

Silao de la Victoria, Guanajuato, 30 treinta de abril de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **881/1ª Sala/18** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 11 once de junio de 2018 dos mil dieciocho, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución negativa ficta que se configuró a la gestión formal presentada el 05 de abril de 2018, ante el ADMINISTRADOR DE MERCADOS del municipio de Silao de la Victoria. Sin que hasta la fecha se me haya notificado respuesta expresa y por escrito que verse específicamente sobre la substancia de lo solicitado.»

Además, hizo valer como pretensiones intentadas en el presente proceso: **1)** La nulidad total del acto impugnado; y **2)** El reconocimiento del derecho y la condena a la autoridad denunciada para que atienda de manera directa, completa y congruente la solicitud planteada y acceda a la petición formulada en el escrito presentado.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 15 quince de junio de 2018 dos mil dieciocho, 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 tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas en el escrito inicial de demanda, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, en proveído de 02 dos de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a *******, Jefe de Departamento de Mercados del Municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, por dando contestación a la demanda** en tiempo y forma legal; también, se le tuvo por designando abogados autorizados y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Asimismo, y por tener relación con los hechos controvertidos en este proceso, se solicitó al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, la remisión de la copia certificada de la resolución dictada en el juicio de amparo número 8/2018, y si la misma ya causó estado.

Luego, por auto dictado el 04 cuatro de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, a la impetrante se le tuvo por **haciendo uso de su derecho a ampliar** en tiempo y forma legal la demanda, corriéndose traslado de este escrito para que se diera la contestación respectiva.

Además, se tuvo a la Secretaria del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, por remitiendo copia certificada de la sentencia

dictada el 28 veintiocho de mayo de 2018 dos mil dieciocho, en el juicio de amparo 8/2018-II, e informando que se interpuso recurso de revisión, por tanto dicha sentencia, aun no quedaba firme.

En esa tesitura, mediante acuerdo de 04 cuatro de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se solicitó al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, informara si el Recurso de Revisión interpuesto en el amparo 8/2018-II, había sido resuelto, y si la sentencia dictada el 28 veintiocho de mayo de 2018 dos mil dieciocho, había quedado firme; por otra parte, se tuvo a la autoridad demandada por **contestando la ampliación de la demanda** en tiempo y forma legal.

Acorde a lo anterior, a través de auto de 05 cinco de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la Secretaria del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, por informando que la substanciación del recurso de revisión en contra de la sentencia de 28 veintiocho de mayo del 2018 dos mil dieciocho, por razón de turno correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, quedando registrado en su índice bajo el amparo en revisión número 170/2018; sin que a la fecha se cuente con la resolución dictada por la superioridad en dicho expediente.

Dado que en la causa administrativa que nos ocupa no obraba prueba pendiente 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.

Siguiendo la secuela procesal, por acuerdo de 21 veintiuno de febrero de 2019 dos mil diecinueve, y a efecto de estar en posibilidad de dictar sentencia en el presente proceso, se solicitó al Juzgado Noveno de

Distrito en el Estado de Guanajuato, informara si el recurso de revisión *****, interpuesto en el Amparo *****, había sido resuelto.

Finalmente, en proveído de 20 veinte de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al Secretario del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, por informando que mediante resolución de fecha 22 veintidós de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se resolvió el recurso de revisión ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, confirmando la sentencia dictada en el juicio de amparo *****, por lo que en auto de cuatro de diciembre del año 2018 dos mil dieciocho, se ordenó el archivo del mismo.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 10 diez de enero de 2019 dos mil diecinueve, se celebró la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguno de los interesados.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2 y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia

Administrativa del Estado de Guanajuato¹; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

El 05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho, *****, dirigió un escrito de petición al Administrador de Mercados de Silao de la Victoria, Guanajuato.

A fin de acreditar lo anterior, la accionante exhibió el escrito de petición dirigido a la autoridad referida, en el cual se aprecia el sello de recepción fechado el 05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho, por parte del Departamento de Mercados perteneciente al aludido municipio.

Este medio de prueba tiene eficacia demostrativa plena para acreditar que la promovente presentó un escrito de petición ante la autoridad municipal ahora demandada, en virtud de que este documento corresponde a su original, sumado a que no fue objetado ni controvertido por las partes, y por el contrario, el encausado admitió como cierta su recepción en la dependencia a su cargo²; ello, conforme a lo dispuesto en los numerales 81, 117, 119 y 124 del Código de

¹ Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

² Véase el apartado «III.- CONTESTACIÓN A LOS HECHOS QUE DAN MOTIVO A LA DEMANDA», punto 3., foja 10 del expediente.

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

A mayor abundamiento sobre la fecha cierta de un documento privado, es ilustrativa la tesis de rubro **«INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA ACREDITARLO CON UN DOCUMENTO PRIVADO, SE REQUIERE QUE ÉSTE SEA DE FECHA CIERTA.»**³

Bajo esa línea de pensamiento, en su escrito de demanda, la impetrante **niega que se le hubiere notificado alguna respuesta en atención a su petición.**

Por su parte, en la contestación de demanda señala la autoridad encausada que no se actualizó el silencio administrativo pues atendió la solicitud de la actora con la emisión un acuerdo por medio del cual dio contestación a la petición, y que el mismo **se notificó por lista publicada en los estrados del palacio municipal**, ya que la actora no proporcionó domicilio para recibir notificaciones dentro del municipio.

Es desacertado el argumento de la autoridad demandada, pues del análisis del acuerdo en mención se desprende que no se siguieron las formalidades para hacerlo del conocimiento de la demandante, considerando que se trata una instancia del particular, por lo que la notificación del acuerdo que recaiga a la solicitud formulada es uno de los elementos constitutivos del derecho público subjetivo denominado «derecho de petición»; de tal suerte que el examinar si la contestación se emitió y fue comunicada al peticionario, conlleva el deber de

³ Tesis: II.1o.18 K (10a.); Décima Época; Registro: 2011460; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 29, Abril de 2016, Tomo III; Materia(s): Común; Página: 2313.

verificar la existencia de la constancia de una notificación y si ésta reúne las formalidades legales, esto es, los elementos jurídicos mínimos que determinan su existencia y el cumplimiento de su cometido, que es, sin lugar a dudas, hacer del pleno conocimiento del solicitante la determinación dictada respecto de su petición.

Al respecto, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé como presunción que los actos de las autoridades administrativas son emitidos con apego a legalidad y, por ello, la obligación de desvirtuar dicha presunción corresponde al particular; empero, 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.

Para más precisión, se transcribe el numeral 47 del Código aludido:

«**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.»

De esta forma, la manifestación de que no se le hubiera hecho de conocimiento o notificado algún oficio que diera respuesta a su solicitud concretada en fecha 05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho, implica una negativa lisa y llana, dado que fue externada de manera categórica, sencilla, clara, sin condiciones y, sobretodo, sin comprender la afirmación de otro hecho. Ilustrativa de lo anterior, resulta la tesis de rubro siguiente: **«CARGA PROBATORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN REQUISITO SOLEMNE PARA FINCARLA A LA AUTORIDAD DEMANDADA CUANDO EL ACTOR NIEGA**

LOS HECHOS QUE MOTIVEN LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE AQUÉLLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN "LISA Y LLANAMENTE".»⁴

De esa forma, conforme a las reglas de la 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.

Esto es, la exhibición del acuerdo de 18 dieciocho de abril de 2018 dos mil dieciocho, a pesar de que corresponde a un documento público original, es ineficaz para demostrar que la decisión fue notificada en términos legales a la accionante, pues no se acompaña de la constancia que acredite tal extremo, siendo fundada la objeción planteada por la actora respecto al alcance probatorio de dicha documental, de conformidad con los arábigos 78, 86, 121 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Se arriba a esta conclusión puesto que el artículo 39, fracción V, en relación con sus correlativos 41 y 43, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponen expresamente los supuestos de

⁴ Tesis: V.2o.P.A.12 A, Novena Época; Registro: 170117; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Materia(s): Administrativa; Página: 1741.

procedencia de cada tipo de notificación, preceptos que para mayor claridad se reproducen:

«**Artículo 39.** Las notificaciones podrán realizarse:...

V. **Por estrados** ubicados en lugar visible de las oficinas de las autoridades, **cuando así lo señale el interesado o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados.**

En este caso la notificación contendrá nombre de la persona, número del expediente y síntesis del acuerdo o resolución. En los autos se hará constar la fecha de la publicación de la lista; »

«**Artículo 41.** **Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en el lugar de ubicación de la autoridad, por correo certificado con acuse de recibo si el domicilio se encuentra fuera del lugar de ubicación de la misma, pero en el Estado de Guanajuato.** o por correo electrónico en los términos de la fracción III del artículo 39 de este Código, cuando así lo soliciten las partes. Cuando exista imposibilidad para hacer la notificación en la forma establecida en este párrafo, previa acta circunstanciada, se acordará la notificación por estrados de todas las actuaciones. »

«**Artículo 43.** **Se notificarán personalmente:**...

II. **La resolución definitiva** y las interlocutorias que se dicten en el procedimiento o proceso;...»

Resaltado propio.

Es así que al tratarse de una respuesta a una solicitud, dicha resolución definitiva debe notificarse personalmente, **en el domicilio señalado en el lugar de ubicación de la autoridad, o bien por correo certificado con acuse de recibo si el domicilio se encuentra fuera del lugar de ubicación de la misma, pero en el Estado de Guanajuato.**

Luego, del escrito de petición se observa que la accionante señaló como domicilio el siguiente:

«calle ***** No. *****, de la colonia el ***** de esta ciudad,...»

Por consiguiente, la estructura normativa transcrita pone de relieve la indebida notificación de la contestación correspondiente, pues la misma debió efectuarse personalmente en el domicilio señalado en el lugar de ubicación de la autoridad, o bien si la autoridad estima que el domicilio no se encuentra dentro del municipio, debió hacerlo por correo certificado con acuse de recibo si el domicilio se encuentra fuera del lugar de ubicación de la misma, pero en el Estado de Guanajuato; advirtiéndose también que el caso concreto **no encuadra en las hipótesis de procedencia de la notificación por estrados**, lo que implica la falta de forma en la presente comunicación con la que la autoridad pretendió contestar la solicitud que le fue formulada, en el entendido de que aun cuando se haya dictado la resolución respectiva, si ésta no fue notificada debidamente, provoca la creencia de la omisión de su dictado.

Es dable entonces concluir en este punto, que la respuesta a la solicitud de la actora fue indebidamente notificada, y la misma se encuentra afectada de nulidad en términos del artículo 45 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ergo, no se acredita fehacientemente ante esta instancia de control que la demandada haya atendido el escrito que le elevó la parte accionante hasta antes de la presentación del escrito de demanda, cobrando aplicación lo dispuesto por el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal

vigente en el Estado al momento de la presentación de la solicitud⁵, que en forma literal indicaba:

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

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

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

Subrayado añadido.

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

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

⁵ Precepto reformado en fecha 18 dieciocho de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, mediante publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 187, tercera parte.

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 tácita 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.

Así, 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.»⁶

Subrayado propio.

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

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

En la especie, el **05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho**, fue presentado escrito de petición ante la autoridad municipal, siendo a partir de esta fecha cuando comenzó a correrle el término que tenía para emitir su respuesta; por lo que posteriormente, en fecha **11 once de junio de 2018 dos mil dieciocho**, dada la falta de respuesta, se promovió la demanda de nulidad ante este Tribunal, mediando

⁶ Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: 161/09.PL. Recurso de Reclamación interpuesto por José Martín Villarreal Huerta, en su carácter de actor. Resolución de fecha 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

evidentemente un periodo superior al de 10 diez días contemplado en la Ley Orgánica Municipal.

En suma, se colige que en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por la accionante ante el Jefe de Departamento de Mercados de Silao, Guanajuato, el día 05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho.

TERCERO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

El encausado adujo el sobreseimiento del proceso, bajo el argumento de que la actora promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue radicado bajo el número de expediente *****, bajo las mismas pretensiones por lo que podrían darse fallos contradictorios o condenarse a un doble pago, para lo cual ofrece los oficios de notificación de los autos de 04 cuatro y 17 diecisiete de enero de 2018 dos mil dieciocho, dictados en aquella causa constitucional.

Así también, obran los informes rendidos por el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, con sede en Irapuato, Guanajuato, ante los requerimientos efectuados por esta Sala de conocimiento, respecto del amparo antes mencionado, documentos todos con valor probatorio pleno con fundamento en los artículos 50,

78, 117, 121, 122 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En esa virtud, **es de desestimarse** el argumento por el que se solicita el sobreseimiento, dado que el supuesto de litispendencia, requiere que el acto rebatido sea materia de un recurso o proceso que se encuentre sub júdice, y en oposición, obra la sentencia recaída al juicio de amparo *****, la cual ha quedado firme y en la cual se sobreseyó en el juicio al actualizarse la improcedencia del mismo en atención al principio de definitividad, concluyendo que en contra de los actos ahí reclamados procedían medios ordinarios de defensa.

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

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

Ello, porque los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, ello de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro:

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».⁷

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Cuando se impugna una negativa ficta, conforme al artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, será al contestar la demanda cuando las autoridades expresarán los hechos y el derecho en que se apoyan para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo petitionado. Sirve de apoyo a lo anterior como criterio de autoridad, el contenido de la tesis aislada que 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.»⁸

Énfasis añadido.

⁷ Tesis: 2a. /J.58/2010, Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Página: 830.

⁸ Tesis: I.17o.A.27 A, Novena Época, Registro: 162102, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIII, Mayo de 2011; Materia(s): Administrativa; Página: 1205

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

a derecho el proceder del tribunal responsable, en cuanto al reconocimiento de la validez de la resolución impugnada.»⁹

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

Bajo el contexto planteado, esta Sala de conocimiento realizará el estudio de los conceptos de impugnación que hizo valer la parte actora, lo cual para efectos de su análisis integral, así como por cuestiones de orden y método, se realizará de manera conjunta entre los conceptos de impugnación esgrimidos en su escrito inicial de demanda y su ampliación, esencialmente con los argumentos en los que reitera que la negativa expresa fue expedida mediando error sobre el objeto, motivo o fin del acto por lo que se encuentra indebidamente fundada y motivada, inobservando los artículos 5 y 8 de la Constitución Federal; 5 y 11, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal; 137, fracciones III y VI del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 5, fracción VI, del Reglamento de Mercados Públicos para el Municipio de Silao, Guanajuato.

Lo anterior, con fundamento en la tesis jurisprudencial número VI.2o.C.J/304, aplicable por identidad sustancial, cuyo rubro indica: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE**

⁹ Tesis: XVI.5o.3 A; 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; Página: 875.

MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.»¹⁰.

En las relatadas circunstancias, se tiene que por medio de escrito presentado en fecha 05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho, la actora presentó ante el Administrador de Mercados de Silao de la Victoria, Guanajuato, la siguiente petición:

«...El día 27 de noviembre de 2017 acudí a la administración de mercados, con el objeto de renovar el permiso correspondiente como comerciante fijo, para realizar dicha actividad durante la temporada decembrina, en la explanada del mercado Victoria. En ese momento, la autoridad me otorgó el permiso indicándome que acudiera a realizar el pago. Sin embargo, solo recibí el comprobante de pago y no así el documento que acreditara el permiso.

A partir de esa fecha acudí a la explanada del mercado Victoria con el fin de explotar los derechos para vender en la vía pública. Sin embargo, la autoridad me indicó que me reubicarían, puesto que el lugar ya estaba ocupado por alguien más...

Por lo tanto solicito a usted la devolución del pago de \$***** (*****.) que realice por concepto de permiso, ya que bajo protesta de decir verdad nunca pude ejercer. De igual manera, solicito el pago de la cantidad de \$***** (*****) por concepto de la mercancía que me fue retenida por el Administrador del Mercado...

Así mismo, solicito me sea entregado original o copia certificada del documento que me acredite como comerciante fijo desde hace 10 años en la explanada del mercado Victoria, así como solicito me sea reconocido el derecho para ejercer el comercio en la vía pública que desde hace 10 años el municipio me ha otorgado...»

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

Por su parte, en la respuesta negativa expresa que se desprende del escrito de contestación (fojas 11 y 12); se aprecia que el demandado sostuvo su denegación para atender a lo solicitado por el actor, sustancialmente en los siguientes argumentos:

«...a su petición contesto de la siguiente manera: me permito informarle que esta autoridad se encuentra impedida legalmente para entregar lo solicitado, pues es cierto y bien sabido...que en la actualidad se encuentra en proceso un Juicio de Amparo Indirecto radicado en el Juzgado Noveno de Distrito...bajo el número de expediente 08/2018, por medio del cual una autoridad jurisdiccional resolverá sobre las mismas peticiones, por lo cual debemos espera a que la autoridad de amparo dicte resolución definitiva...»

Enfatiza además que existe la posibilidad de una doble condena de pago por el mismo concepto de los bienes que le fueron asegurados y posteriormente entregados, según consta en el acta circunstanciada de 08 ocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho.

Respecto de dicha negativa expresa, la actora manifiesta en su ampliación de demanda que la autoridad municipal argumenta que no es su facultad otorgar el documento que la acredita como comerciante, lo que se traduce en error sobre el objeto, motivo o fin del acto, pues conforme al artículo 5, fracción VI, del Reglamento de Mercados Públicos para el Municipio de Silao, Guanajuato, es competencia del Administrador de Mercados otorgar el permiso para desempeñarse como comerciante temporal fijo, sumado a que la respuesta expresa está indebidamente fundada y motivada porque aprecia erróneamente lo solicitado en la gestión y los actos impugnados en el juicio de amparo, ya que es evidente que son distintos, por lo que los motivos para negar indebidos.

Al momento de dar contestación a la ampliación de la demanda, el encausado insiste en que en el amparo ***** se resolverá sobre las mismas peticiones y no puede intentar por dos vías la misma pretensión, pues lo contrario implicaría una violación a los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica consagrados en la carta magna.

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

En primer término, es importante establecer la *litis* en el presente proceso, la cual consiste en determinar si los fundamentos y motivos de la respuesta negativa expresa son congruentes con lo peticionado por la parte actora.

Le asiste la razón a la accionante, sustancialmente, en que la autoridad demandada incumplió su obligación legal de dar respuesta a lo peticionado de manera escrita, fundada y motivada.

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

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

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

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

De la disposición transcrita se advierte que el Jefe de Departamento de Mercados del Municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, tenía el deber de atender de manera directa el fondo de la solicitud presentada por la hoy actora en fecha 05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho.

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

De esta guisa, la contestación a la demanda constituía el momento en el cual la autoridad municipal tenía la oportunidad de desestimar la solicitud de la justiciable proporcionándole los fundamentos y motivos que apoyaran la decisión, exponiendo las causas específicas y razones particulares por las que infería la improcedencia de los puntos concretos requeridos en la petición.

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

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial¹¹ que establece:

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

Énfasis añadido.

¹¹ Tesis: I.4o.A. J/43; Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Página: 1531.

Dicho en otras palabras, en el proceso administrativo contra una resolución negativa ficta, transcurrido un término sin respuesta de la autoridad a una instancia o petición del particular, se presume una resolución desfavorable a la promovente y dentro del propio proceso la autoridad debe aportar los fundamentos y motivos de la misma, mientras que el particular podrá defenderse, debiéndose resolver la controversia.

Por tanto, nos encontramos en la especie ante una figura diversa a la violación al derecho de petición, pues la multicitada negativa ficta que se reconoce en la reglamentación del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es diversa a la violación de la garantía consignada en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en caso de alegar la parte accionante violación al derecho fundamental de petición, y esto prosperara, el único efecto de una sentencia sería que la autoridad encausada, dentro de un término fatal, le diera respuesta al particular, en el sentido que la demandada estimase conveniente.

Resulta entonces palpable que la omisión de atender el fondo de lo pretendido vulnera el principio de seguridad jurídica de la impetrante, considerando que de las constancias que integran el juicio de amparo ***** se advierte que los actos reclamados en esa instancia difieren de la resolución impugnada en esta vía -tal y como lo asevera la accionante-, de ahí que se constate la incorrecta apreciación de los hechos y por ende, la incongruencia de los motivos y fundamentos que soportan la negativa expresa; toda vez que el juicio de amparo en la precisión del acto reclamado¹² estableció:

¹² Visible en la resolución del juicio de amparo a foja 55 vuelta del sumario en estudio.

- «a) El desalojo del espacio en el que ejercía actos de comercio.
- b) El decomiso y/o aseguramiento de las mercancías llevado a cabo quince de diciembre de dos mil diecisiete.»

Mientras que en la causa contenciosa en examen se impugna la denegación tácita de devolución del pago de permiso, así como del pago de mercancía confiscada y de la entrega del documento que acredite a la actora como comerciante temporal fijo; sumado a que en el juicio constitucional se determinó sobreseer en la causa ante la existencia de medios ordinarios de defensa, esto es, no hay una decisión que pudiera contraponerse con lo resuelto por esta Magistratura, dado que no se realizó un estudio sobre el fondo del asunto planteado.

Lo precedente corrobora que la demandada no expuso fundamentos y motivos que sustenten jurídicamente la improcedencia de lo peticionado, quedando demostrada la causal de nulidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al evidenciarse que la resolución negativa deja de aplicar las disposiciones debidas y no atiende de fondo lo peticionado por la solicitante, es decir, su respuesta no es completa ni congruente con la instancia.

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

ante la autoridad demandada. Por analogía, resulta ilustrativa de lo anterior la siguiente tesis¹³:

«NEGATIVA FICTA. LA SENTENCIA QUE DECLARE SU NULIDAD DEBE RESOLVER EL FONDO DE LA PRETENSIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE FACULTADES DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD. De los artículos 37, 210, fracción I, 215 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se deduce que al reclamarse la nulidad de la resolución negativa ficta, la sentencia que dirima el juicio de nulidad debe determinar la legalidad de los motivos y fundamentos que la autoridad expresó en la contestación de la demanda para apoyar su negativa, en función de los conceptos de impugnación expuestos por el actor en la ampliación de la demanda y resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa, sin que proceda que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de la resolución para el efecto de que la autoridad se pronuncie sobre la procedencia o no de la solicitud, por tratarse de facultades discrecionales, pues el propósito de la resolución negativa ficta es resolver la situación de incertidumbre jurídica provocada por la falta de respuesta de la autoridad, objetivo que no se alcanzaría si concluido el juicio se devolviera la solicitud, petición o instancia del particular para su resolución por las autoridades fiscales, quienes pudieron hacer uso de sus facultades al presentárseles la solicitud aludida y al contestar la demanda dentro del juicio.»

Lo resaltado es propio.

En consecuencia, se decreta la **Nulidad Total** de la respuesta negativa recaída al escrito de solicitud presentado por la parte actora el 05 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho, ante el Administrador de Mercados de Silao de la Victoria, Guanajuato, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹³ Tesis: IV.2o.A.48 A, Novena Época, Registro: **183783**, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, Materia(s): Administrativa, Página: 1157.

Esta consideración también la sostiene la jurisprudencia¹⁴ del siguiente tenor:

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

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

¹⁴ Tesis: P. XXXIV/2007, Novena Época Registro: 170684, Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa, Página: 26

Subrayado propio.

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

Así, solicitó en su escrito de demanda el reconocimiento del derecho y condena siguiente:

«Para que la autoridad demandada atienda de manera directa, completa y congruente la solicitud planteada y acceda a la petición formulada en el escrito presentado el 05 de abril de 2018,...»

En la especie, se estima que **la atención a la solicitud ya fue colmada** con la exhibición de la respuesta expresa recaída a la misma, remarcando que los motivos y fundamentos que la apoyan han sido anulados en el presente fallo, de conformidad con el artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, en relación con el pedimento de que la autoridad demandada acceda a la petición formulada en el escrito de solicitud, y a fin de proveer lo conducente, se precisa que de su literalidad se observa lo siguiente:

«...El día 27 de noviembre de 2017 acudí a la administración de mercados, con el objeto de renovar el permiso correspondiente como comerciante fijo, para realizar dicha actividad durante la temporada decembrina, en la explanada del mercado Victoria. En ese momento, la autoridad me otorgó el permiso indicándome que acudiera a realizar el pago. Sin embargo, solo recibí el comprobante de pago y no así el documento que acreditara el permiso.

[...]

Por lo tanto solicito a usted **la devolución del pago de \$***** (*****.) que realice por concepto de permiso**, ya que bajo protesta de decir verdad nunca pude ejercer. De igual manera, **solicito el pago de la cantidad de \$***** (*****) por concepto de la mercancía que me fue retenida por el Administrador del Mercado...**

Así mismo, **solicito me sea entregado original o copia certificada del documento que me acredite como comerciante fijo** desde hace 10 años en la explanada del mercado Victoria, así como **solicito me sea reconocido el derecho para ejercer el comercio en la vía pública** que desde hace 10 años el municipio me ha otorgado...»

Resaltado propio.

Narra la actora que el 27 veintisiete de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, acudió a la Administración de Mercados de Silao de la Victoria, Guanajuato, para renovar el permiso como comerciante fijo, a lo cual señala que se le otorgó el permiso pero que sólo recibió el comprobante de pago.

Dicho pago consta en la copia simple del recibo número ***** expedido a nombre de Reyna Araujo por un monto de \$***** (*****), la cual es prueba eficaz para acreditar que el entero de la cantidad a la Administración de Mercados multicitada, en virtud de que no fue desvirtuada por las partes y contrariamente fue tácitamente aceptada su recepción por parte de la demandada al expresar que el recibo no ampara la expedición de un permiso sino el pago de derechos para la venta en la vía pública, ello con fundamento en los artículos 78, 117, 119, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Asimismo, manifiesta bajo protesta de decir verdad que no ejerció la actividad comercial porque fue retirada del lugar y le fue retenida su mercancía, razón por la cual mediante escrito de solicitud medularmente peticiona: **(i)** La devolución del pago de \$***** (*****) que enteró a la Administración de Mercados; **(ii)** el pago de la cantidad de \$***** (*****) por concepto de la mercancía retenida por el Administrador del Mercado; **(iii)** le sea entregado original o copia certificada del documento que le acredite como comerciante fijo; y **(iv)** le sea reconocido el derecho para ejercer el comercio en la vía pública.

Al respecto, vía contestación de demanda, el Jefe de Departamento de Mercados del Municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, señala que es cierto que la actora acudió a la administración a pagar derechos para la venta en la vía pública, pero que no es cierto que se le haya otorgado un permiso, pues no está facultado para ello, sino para expedir licencia para la venta de forma temporal.

Sobre ese tópico, en el recibo número ***** textualmente se señala:

«Bueno por \$*****

Recibí del sr. (a) *****

Concepto: Temp. Explanada navidad 2017

[....]»

De esta forma, se aprecia el disenso sobre el concepto de pago, pues el recibo únicamente señala «Temp. Explanada navidad 2017», y por un lado el actor afirma que corresponde a la renovación de su permiso, mientras que por el otro, la autoridad señala que no es un permiso sino el pago

de derechos por venta en la vía pública; así, en atención al principio procesal consistente en que *«el que afirma está obligado a probar»*, y de conformidad con el artículo 53 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se procede al verificativo de la carga probatoria constituida a las partes en razón de sus afirmaciones:

Primeramente, cuando la parte accionante manifiesta que acudió a renovar su permiso para vender en la temporada navideña como lo ha venido haciendo desde hace más de 10 diez años, **incumple con el débito probatorio** de la calidad que ostenta como comerciante temporal fijo, es decir, que cuenta con un permiso otorgado por autoridad competente para ejercer el comercio en el sitio fijado, por tiempo determinado y adecuado a la temporada, tan es así que solicita le sea entregado original o copia certificada del documento que le acredite como comerciante fijo y le sea reconocido el derecho para ejercer el comercio en la vía pública, pues la prueba idónea para tal extremo es la propia exhibición del permiso.

No se soslaya que dice la impetrante que solo se le expidió el comprobante de pago; pero es de recordarse que inicialmente manifiesta que ya cuenta con el permiso -va a renovarlo- y en la reglamentación municipal de la materia se concibe al permiso como **el documento** que otorga la Dirección de Servicios Públicos Municipales a los comerciantes que cubran los requisitos establecidos en dicho reglamento, para el ejercicio del comercio en la vía pública o lugares de uso común que la propia Dirección señale¹⁵.

¹⁵ Artículo 5, fracción XII, del Reglamento de Mercados Públicos para el Municipio de Silao, Guanajuato.

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

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

La disertación que precede es relevante en virtud de que el invocado principio de confianza legítima en los actos de autoridad, opera en cuanto a la conservación de la actuación administración en función de su presunción de legalidad, y en el proceso administrativo el principio elemental para reconocer el derecho preconstituido mediante el acto autoritario, es justamente su titularidad al amparo de la norma que así

lo establece, por lo que las pruebas ofrecidas por la parte actora, no bastan -eficacia demostrativa insuficiente- para tener por acreditado el derecho para solicitar al Jefe de Departamento de Mercados del Municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, le sea entregado original o copia certificada del documento que le acredite como comerciante temporal fijo y le sea reconocido el derecho para ejercer el comercio en la vía pública.

Derivado de lo anterior, es oportuno remarcar que en la cuestión planteada nos encontramos en presencia de actividades regladas, que no impiden el ejercicio del derecho fundamental contenido en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que por cuestiones de orden público lo restringen al cumplimiento de determinados requisitos, en este caso, la obtención del permiso correspondiente.

En ese orden de ideas, resulta pertinente establecer que el Reglamento de Mercados Públicos para el Municipio de Silao, Guanajuato, tiene por objeto regular la administración, organización y funcionamiento de mercados en sus diferentes modalidades, y dispone en su artículo 31, fracción I, lo siguiente:

«**Artículo 31.** Son obligaciones de los comerciantes las siguientes:

- I. Obtener la concesión, licencia de funcionamiento o permiso de la administración de mercados para ejercer como tales;...»

Se obtiene pues, que las personas físicas o morales que hacen del comercio su ocupación habitual en el municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, tienen la obligación de obtener la concesión, licencia de funcionamiento o permiso de la administración de mercados, mismos

que se expiden a quienes cumplen los requisitos establecidos en la reglamentación de marras y que para el asunto concreto, se contienen en su propio numeral 32; de ahí, que **asiste la razón a la autoridad encausada** cuando manifiesta que la actora no acredita contar con un permiso, ni lo ha solicitado de manera formal, aunado a que en sus archivos no existe registro de permiso otorgado a la actora, mayormente porque la misma no demuestra lo contrario.

En idéntico orden de ideas, se advierte que la autoridad demandada expresa que la accionante realizó el pago de derechos para la temporada navideña de 2017 dos mil diecisiete para la venta en la vía pública, sin establecer a cuál modalidad de las previstas en la reglamentación municipal pertenece, ya sea, concesión, licencia de funcionamiento o permiso; no obstante, del análisis al Reglamento de Mercados Públicos para el Municipio de Silao, Guanajuato, es dable inferir que al tratarse de una actividad comercial temporal, con independencia de que pueda ser ambulante, semifija o fija, el documento a expedir es el «permiso».

De acuerdo con esto, se concluye que la actora realizó el pago de los derechos correspondientes a la temporada navideña del año 2017 dos mil diecisiete, pero no cuenta con el permiso respectivo ni realizó una solicitud formal para obtenerlo, aunado a que no ejerció la actividad comercial -pues ha sido probado que le fueron aseguradas sus mercancías-, obteniéndose que no hay un hecho generador que soporte la erogación efectuada, constituyéndose así como un pago indebido, por lo que es susceptible de devolución.

Se robustece lo razonado con el recibo número ***** que en su parte final indica: «*No funciona como permiso*»; en la misma sintonía, el

artículo 12 del Reglamento de Mercados Públicos para el Municipio de Silao, Guanajuato, estatuye que «en ningún caso el pago de los impuestos, derechos y productos de mercados, legitimará la realización de actos que constituyan infracciones a las disposiciones de este reglamento o a las demás que se encuentren en vigor; en consecuencia aun cuando se esté al corriente en el pago de los impuestos, derechos y productos de que se trata, la autoridad fijará una sanción de acuerdo a la naturaleza de la infracción cometida conforme a lo que establece el presente reglamento y la Ley de Ingresos para el Municipio de Silao.»

Como resultado de lo anterior, de conformidad con los artículos 251, fracción II, y 300 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce** el derecho a la devolución de \$***** (*****) que indebidamente enteró la actora a la Administración de Mercados de Silao de la Victoria, Guanajuato; consecuentemente, **no se reconoce** el derecho a que le sea entregado original o copia certificada del documento que le acredite como comerciante temporal fijo, ni para ejercer el comercio en la vía pública.

Relativo a la devolución antes apuntada, en su ampliación de demanda la impetrante solicita además, el pago de los intereses que se generen, tomando como base la tasa que señala la Ley Anual de Ingresos para los recargos.

Es en este tenor, **se reconoce** el derecho peticionado considerando que se configura el pago de lo indebido previsto en el artículo 52 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, que al efecto señala:

«**Artículo 52.** Las autoridades fiscales estarán obligadas a devolver las cantidades que hubieran sido pagadas indebidamente. Los retenedores podrán solicitar la devolución, pero ésta se hará directamente a los contribuyentes. Si el pago de lo indebido se hubiere efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto hubiere quedado insubsistente.»

Lo resaltado es propio.

Del precepto anterior se desprende que la devolución del pago de lo indebido constituye un derecho del particular, para el efecto de que se reintegre la cantidad que indebidamente pagó, por lo que no es lícito que se retenga una cantidad que fue pagada sin existir una obligación para ello, máxime si se considera que el actor solicitó la devolución de la cantidad pagada y toda vez que no ha prescrito tal derecho en términos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, vinculado con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, este órgano jurisdiccional además de estar facultado para decretar la nulidad de los actos impugnados, tiene atribuciones para determinar la forma de reparación del derecho subjetivo del actor que fue lesionado con el acto administrativo, y condenar a la administración a restablecerlos, tal y como lo dispone el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Resulta aplicable por analogía, la jurisprudencia PC.VIII. J/2 A (10a.), al ser semejantes los artículos citados en el párrafo precedente, con el artículo 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el citado criterio indica textualmente:

«PAGO DE LO INDEBIDO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS A DETERMINAR SI EL ACTOR TIENE DERECHO A SU RESTITUCIÓN, SIENDO INNECESARIO QUE PREVIAMENTE SOLICITE SU DEVOLUCIÓN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Bajo el modelo de plena jurisdicción que adoptan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, conforme a los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictar sus sentencias cuentan con facultades no sólo para anular los actos administrativos, sino también para determinar, como regla general, la forma de reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por la autoridad demandada en su actuación, fijando los derechos de aquél, sus límites y proporciones, y condenando a la administración a restablecerlos y a hacerlos efectivos, salvo que no se tengan elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el tema. Por tanto, siempre que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan elementos suficientes para cerciorarse del derecho subjetivo a la devolución del pago de lo indebido reclamado, están obligadas a decidir si el actor tiene derecho o no a la condena por su restitución, sin que sea necesario que previamente se plantee a la autoridad administrativa dicha solicitud de devolución de pago, en aras de proteger el derecho humano de los gobernados a la justicia pronta y completa, reconocido por el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».¹⁶

Ahora bien, con relación al pago de intereses conforme a la tasa que señala la Ley de Ingresos para los recargos sobre la cantidad enterada indebidamente, se señala que el artículo 53, párrafo segundo, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, dispone literalmente lo siguiente:

«Artículo 53. [...]

El contribuyente que habiendo efectuado el pago de un crédito fiscal determinado por la autoridad interponga oportunamente los medios de defensa que las leyes

¹⁶ Tesis: PC.VIII. J/2A (10a.); Décima Época; Registro: 2013250; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Página: 1364.

establezcan y obtenga resolución firme que le sea favorable total o parcialmente, tendrá derecho a obtener del fisco el pago de intereses conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre las cantidades pagadas indebidamente y a partir de que se efectuó el pago.»

De la norma transcrita, se advierte que cuando el contribuyente que ha pagado un crédito fiscal determinado por la autoridad, y ante la negativa para su devolución, promueve en su contra el medio de defensa legal procedente, de cuyo resultado obtiene una resolución firme dado el yerro en la apreciación de los elementos que constituyen la obligación tributaria -pago de lo indebido-; en consecuencia, adquiere el derecho a obtener, además de la cantidad erogada, el pago de intereses a partir de que efectuó el pago, conforme a la tasa que señale la Ley Anual de Ingresos para los recargos, sobre las cantidades pagadas indebidamente, como en la especie acontece.

Como se puede observar, se contempla la imposición de una carga mayor a la autoridad, porque los intereses se calculan desde el momento en que se erogó la cantidad reclamada, cuando el particular insta la actividad jurisdiccional a fin de obtener la nulidad del crédito, y con ello, el reintegro correspondiente.

En el caso concreto, como ya se adelantó, al declararse la nulidad de la resolución negativa expresa a la devolución del pago efectuado por la accionante, el mismo se considera como un pago de lo indebido, y por ende debe de ser devuelto con sus respectivos intereses.

Ello, en virtud de que la hipótesis anotada en el artículo 53, segundo párrafo, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se materializa en el presente caso, porque el actor como ya se dijo, efectuó un pago del que no se acreditó su obligación, y

posteriormente presentó de manera oportuna su demanda ante este órgano jurisdiccional, de la cual obtuvo la declaratoria de nulidad lisa y llana de los actos impugnados; por ende, tiene derecho a obtener de la autoridad competente el pago de intereses.

Ilustra lo anterior, la tesis¹⁷ de tenor siguiente:

«DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO INDEBIDO. LOS INTERESES DERIVADOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD FISCAL A EFECTUARLA DEBEN CALCULARSE CONFORME A LA TASA QUE SEÑALE LA LEY ANUAL DE INGRESOS PARA LOS RECARGOS, A PARTIR DE QUE SE REALIZÓ EL PAGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO). El artículo 53 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato distingue dos supuestos en los que procede el pago de intereses con motivo de la devolución de pagos indebidos, a saber: a) Cuando previa solicitud de devolución, ésta no se realice dentro del plazo de dos meses, en cuyo caso serán calculados sobre la cantidad que deba reintegrarse desde que venció ese plazo hasta que se restituya el numerario (primer párrafo), y b) Cuando existiendo pago de un crédito fiscal el contribuyente interponga medio de defensa y obtenga resolución firme favorable total o parcialmente, supuesto en el cual los intereses serán calculados a partir de que se efectuó el pago indebido (segundo párrafo). Así, cuando un contribuyente acude al juicio de nulidad ante la negativa de la autoridad fiscal a devolverle las cantidades enteradas indebidamente y obtiene sentencia favorable que declara la nulidad del acto impugnado y reconoce el derecho relativo, el pago de intereses procede en términos de la segunda hipótesis mencionada, esto es, conforme a la tasa que señale la ley anual de ingresos para los recargos, a partir de que se efectuó el pago».

Énfasis añadido.

17 Tesis: XVI.1o.A.T.13 A (10a.); Décima Época; Registro: 2002292; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2; Materia(s): Administrativa; Página: 1318.

Consecuentemente, si la tasa para los recargos señalada por la Ley de Ingresos para el Municipio de Silao de la Victoria, Guanajuato, para el ejercicio fiscal 2017 dos mil diecisiete, fue del 3% tres por ciento mensual¹⁸, entonces sobre esa tasa la parte actora tiene derecho a obtener el pago de intereses, mismos que deberán pagarse desde la fecha en que la parte actora realizó el pago y se cubrirá por cada mes o fracción que transcurra, hasta que se le realice la devolución correspondiente.

Por consiguiente, con fundamento en el artículo 300, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato **se condena a la autoridad demandada** a realizar las gestiones necesarias ante la autoridad hacendaria, a fin de que le sea devuelta a la parte actora la cantidad de \$***** (*****) que erogó la actora, así como los intereses generados desde el 27 veintisiete de noviembre de 2017 dos mil diecisiete -época en que se realizó el pago-, hasta la fecha en que se lleve a cabo la devolución de la cantidad que reclama.

En virtud de lo anterior, la autoridad demandada deberá cumplir lo aquí ordenado en un término de 15 días hábiles contados a partir de aquél en que cause ejecutoria la sentencia de mérito, de conformidad con los artículos 319, 321 y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por otra parte, solicita el pago de la cantidad de \$***** (*****) por concepto de la mercancía retenida por el Administrador del Mercado; tal pretensión **es improcedente**.

¹⁸ Artículo 37 de la citada Ley.

En primer término, en la negativa expresa arguye la autoridad que el 08 ocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, realizó la devolución de lo decomisado, y para acreditarlo exhibe el acta circunstanciada levantada en esa fecha, la cual consta en copia certificada haciendo fe de la existencia de su original, y no obstante que no cuenta con firma de la accionante, es eficaz para acreditar la devolución de la mercancía, dado que no fue objetada por la actora, ni desvirtuada de su contenido; en segundo término, al ampliar su demanda, no esgrime concepto de agravio al respecto, ni refuta los argumentos de la autoridad para negar, por lo que se estiman consentidos en esa parte; y tercero, la actora no exhibe medio de convicción tendente a solventar el monto que reclama, es decir, no hay elementos que justifiquen su petición.

Esclarece la cuestión antes expuesta, el siguiente criterio emitido por el Pleno de este Tribunal, que no obstante se refiere a la abrogada Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, su razonamiento continúa vigente:

«NEGATIVA FICTA. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.- En la negativa ficta se parte de una ficción legal según la cual se atribuye al silencio de la administración efectos de una contestación desfavorable negativa a los intereses del peticionario, ante la cual el gobernado presenta a este Tribunal su demanda, refiriendo como conceptos de violación por vicios de forma en la pretendida contestación, de la que, obviamente, se ignoran sus fundamentos y motivos; siendo precisamente hasta la contestación de la demanda en que la autoridad debe dar a conocer las razones de la negativa, que en ese momento se transforma de ficta en negativa expresa, ante la cual ya con pleno conocimiento de los motivos y fundamentos autoritarios, el particular deberá expresar en su escrito de ampliación los conceptos de violación que considere le causa esa contestación, con el perjuicio que de no hacerlo así, obtendrá eventualmente una sentencia desfavorable. La interpretación anterior se basa en lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa de Guanajuato en el que se hace mención del contenido de la contestación a la ampliación y,

concretamente en la fracción IV, que previene: “Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de violación”. Deduciéndose de esto que constituye una carga para el particular citar conceptos de violación en la ampliación de la demanda.»¹⁹

Subrayado añadido.

En razón de lo expuesto, **no se reconoce** el derecho solicitado ni se impone condena al respecto, de conformidad con los arábigos 251, fracción II, y 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

RESUELVE

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

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

¹⁹ Toca 4/03. Recurso de revisión promovido por el Síndico del Ayuntamiento de León, Guanajuato. Resolución de fecha 11 de junio de 2003.

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

CUARTO. Se decreta la **Nulidad Total de la respuesta negativa expresa**, en los términos del Considerando Quinto de este fallo.

QUINTO. Se reconoce el derecho solicitado por la parte actora y se **condena** a la autoridad demandada exclusivamente en los términos asentados en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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

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