

Silao de la Victoria, Guanajuato, 12 doce de noviembre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **813/1ª Sala/20** 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 mediante juicio en línea de este de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 15 quince de junio de 2020 dos mil veinte; quien se señala en el proemio promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución negativa ficta que se configuró a la gestión formal presentada desde el 16 de octubre de 2018 y posteriormente el 18 de octubre de 2019, ante el Presidente Municipal de Irapuato, sin que hasta la fecha se me haya notificado resolución expresa por escrito que verse específicamente sobre la substancia de los solicitado.»

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 la autoridad emita una nueva resolución en la cual atienda de manera directa, completa y congruente la solicitud planteada; y además se ordene a las dependencias correspondientes que lleven a cabo las acciones propuestas en el escrito petitorio, así como las demás que sean necesarias para solventar de

manera eficaz los problemas de seguridad, movilidad y obra pública en el fraccionamiento ***** de la ciudad de Irapuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto dictado el 15 quince de junio 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 admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora, asimismo la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca.

En proveído emitido el 5 cinco de agosto de la misma anualidad, se tuvo al **Presidente Municipal de Irapuato, Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma legal.

Respecto de las pruebas, se admitieron las documentales ofrecidas y exhibidas, además, les tuvo por haciendo suyas las ofrecidas y exhibidas las aportadas 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 28 veintiocho de agosto de la misma anualidad, se tuvo al accionante por ampliando la demanda, y se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada para que diera contestación a la misma.

Luego, el 18 dieciocho de junio del año que transcurre, se tuvo a la parte demandada por dando contestación a la ampliación de demanda.

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

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 6 seis de octubre del 2020 dos mil veinte, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la demandada y no así por la parte actora.

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

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

En virtud de lo anterior, es conveniente resaltar en primer término que de conformidad con 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 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.»

[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 los hechos señalados con los números 3 tres y 4 cuatro, afirmó la parte actora que el 16 dieciséis de octubre de 2018 dos mil dieciocho y posteriormente el 18 dieciocho de octubre del 2019 dos mil diecinueve, presentó el mismo escrito dirigido al Presidente Municipal demandado, en el que expuso la problemática relativa al fraccionamiento *****, en Irapuato, Guanajuato, así como la propuesta de acciones para mejorar las condiciones generales de la zona.

Lo anterior se acredita fehacientemente con el original del escrito suscrito por habitantes del fraccionamiento *****, de Irapuato, Guanajuato, entre ellos del actor, mediante el cual solicitaron lo siguiente:

«Las acciones que requerimos para mejorar las condiciones generales a toda esta zona, haciendo énfasis que necesitamos estar en su radar para considerarnos también en “MEJOR CIUDAD” Acciones que tendrían un impacto social, generando calidad de vida en las inmediaciones.

ACCIONES.

- Presencia policial en toda la zona, que incluya rondines más frecuentes durante el día que inhiba a los delincuentes y por las noches que incluya el desalojo y/o detención de drogadictos que personas que son ajenas.

- La limpieza de los lotes baldíos que incluya el corte de maleza, así los delincuentes no tendrán escondite para sus fechorías o que arrojen basura y abandonen cuerpos. Actualmente estas condiciones favorecen la proliferación de toda clase de fauna nociva. Cabe mencionar que en unas cuantas semanas esta basura y/o maleza serán consumidas seguramente por el fuego, ocurre año tras año, provocando problemas ambientales.
- La poda de árboles de ornato en la vía pública, pues existen algunos que son demasiado frondosos lo que proporciona penumbra en la que pueden sorprender los delincuentes.
- Controlar los campos de futbol, quien los regentea ha cobrado por muchos años como para que tengan baños portátiles. Además de desalojar los campos una vez que concluyan los encuentros deportivos para generar confianza al género femenino y niños que se ven en la necesidad de pasar por las cercanías.
- Suprimir el comercio ambulante (tianguis). Ya en la administración municipal del anterior alcalde (*****), se efectuó el retiro pues violaban todos la reglamentación municipal de comercio informal, el operativo para el desalojo incluyó la participación de Ordenamiento Territorial Policía Municipal, Tránsito, Comercio y Fiscalización. La violación al comercio callejero aún prevalece en esta nueva administración. También es de tomar en cuenta que tanto los comerciantes como los compradores llenan de basura los baldíos. REITERO Y ENFATIZO LA MOLESTIA QUE ESTO PROVOCA PARA EL LIBRE TRÁNSITO DE TODOS LOS VENICOS, CUALQUIERA QUE SEA EL MEDIO QUE SE USE PARA LA MOVILIDAD. También es importante señalar que, de manera reciente se construyó la banqueta, por parte de Obras Públicas, del lado oriente que es para el peatón y que estos comerciantes invaden con sus mercancías y transitan con sus vehículos.
- La demolición y/o sellado de las casas abandonadas. Debo agregar que actualmente son habitadas robando servicio eléctrico del municipio, por personas que han tenido ya balaceras. Ojalá que no tengamos que lamentar un enfrentamiento entre sus moradores y los visitantes que puedan dejar en medio del fuego a vecinos.
- Sobre las calles *****, como mencioné fue construido la banqueta (GRACIAS) quedando pendiente la banqueta poniente y el arroyo vehicular. Luego del servicio que dio para aliviar el tránsito por las obras del Boulevard *****, es importante regenerar esta vialidad, así como la calle *****y *****, que dan servicio a toda esta zona. Y mejorar el entorno social de manera importante brindando calidad de vida a los habitantes de toda la zona.

[Lo destacado es propio]

Ello según el citado escrito en el cual consta un sello a manera de acuse de recibo, del que se advierte que fue recibido por la Presidencia Municipal, el 16 dieciséis de octubre de 2018 dos mil dieciocho; y nuevamente el 18 dieciocho de octubre del 2019 dos mil diecinueve, 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.

Máxime que el documento privado es de fecha cierta lo que se advierte del sello de recibido que contiene por parte de la Presidencia Municipal de Irapuato, Guanajuato.

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.»¹ [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 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 Guanajuato², 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, 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**

¹ 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

² «**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.»

MOTIVEN LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE AQUÉLLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN "LISA Y LLANAMENTE".»³

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.

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 el actor carece de interés jurídico para impugnar, además de que es autoridad incompetente para responder la citada petición.

Es decir, en la presente causa procesal, el Presidente Municipal de Irapuato, Guanajuato, no exhibió el documento que contuviera la determinación recaída a la instancia que le fue presentada menos aún la correspondiente constancia de notificación a la peticionaria; concluyéndose que no cumplió con el débito probatorio que permitiera generar certeza de que efectivamente se dio respuesta a la petición en comento.

³ Tesis: V.2o.P.A.12 A, Novena Época; Registro: 170117; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Materia(s): Administrativa; Página: 1741.

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 16 dieciséis de octubre de 2018 dos mil dieciocho, y 18 de octubre del 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.

Interés jurídico. En consideración de la autoridad demandada no se afectan los intereses jurídicos del actor en virtud de que carece de interés jurídico para reclamar las cuestiones de fondo planteadas en los escritos debido a que el sólo hecho de residir en determinado lugar no lo convierte en titular de un derecho subjetivo, ni mucho menos de proceder a nombre de los integrantes del fraccionamiento.

Es **infundada** la causal de improcedencia invocada por las autoridades demandadas de conformidad con las consideraciones jurídicas siguientes:

Es necesario precisar en primer término que uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la «litis» sobre la que versará el proceso administrativo, la cual no puede referirse a otra cosa sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad demandada, con el objeto de garantizar al particular la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

Por tal motivo, la autoridad al contestar la demanda contra la resolución negativa ficta, no podrá fundar su resolución en situaciones procesales que impiden el conocimiento de fondo, toda vez que al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto cuando no promueve debidamente, también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo marcado por la ley; luego, al ser contestada dicha demanda por la autoridad, las únicas razones que podrá exponer para justificar la resolución son aquellas relacionadas con el fondo del asunto, y no otras de carácter procesal.

Por lo tanto, este juzgador se encuentra constreñido a examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.

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

«NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS

DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.»⁴ [Énfasis añadido]

Lo anterior aunado a que tal y como se señaló en el Considerando Segundo de esta sentencia, quedó plenamente demostrada la existencia del acto impugnado en este proceso, es decir, la configuración de la negativa ficta respecto de la petición formulada por el actor a la autoridad demandada.

En este sentido, cabe destacar que las causas de improcedencia constituyen aspectos que precisamente impiden analizar el fondo de la controversia planteada, es decir, la legalidad del acto; luego, como los argumentos de la autoridad demandada versan sobre situaciones que no inciden en la procedencia del proceso, sino en el estudio de fondo - procedencia de las acciones solicitadas por el actor-, es viable desestimarlos.

Sobre el tema resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL

⁴ Época: Novena Época; Registro: 173738; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, Diciembre de 2006; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 165/2006 Página: 202

ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.»⁵ [Énfasis añadido]

En consecuencia, quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo, ya que, al tratarse de una negativa ficta, en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora en contra de la negativa expresa, ni aquellos esgrimidos por las autoridades demandadas 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»**.⁶

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

⁵ Época: Novena Época; Registro: 921015; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice (actualización 2002); Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Constitucional; Tesis: 15; Página: 27.

⁶ 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.

autoridades expresarán los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado.

Sirve de apoyo a lo anterior el contenido de la tesis aislada que a la letra precisa:

«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN

PRIMIGENIA. De conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada expresará los hechos y el derecho en que aquélla se apoya y contra éstos el actor está facultado para ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la citada ley; en razón de ello, no resulta factible concluir que dicha actuación procesal genera un nuevo acto de autoridad que pueda ser considerado como respuesta expresa, pues se trata de la misma negativa impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular.»⁷ [Énfasis añadido]

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

«NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN. La negativa ficta consiste en que transcurrido el plazo que la ley concede a una autoridad para resolver una petición formulada por un particular, aquélla no la hace y, así, se entiende que ha emitido resolución en sentido adverso a los intereses del particular, generándose el derecho de éste para impugnar la

⁷ 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

resolución negativa mediante el juicio correspondiente. Ahora, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda; en cambio, si la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien, esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellas, es innegable que el actor debe, en estos casos, producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones, en atención a que se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada y aun cuando sea cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación. De manera que, si en el caso, la autoridad administrativa demandada, al contestar la demanda, expuso, entre otras cosas, que el derecho de los actores en el juicio se encontraba prescrito y, al efecto, la parte quejosa fue omisa en atacar esta afirmación en vía de ampliación, en la que sólo se concretó a evidenciar el proceder, en su opinión equivocado, de dicha autoridad a la luz de la negativa ficta reclamada, pero sin que de tales argumentos pudiera desprenderse dato alguno que demuestre que no ha operado la prescripción alegada por la propia autoridad, no cabe entonces otra conclusión que la de estimar, por falta de impugnación, apegado a derecho el proceder del tribunal responsable, en cuanto al reconocimiento de la validez de la resolución impugnada.»⁸

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

⁸ 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.

Mediante escrito presentado el 16 dieciséis de octubre de 2018 dos mil dieciocho, y posteriormente el 18 dieciocho del similar mes pero del 2019 dos mil diecinueve, la parte actora solicitó al Presidente Municipal demandado la realización de obras y prestación de diferentes servicios en el Fraccionamiento *****, de Irapuato, Guanajuato.

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

«... si bien el actor ejerce su derecho de petición previsto desde nuestra Carta Magna, también es cierto que para acudir ante los entes jurisdiccionales, debe ser el titular del derecho subjetivo que reclama, esto es, al actualizarse la negativa ficta que demanda, no se le irroga perjuicio efectivo alguno en sus derechos. Sin embargo, para efecto de cumplir con lo ordenado por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, artículo 282, a continuación me permito dar respuesta a los escritos de petición [...]

Así, en relación a la solicitud que Usted realiza, he de referir que ES IMPROCEDENTE Y NO PUEDE SER ATENDIDA EN LOS TÉRMINOS QUE LO SOLICITA, en virtud de lo siguiente:

Si bien menciona diversas cuestiones que solicita sean atendidas, cierto es que el suscrito en mi carácter de Presidente Municipal, carezco de la competencia necesaria para realizar o ejecutar estas acciones, esto en atención a que la administración pública municipal se compone de diversas áreas o dependencias dotadas de atribuciones específicas para la organización y funcionamiento del municipio, entonces es a estas áreas a quienes les corresponde el estudio de la procedencia o no, de las cuestiones que solicita, pues aún cuando en el suscrito recae la coordinación de la administración pública municipal, también es cierto que cada una de las entidades que la conforman, tienen sus funciones y obligaciones para las cuales fueron creadas, tal como lo establece el artículo 25 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal.

Asimismo, no debe pasar desapercibido que bajo el Principio de Legalidad estas autoridades municipales solo podemos hacer lo que la ley nos permite, por lo tanto, es fundamental actuar bajo estos principios de ley, para que la actuación de la autoridad no carezca de los elementos y requisitos de validez señalados en el propio Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Bajo este contexto, le informo que el escrito de petición ha sido remitido a la Dirección General de Servicios Públicos, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Dirección General de Obras Públicas y Dirección de Mercados, pues resultan ser las áreas competentes para efecto de que se analice, valore y determine la procedencia o improcedencia de lo planteado por Usted, para lo cual adjunto al presente, los oficios, en donde obra el sello de recibido, mediante los cuales se solicita a estas dependencias que se atienda el contenido del escrito, en lo que respecta al ámbito de su competencia.

No obstante lo anterior, debe quedar establecido que la atención a lo solicitado no implica “per se” una respuesta afirmativa [...] por lo que en este sentido las peticiones que realiza en su escrito deberán estar sujetas a un estudio riguroso respecto a la posibilidad de una ejecución material...»

Respecto de dicha negativa expresa, la parte actora manifiesta en el agravio **único** de la ampliación de demanda que la negativa expresa está indebidamente fundada y motivada debido a que omitió pronunciarse respecto de la problemática que aqueja al fraccionamiento, siendo que sí tiene competencia para determinar lo conducente, agrega que no debió limitarse a remitir la solicitud a las direcciones a su cargo.

Por su parte, el Presidente Municipal al contestar la demanda reiteró que el haber enviado los oficios a las dependencias facultadas para realizar el análisis de las acciones solicitadas por el actor, las instruyó a atender y dar seguimiento a lo requerido, sin que ello se traduzca en una respuesta afirmativa, sino que primero deberían realizar un estudio y

posteriormente emitir una respuesta, con ello coadyuva a que obtenga una respuesta fundada y motivada.

Asimismo, que no tiene competencia para ejecutar las acciones solicitadas y por consiguiente no es factible un pronunciamiento respecto de la problemática expuesta en su escrito.

Entonces, la controversia en el presente proceso consiste en determinar si los fundamentos y motivos de la respuesta negativa expresa son congruentes con lo petitionado por la parte actora.

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

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como imperativo a toda autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, **la obligación de fundar y motivar la causa legal de sus actos**, ello en respeto a las garantías constitucionales de seguridad y certeza jurídica consagradas en favor de los gobernados.

Además, el artículo 137, fracciones VI y IX, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, estipula como elementos de validez del acto administrativo, el encontrarse **debidamente motivado** y que este sea expedido **de manera congruente** con lo solicitado, resolviendo expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las disposiciones jurídicas.

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

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

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»⁹ [Lo resaltado es propio]

⁹ Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, abril de 1993, Tesis: VI.2o. /J.248, Página: 43.

En tal sentido, por **motivación** debe entenderse la expresión pormenorizada de las circunstancias, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de la resolución y a través de las cuales se explique al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificar dicha decisión autoritaria, le permitan su defensa para el caso de que resulte irregular.

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras:

(a) **Formal**, cuando existe omisión total e incongruencia del argumento explicativo, así como ante su notoria insuficiencia, ocasionando con ello que el destinatario no pueda conocer la esencia de las razones en que tuvo apoyo la emisión del acto autoritario, y por consiguiente, imposibilitando a éste cuestionar dicha decisión y defenderse adecuadamente; y

(b) **Material**, cuando la explicación o razones dadas son incorrectas o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: «**MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO**»¹⁰

Por tanto, la transgresión a la garantía de la correcta motivación puede configurarse, entre otras, por una **indebida motivación**, la cual implica

¹⁰ Novena Época; Registro: 174228 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006 Materia(s): Común Tesis: I.4o.A.71 K Página: 1498

que las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es inadecuado, no aplicable o se interpreta incorrectamente, es decir, no hay justificación de la actuación de la autoridad que sea acorde con los hechos apreciados; así como por una **incongruente motivación**, la cual se configura cuando los argumentos justificatorios de la autoridad no coinciden o no se relacionan con la decisión expresada, impidiendo identificar la «ratio decidendi»¹¹ del acto autoritario.

Tal criterio se advierte de las siguientes tesis jurisprudenciales:

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

¹¹ Locución latina que significa a literalidad «razón para decidir».

el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»¹² [Énfasis añadido]

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

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

Entonces, dado que el justiciable solicitó presencia policial en el Fraccionamiento San Carlos que incluyera rondines frecuentes y desalojo o detención de drogadictos; limpieza de lotes baldíos que incluya corte de maleza y poda de árboles de ornato en la vía pública; suprimir el comercio ambulante ubicado como tianguis; demolición o sellado de las casas abandonadas; finalmente, la construcción de la banqueta poniente y arroyo vehicular de la calle *****, y rehabilitación del Boulevard *****, calle ***** y *****; era menester que el Presidente Municipal demandado se pronunciara sobre dicha solicitud.

Más aún que el artículo 77, fracciones II y VIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, señalan como atribuciones del

¹² Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, mayo de 2006; Materia(s): Común; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

Presidente Municipal el de cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y eficientar la prestación de servicios públicos, disposiciones aplicables al caso concreto en virtud de que las acciones solicitadas por el actor corresponden a la **prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; y alumbrado público**; señalados como tales en el artículo 167, fracciones V, IX, X, XII y XIV, de la citada ley orgánica.

Para su mayor comprensión, a continuación, se transcriben las disposiciones indicadas en el párrafo precedente:

«**Artículo 77.** El presidente municipal tendrá las siguientes atribuciones: [...]

II. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal [...]

VIII. **Eficientar la prestación de los servicios públicos municipales...**»

«**Artículo 167.** Los ayuntamientos tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: [...]

V. Calles, parques, jardines, áreas ecológicas y recreativas y su equipamiento;

VI. Desarrollo urbano y rural [...]

IX. Limpia, recolección, traslado, tratamiento, disposición final y aprovechamiento de residuos;

X. Mercados y centrales de abastos [...]

XII. Protección civil [...]

XIV. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el de policía preventiva [...]

De las disposiciones anteriores se advierte que el Presidente Municipal sí es competente para atender la solicitud del actor, ello dado que tiene la facultad de eficientar los servicios públicos municipales como lo solicita la parte actora.

Ahora bien, al señalar la demandada en la negativa expresa que es incompetente para analizar la procedencia de las acciones solicitadas y que envió la solicitud a las áreas competentes, la respuesta a su solicitud no fue congruente con lo solicitado al tenor de lo dispuesto en el artículo 137, fracción IX, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo que constituye una evasiva.

Lo anterior aunado a que, como se señaló en el Considerando Tercero, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la «litis» sobre la que versará el proceso administrativo la cual no puede referirse a otra cosa, **sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad**, con el objeto de garantizar al particular la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

Por estos motivos, **la autoridad al contestar la demanda contra la resolución negativa ficta, no podrá fundar su resolución en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo**, toda vez que al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto cuando no promueve debidamente, también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales

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

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

«NEGATIVA FICTA. 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.»¹³

Así pues, a pesar de que la contestación de demanda es el momento procesal oportuno que tuvo la autoridad demandada para señalar los hechos y el derecho por los cuales, fictamente, dio una respuesta en sentido negativo a las peticiones del particular; al no hacerlo se infiere que no pudo justificar debidamente las razones por las que fictamente se negó a resolver lo petitionado por el actor, y por tratarse de una negativa ficta no tiene otra oportunidad para fundar y motivar debidamente dicha negativa.

Ilustra lo anterior la tesis que a continuación se transcribe:

«NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA CUANDO LA AUTORIDAD REQUERIDA, INJUSTIFICADAMENTE, DECLARA SU INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE LA PETICIÓN. De lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se desprende que las autoridades fiscales están obligadas a resolver las instancias o peticiones que se les formulen dentro de ciertos plazos, y a notificar las resoluciones que dicten al respecto; su silencio conduce a considerar que resolvieron de manera negativa, configurándose así una resolución negativa ficta. Entonces, para que se actualice ese silencio administrativo es menester que la autoridad no conteste, no lo haga en el plazo legal, o haciéndolo, de una manera renuente y sin fundamentación ni motivación, no dé respuesta al fondo de la cuestión que se le planteó. Sobre tales premisas, es lógico establecer que cuando la autoridad contesta dentro del plazo respectivo, señalando que carece de competencia para resolver y demuestra tal circunstancia de manera fundada y motivada, no se integra la negativa ficta, pues es inconcuso que la respuesta que debe darse a la petición de un particular debe

¹³ Época: 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.

provenir de autoridad facultada para hacerlo. Por consiguiente, cuando la autoridad se declara incompetente para conocer de la petición o declina competencia en otra autoridad, para no estimar configurado el silencio administrativo es menester no sólo que haya citado los fundamentos y motivos relativos a esa determinación, sino que en realidad esa incompetencia se actualice; de lo contrario, debe considerarse emitida una evasiva a contestar y, por ende, configurada la negativa ficta.»¹⁴

Énfasis añadido.

Por consiguiente, este Juzgador determina que la autoridad demandada apreció incorrectamente los hechos que motivaron su contestación y dejó de aplicar los artículos 77, fracciones II y VIII, y 167, fracciones V, IX, X, XII y XIV, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, por lo que se demuestra la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por consiguiente, este Juzgador determina que la autoridad demandada apreció incorrectamente los hechos que motivaron su contestación, por lo que se demuestra la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este orden de ideas y dado que el vicio de ilegalidad señalado en el párrafo anterior trasciende al aspecto material o de contenido del acto impugnado, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios

¹⁴ Época: Novena Época; Registro: 179852; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, diciembre de 2004; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.15o.A.7 A; Página: 1383.

de Guanajuato, se declara la **Nulidad Total** de los fundamentos y motivos de la respuesta expresa.

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

Es de precisar que al haberse impugnado una negativa ficta este Tribunal debe resolver sobre el fondo de la instancia o petición planteada, pues de no considerarse así quedaría la posibilidad de que la demandada examinara si fue procedente o no la petición materia de este proceso¹⁵.

Ilustra lo anterior la tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que enseguida se transcribe:

NEGATIVA FICTA. FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

NULIDAD LISA Y LLANA. La nulidad decretada ante la falta de contestación de la demanda, en un juicio en el que se combate una negativa ficta, debe ser lisa y llana y no para efectos, mucho menos para el efecto de que se emita nueva resolución expresa, debidamente fundada y motivada, ya que por el transcurso del tiempo y ante la omisión de responder de la autoridad fiscal, se configuró una resolución negativa ficta que es precisamente la que da lugar a la interposición del juicio de nulidad. Por tanto, la solución que se dicte en ese tipo de asuntos debe ver al fondo de la cuestión planteada y ser resuelta en definitiva. De lo contrario, se rompería con la finalidad de dicha ficción jurídica, que es la de abreviar trámites y dar una pronta resolución a la situación de los particulares, en aras de la seguridad jurídica, y no postergarla indefinidamente.¹⁶[énfasis añadido]

¹⁵ Así lo señaló el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito al resolver el amparo directo 77/2020, al resolver un asunto similar relativo a la impugnación de una negativa ficta.

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

Ello, porque como quedó expuesto, el actor demandó la nulidad de la resolución negativa ficta, derivada de la petición que le hizo al Presidente Municipal de Irapuato, Guanajuato, solicitando en vía del reconocimiento del derecho que la autoridad emita una nueva resolución en la cual atienda de manera directa, completa y congruente la solicitud planteada; asimismo para que ordene a las dependencias correspondientes que lleven a cabo las acciones propuestas en el escrito petitorio, así como las demás que sean necesarias para solventar de manera eficaz los problemas de seguridad, movilidad y obra pública en el fraccionamiento ***** de la ciudad de Irapuato.

Por consiguiente, se reconoce el derecho solicitado por la parte actora y se condena a la autoridad demandada en los términos precisados a continuación, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En el escrito petitorio que motivó la configuración de la negativa ficta, el actor pidió la **presencia policial en toda la zona**, que circunscribiera rondines más frecuentes que incluyeran el desalojo y/o detención de drogadictos, además de los campos una vez que concluyan los encuentros deportivos.

Lo anterior, constituye la prestación del servicio público de seguridad pública, respecto del cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en artículo 21, octavo párrafo establece:

«Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas

competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución...»

Luego, como ya se mencionó, el artículo 167, fracción XIV de la Ley Orgánica Municipal, señala:

«**Artículo 167.** Los ayuntamientos tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: [...] XIV. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el de policía preventiva...»

De los artículos que preceden, se desprende que es competencia municipal en materia de seguridad pública la prevención del delito, garantizar la seguridad en el territorio municipal, de las personas, sus bienes, sus derechos, así como preservar la tranquilidad y guardar el orden público, sin que se establezca en ellos algún requisito para la prestación de dicho servicio.

Por ello, la autoridad demandada a fin de eficientar¹⁷ la seguridad pública en el fraccionamiento *****, en el Municipio de Irapuato, Guanajuato, deberá realizar de manera conjunta con la dependencia correspondiente un análisis de las necesidades en materia de seguridad pública tomando en consideración los hechos narrados por el actor en su escrito petitorio, con la finalidad de estar en posibilidad de delimitar y comisionar al número de policías necesario en esa zona, así como establecer una mayor frecuencia de rondines o patrullajes, para que dicho personal únicamente en caso de la comisión de algún ilícito, realice las acciones legales conducentes.

¹⁷ Cfr. Artículo 77, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

También solicita el actor en el escrito petitorio la limpieza de lotes baldíos, poda de árboles en la vía pública y controlar que los campos de fútbol tengan baños.

Al respecto, es de precisar que las acciones solicitadas forman parte de la prestación del servicio público de calles, parques, jardines, áreas ecológicas y recreativas y su equipamiento¹⁸; por lo que su prestación está limitada por los requisitos establecidos en las normas aplicables, tal y como lo señala el artículo 11, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que dice:

«**Artículo 11.** Son derechos de los habitantes del Municipio:

I.- Utilizar los servicios públicos que preste el Municipio, de acuerdo con los requisitos que establezca esta Ley, los reglamentos municipales respectivos y demás ordenamientos legales aplicables...»

Lo anterior tiene relevancia debido a que el artículo 143, fracciones I y VII, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Irapuato, Guanajuato, señala la competencia del Director de Parques y Jardines para cuidar las áreas verdes del municipio, lo que conlleva a concluir que respecto de aquellos lotes que tengan un propietario, no tiene atribuciones para realizar las acciones solicitadas por el actor.

A continuación, se transcriben los artículos citados:

«**Artículo 143.** El Director de Parques y Jardines, además de las atribuciones comunes para los subsecretarios, directores, coordinadores y titulares de unidad que prevé este ordenamiento, tiene las siguientes: I. Proponer la creación, aprovechamiento, restauración, fomento, conservación y cuidado de las áreas verdes, en los bienes de uso común del Municipio;

¹⁸ Cfr. Artículo 167, fracción V, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

VII. Realizar la poda de palmas, palmeras, árboles y arbustos de las áreas verdes del Municipio, así como el saneamiento y retiro de plaga de los mismos...»

Por lo tanto, la autoridad demandada deberá realizar de manera conjunta con el área correspondiente un estudio sobre las áreas verdes que son del Municipio y que en consecuencia, deberá realizar la limpieza y poda de árboles, así como la implementación de infraestructura necesaria en los parques o campos públicos.

También solicitó el actor en su escrito petitorio la supresión del comercio ambulante, la demolición y sellado de viviendas abandonadas, y finalmente la rehabilitación del Boulevard *****y las calles ***** y *****.

Se reconoce el derecho del actor para que la autoridad demandada investigue e informe al actor de manera conjunta con las áreas correspondientes, respecto de la situación de los comerciantes, debiendo verificar si dicho tianguis se encuentra o no inscrito en el Registro Público Municipal de Mercados y Centrales de Abastos, y si los comerciantes se encuentran inscritos en el padrón de locatarios, a fin de conocer **si les fue expedido un permiso o licencia por parte del municipio que les otorgue el derecho a realizar actos de comercio en dicho lugar, en cuyo caso la autoridad estaría impedida para retirarlos.**

Lo anterior en virtud de que cuando se declare la ilegalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, proceda restituir un derecho subjetivo previamente **debe constatarse el derecho** que tiene éste para ello con la finalidad de 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. Es ilustrativa para sustentar lo anterior, la siguiente tesis¹⁹ cuyo rubro y texto señalan:

FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR PARA OBTENER SU RESTITUCIÓN O LA DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD. SU EJERCICIO PRESUPONE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

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

¹⁹ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tesis IV.2o.A.136 A (10a.), p, 2707, registro 2013828.

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. [Énfasis añadido]

Por lo que, en caso de que dichos comerciantes no tengan los permisos correspondientes, deberá la autoridad hacer del conocimiento del actor, las acciones que tomará a fin de solventar dicha situación.

Lo señalado de conformidad con el artículo 3 del Reglamento de Mercados Públicos para el Municipio de Guanajuato, que señala:

«**Artículo 3.** Para los efectos de este Reglamento se considerarán [...]

- b. Comerciantes permanentes, quienes hubiesen obtenido de la administración de mercados **licencia necesaria para ejercer el comercio** por tiempo indeterminado y en lugar fijo que pueda considerarse como permanente;
- c. Comerciantes permanentes semifijos, quienes hubiesen obtenido de la administración de mercados **licencia necesaria para ejercer el comercio** por un tiempo indefinido, en los lugares señalados por esa dependencia, dentro de las zonas de mercados, predios concesionados de propiedad municipal en la vía pública y en instalaciones semifijas;
- d. Comerciantes temporales, quienes hubiesen obtenido de la administración de mercados, **licencia necesaria para ejercer el comercio** por un tiempo que no exceda de seis meses, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizado;
- e. Comerciantes temporales semifijos y ambulantes quienes hubiesen obtenido de la administración de mercados, **la licencia necesaria para ejercer el comercio, por tiempo determinado**, que vaya de un día a un mes, con opción de refrendo;
- f. Comerciantes permanentes ambulantes, quienes hubiesen obtenido de la administración de mercados, **licencia necesaria** para ejercer el comercio en lugares indeterminados y por tiempo indefinido y cuyos puestos sean fácilmente trasladados de un lugar a otro....»

En este mismo contexto, se reconoce el derecho del actor para que la autoridad demandada **investigue sobre las viviendas abandonadas en el fraccionamiento *****, a fin de determinar con el área respectiva, si éstas construcciones abandonadas implican o no un riesgo para las personas, así como el nombre del o los propietarios a fin de que se les requiera tomar las acciones pertinentes.**

Ello al tenor de lo dispuesto en el artículo 383 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que es del tenor siguiente:

«**Artículo 383.** Cuando se tenga conocimiento sobre una construcción, estructura o instalación que represente algún peligro para las personas o los bienes, la unidad administrativa municipal ordenará, con la urgencia que el caso requiera, al propietario de aquéllas que efectúe las reparaciones, obras o demoliciones que sean necesarias conforme al dictamen técnico, precisando el peligro de que se trate.

Si como resultado del dictamen técnico fuere necesario, la unidad administrativa municipal podrá ordenar la desocupación temporal o definitiva de una construcción peligrosa. En caso de peligro inminente, la desocupación deberá efectuarse en forma inmediata pudiendo hacerse uso de la fuerza pública para cumplir con dicha orden.»

Finalmente, solicitó el actor la **rehabilitación del Boulevard ***** y las calles ***** y *****.**

Como se precisó supralíneas, una vez decretada la ilegalidad de la negativa expresa, es obligación de este juzgador constatar la existencia del derecho subjetivo para que no obtenga un beneficio indebido como se señala en el criterio de rubro «**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**»²⁰ que este juzgador comparte.

Sin embargo, es de destacar que la especie al actor omitió aportar al proceso prueba alguna que demostrara la necesidad de rehabilitación de las vialidades a que alude así como los trabajos necesarios para ello.

²⁰ 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.

Por tal motivo, se condena a la autoridad demandada para que de manera conjunta con el área respectiva, realice una inspección en los lugares señalados, a fin de determinar las causas por las cuáles se requiere o no rehabilitar las vialidades indicadas, cuáles son los trabajos necesarios para ello, y en su caso si cuenta con el presupuesto necesario para ello o bien si se incluirá en el presupuesto de manera posterior.

La consideración anterior encuentra sustento legal en el artículo 11, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que dice:

«**Artículo 11.** Son derechos de los habitantes del Municipio: [...] III. Recibir los beneficios de la obra pública de interés colectivo que realice el Ayuntamiento.»

Se precisa a la autoridad demandada que **los análisis y estudios ordenados en este fallo deberán ser hechos del conocimiento del actor, y en materia de seguridad pública y parques y jardines las acciones indicadas deberán ser ejecutadas** e igualmente hechas del conocimiento del actor, y todas de este Juzgador.

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

«**SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SI SE PRODUCE CON MOTIVO DE LA FALTA DE EXPRESIÓN DE LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS EN QUE SE APOYÓ LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PARA RESOLVER UN RECURSO EN SEDE ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA Y NO PARA EL EFECTO DE QUE LA AUTORIDAD REVOQUE LOS ACTOS QUE ORIGINARON SU INTERPOSICIÓN (LEGISLACIÓN**

VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). Del penúltimo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, se advierte que cuando la Sala Fiscal conozca sobre la juridicidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, está obligada a analizar la legalidad del acto o resolución impugnados, siempre que cuente con los elementos suficientes para hacerlo. En ese tenor, si la Sala anuló la resolución negativa ficta impugnada porque la autoridad demandada no expresó los motivos y fundamentos por los que no resolvió oportunamente el recurso en sede administrativa por el que se impugnaron créditos fiscales, ello se traduce en una violación de fondo en términos del numeral 215 de ese código y vigencia y, por tanto, no es correcto que la nulidad sea para el efecto de que se ordene a la autoridad que los revoque, pues tal proceder se aparta de los principios de celeridad y de economía procesal a que se contrae el numeral citado en primer lugar, que tienen como finalidad evitar los reenvíos en casos de sentencias que anulen resoluciones recaídas a un recurso administrativo y obliguen a la autoridad que emitió la resolución (negativa ficta) a emitir una nueva, es decir, impedir un paso administrativo más; además, se rompe con la finalidad de la negativa ficta que es evitar que se afecte la esfera jurídica del quejoso ante la abstención de la autoridad de emitir la resolución correspondiente, postergando la impartición de justicia indefinidamente; consecuentemente, en esos casos la Sala debe declarar la nulidad lisa y llana de la resolución negativa ficta y, consecuentemente, la de los indicados créditos fiscales.»²¹ [Lo resaltado es propio]

Se destaca que la autoridad demandada **deberá informar sobre el cumplimiento otorgado a la condena que precede en un término de cinco días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia**, según lo dispuesto en el artículo 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299 y 300, fracciones II, V y VI, del Código de

²¹ Época: Novena Época; Registro: 172892; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, marzo de 2007; Materia(s): Administrativa; Tesis: III.4o.A.9 A; Página: 1795.

Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se configura la **resolución negativa ficta**, con base en los fundamentos y razonamientos contenidos en el Considerando Segundo de esta sentencia.

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

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

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

Notifíquese a las partes.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la

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

Versión Pública TJA