o sanción administrativa. Por tanto, la sentencia que resuelve el fondo de la litis debe constreñirse tanto a la anulación de esa negativa, como a la reparación del derecho subjetivo lesionado, esto es, a fijar los derechos del administrado y condenar a la administración a restablecerlos y hacerlos efectivos, mediante la admisión de la denuncia y la apertura del procedimiento correspondiente. En este contexto, la sentencia que, además de lo anterior, determina la existencia de las irregularidades denunciadas y la aplicación de las sanciones procedentes, infringe el artículo 88, fracción III, tercer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León pues, en la especie, la prerrogativa ejercida por el administrado no se identifica con un derecho a que el tribunal administrativo sancione directamente al infractor, sino con el relativo a denunciar y exigir el inicio del procedimiento administrativo previsto en el precepto citado. Además, la sentencia emitida en esos términos violentaría en perjuicio del tercero interesado sus derechos humanos de audiencia, legalidad y debido proceso, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ignoraría en su agravio la existencia del procedimiento administrativo referido y anularía su oportunidad de ser escuchado, aportar pruebas y alegar las razones de forma y fondo que estime procedentes para sostener la legitimidad y legalidad de la

actuación administrativa que le generó un derecho, previo a su anulación y a la aplicación de aquellas sanciones»<sup>16</sup>

Lo resaltado es propio.

Por último, se aclara a la accionante que, en términos de los ordinales 91, 93 y 94 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, se encuentran expeditos sus derechos para que formule la denuncia o queja correspondiente ante el órgano de control interno en el municipio de Guanajuato, Guanajuato, por el probable incumplimiento de los principios y obligaciones que rigen la actuación la autoridad demandada.

Por otra parte, en relación con la incompetencia para resolver sobre la destrucción de árboles, la accionante aduce en su ampliación de demanda que la actuación de la autoridad demandada le dejó en estado de indefensión al no haber remitido su solicitud ante la autoridad competente, esto es, a la Dirección de Planeación Urbana y Protección Ambiental.

Al respecto, quien resuelve que tal argumento resulta **fundado**.

Ello, pues -tal y como lo expone la actora-, independientemente de que en su escrito de «denuncia» haya manifestado que dio aviso a la entonces Dirección de Ecología, lo cierto es que la autoridad demandada se encontraba obligada a realizar las gestiones necesarias para intervenir eficazmente en la problemática que la actora expuso, más aún que no se acompañó al escrito alguna constancia que acreditara que la particular realmente había dado noticia a la entonces Dirección de Ecología.

---

<sup>16</sup> Décima Época Registro: 2010567 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV Materia(s): Administrativa Tesis: IV.2o.A.112 A (10a.) Página: 3565

Luego, si bien es cierto que la autoridad demandada no se encontraba legalmente facultada para pronunciarse y resolver sobre la denuncia de la amenaza de la destrucción de árboles -hecho que no fue debatido por la accionante en el presente proceso-, también es verdad que frente a tal situación, **no bastaba que la autoridad únicamente se pronunciara incompetente, sino que la misma estaba obligada a remitir el escrito a la autoridad que consideraba competente y, a su vez, notificar dicha circunstancia a la justiciable.**

Ello, con el propósito de garantizar a la particular la oportunidad respecto de su presentación y procurar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses jurídicos, en términos de lo previsto por los artículos 6, fracción VII, y 8, fracción X, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismos que disponen:

«**Artículo 6.** Los particulares y, en su caso los interesados, tienen los siguientes derechos frente a las autoridades: (...) **VII. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las normas impongan a los trámites, proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar ante las autoridades administrativas;** (...)

**Artículo 8.** Las autoridades tendrán, frente a los particulares, las siguientes obligaciones: (...) **X. Procurar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses jurídicos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación del procedimiento;** (...)

Énfasis añadido.

De esa manera, es de concluirse que la autoridad demandada inobservó los principios de «**coordinación y colaboración**»<sup>17</sup> que rigen la actuación de los órganos que integran la administración pública del municipio de Guanajuato, previstos en el ordinal 165 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismo que dispone:

«**Artículo 165.** Bajo los principios de coordinación y colaboración entre la administración pública, cuando un órgano administrativo estime que carece de competencia para conocer un determinado asunto, presentado dentro del término legal correspondiente, deberá remitir el escrito o expediente al órgano que estime competente, notificándolo al particular y se deberá tener por presentado en tiempo; siempre y cuando se trate del mismo ámbito de gobierno, sea estatal o municipal y, en caso de órganos municipales, siempre que se trate del mismo municipio.»

Lo resaltado es propio.

Con base en lo anterior, quien resuelve considera que la razón asiste a la accionante en el presente proceso y, a su vez, se desestima lo esgrimido por la encausada en su contestación a la ampliación de demanda, pues el hecho de que la demandada se hubiera declarado incompetente para conocer sobre la denuncia de la destrucción de árboles, pero sin haber remitido la misma a la autoridad competente, hace patente su inobservancia de la obligación prevista en el numeral 165 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Además, se desestima lo manifestado por el tercero con derecho incompatible respecto a los derechos patrimoniales que aduce tener, pues los mismos versan sobre la controversia suscitada dentro del

---

<sup>17</sup> Directrices cuyo propósito estriba en que existan los medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Juicio Oral Ordinario número \*\*\*\*\* y su resolución atañe precisamente al órgano jurisdiccional de carácter civil.

De esa manera, queda demostrada la causal contenida en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado; circunstancia que implicó un tajante desapego al margen de legalidad previsto por los ordinales 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 137, fracción VI y IX, del código de la materia.

Luego, al estar en presencia de un vicio material y tratándose el acto impugnado de una respuesta recaída a la solicitud del accionante, se puntualiza que la nulidad deberá ser **para efecto** de que la autoridad demandada emita una nueva decisión, en la cual se purgue el vicio detectado<sup>18</sup>, a propósito de que la denuncia realizada por la justiciable no quede insatisfecha y ésta tenga certeza respecto a su situación jurídica.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad** de la negativa expresa consignada en el escrito de contestación de demanda y en el oficio número \*\*\*\*\*, **para efecto** de que ésta emita una nueva decisión, en la cual:

---

<sup>18</sup> De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia de rubro siguiente: «**SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**» Décima Época; Registro: 2008190; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 14, Enero de 2015, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A. J/17 (10a.); Página: 1659

- a) Reitere los fundamentos y motivos que no fueron materia de la declaración de nulidad y, concretamente, aquellos relacionados con los puntos 2 dos, 3 tres y 4 cuatro de la denuncia realizada; y
- b) Determine que carece de competencia para resolver sobre la destrucción de árboles (punto número 1 uno de la denuncia) y, en consecuencia, remita la denuncia formulada por la accionante a la autoridad que estime competente, notificando tal circunstancia a la impetrante.

Lo anterior, con base en los principios de coordinación y colaboración establecidos en el ordinal 165 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y a fin de que la autoridad que resulte competente resuelva lo que en derecho proceda sobre la amenaza de destrucción de árboles.

Finalmente, el Director de Imagen Urbana y Gestión del Centro Histórico de Guanajuato, Guanajuato, **deberá cumplimentar la determinación que precede e informar sobre ello a esta Sala**, en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

En su demanda, la justiciable solicita que la autoridad demandada realice las gestiones necesarias e intervenga -en el ámbito de sus

atribuciones-, en la problemática expuesta en el escrito presentado el 23 veintitrés de noviembre de 2017 dos mil diecisiete.

Al respecto, se precisa que **tal pretensión ha quedado satisfecha** pues conforme al estudio realizado en el considerando anterior, se advierte que la autoridad ya intervino -en el ámbito de sus atribuciones, en la supervisión de las acciones constructivas que fueron denunciadas por la accionante.

Además, se precisa que la intervención solicitada en relación con la destrucción de árboles, **se encuentra supeditada al sentido del nuevo acto que emita la autoridad que resulte competente.**

Al efecto, resulta orientador el criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal, siguiente:

**«RECONOCIMIENTO DEL DERECHO Y CONDENA. CUANDO SE TRADUCEN DIRECTAMENTE EN EL EFECTO DE LA NULIDAD OTORGADA, SU ESTUDIO ES INNECESARIO.** Cuando las pretensiones de reconocimiento a un derecho y/o la condena --solicitadas por la parte accionante-- se traducen directamente en el efecto de la nulidad decretada, resulta innecesario un pronunciamiento al respecto, pues estas pretensiones se encuentran ya atendidas dentro del estudio que llevó a la nulidad decretada y se encuentran supeditadas a la emisión de ese nuevo acto.»<sup>19</sup>

En mérito de lo expuesto con antelación, con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 298, 299 y 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

---

<sup>19</sup> Expedientes 2422/2ªSala/16, sentencia del 9 de febrero de 2017; 486/2ªSala/16, sentencia del 27 de abril de 2017; y 316/2ªSala/17, sentencia del 8 de junio de 2017. Actor: \*\*\*\*\*).

**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 decreta la nulidad de la negativa expresa consignada en el escrito de contestación de demanda y en el oficio número \*\*\*\*\*, para el efecto precisado en el Considerando Quinto de esta sentencia, por los motivos y fundamentos expuestos en el mismo.

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 Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.