

Silao de la Victoria, Guanajuato, 03 tres de abril de 2019 dos mil diecinueve.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **921/1ªSala/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 14 catorce de junio de 2018 dos mil dieciocho, **\*\*\*\*\***, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«La resolución negativa ficta configurada ante la gestión formal que fue presentada ante la ahora demandada con fecha de recibido de 05 de marzo de 2018, que se actualizó en virtud de que no recibí respuesta alguna expresa y formal que diera contestación al escrito presentado ante el Presidente Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato.» (Sic)

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; **2)** El reconocimiento a su derecho para que se le otorgue lo solicitado en su escrito presentado el 05 de marzo de 2018 ante el Presidente Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato; y **3)** La

condena a la autoridad demandada al pleno restablecimiento de sus derechos violados.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 20 veinte 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 tuvo por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca.

Asimismo, 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 correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 02 dos de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada **-Presidente Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato-** por contestando la demanda en tiempo y forma, designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su curso de contestación. Asimismo, se le concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda.

Mediante acuerdo de fecha 04 cuatro de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la parte actora por ampliando la demanda y se ordenó correr traslado del escrito de ampliación a

la autoridad demandada a efecto de que diera contestación a la misma.

Posteriormente, en auto de fecha 04 cuatro de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada **por no dando contestación a la ampliación de la demanda en tiempo y forma**, por lo que se tienen como ciertos los hechos que el actor le imputa de manera precisa y directa. 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 03 tres de diciembre de 2018 dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, y no así por la autoridad demandada.

#### CONSIDERANDO

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

Guanajuato<sup>1</sup>; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II y 249, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**SEGUNDO. Análisis de la configuración de la negativa ficta.**

En la presente causa administrativa se advierte que la parte actora comparece a demandar la nulidad de la resolución **negativa ficta**, recaída a su petición de fecha 05 cinco de marzo de 2018 dos mil dieciocho, presentada ante el **Presidente Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato**.

Como primer punto de la litis, debe determinarse **si se configura o no** la resolución que se impugna, a fin de verificar la procedencia del proceso en que se actúa.

Ahora bien, de la revisión que se hace a las constancias que obran en autos, se advierte que mediante escrito presentado ante el Presidente Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, el 05 cinco de marzo de 2018 dos mil dieciocho -según se desprende del sello de recibido- la impetrante solicitó:

[...]

Prestaba mis servicios en la administración municipal como Policía, adscrita a la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil, del municipio de Valle de Santiago, Guanajuato, desde el 01 de marzo del 2013, hasta el 01 de enero de 2018. Siempre me desempeñe en cumplimiento del deber y nunca

---

<sup>1</sup> 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.

faltando a mis obligaciones y observando los valores institucionales que rigen el servicio.

Es así, que desde el pasado 01 de enero de 2018 ya no presto mis servicios a la administración municipal, sin embargo, no me fueron liquidadas mis prestaciones conforme a la ley. Por tal motivo es que solicito a usted se realicen las gestiones correspondientes y me pueda ser pagada la siguiente prestación:

- El pago de **la prima de antigüedad correspondiente a 20 días por año por todos los años que preste de servicio.**

Por lo asentado anteriormente, y debido a que no se contravienen aspectos que dañen el interés público, solicito de la manera más atenta, se atienda mi petición.

Respaldo la presente solicitud anexando las siguientes documentales:

I. Copia simple de la constancia de antigüedad expedida por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos, del municipio de Valle de Santiago, Guanajuato, donde se acredita que desempeñe mi cargo como Policía desde el 01 de marzo del 2013.

II. Copia simple del recibo de nómina correspondiente al periodo de pago del 16 de febrero del 2018 al 28 de febrero del 2018, expedido por el Municipio de Valle de Santiago, Guanajuato.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 23, fracción V de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. [...]

Al comparecer a esta instancia, la justiciable manifestó que hasta la fecha de interposición de la demanda, esto es, el 14 catorce de junio de 2018 dos mil dieciocho, el Presidente Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato -autoridad demandada- y a quien dirigió la petición señalada con antelación, no se había pronunciado al respecto.

Por su parte, la autoridad demandada al momento de formular su ocurso de contestación, no realizo pronunciamiento alguno respecto de haber dado contestación en tiempo y forma a la solicitud planteada por la parte actora; simplemente se limitó a hacer referencia que el pago de la prima de antigüedad era un «acto consentido», y por tanto, se encontraba prescrito para demandarse.

Consecuentemente, es evidente que en la especie se **configuró la negativa ficta**, toda vez que la autoridad encausada no acreditó fehacientemente ante esta instancia de control de legalidad, que le haya **notificado legalmente** a la accionante, la **respuesta recaída a su petición** dentro del término legal que establece el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el cual prescribe:

«Artículo5. [...]

[...]

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.**

Énfasis añadido

Más aún, hasta antes de la presentación del escrito inicial de demanda, tal y como se establece en el siguiente criterio aplicable por analogía, emitido por el Poder Judicial de la Federación, que se cita a continuación:

«NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA SI SE NOTIFICA LA RESOLUCIÓN EXPRESA ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD, CON INDEPENDENCIA DE QUE SE EXCEDA EL PLAZO DE TRES MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con el precepto citado, cuando la autoridad fiscal no resuelve una instancia o petición dentro del plazo de tres meses, el interesado queda facultado para adoptar cualquiera de las siguientes posturas: a) esperar que la resolución se emita, o b) considerar que la autoridad resolvió negativamente; quedando en este último caso, facultado para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se pronuncie resolución expresa. Lo anterior significa que la oportunidad para impugnar la nulidad de una negativa ficta inicia al cumplirse tres meses sin respuesta, pero fenece cuando la resolución expresa se notifica, pues debe recordarse que lo que la norma pretende es evitar que el contribuyente permanezca en estado de incertidumbre. Por tanto, no es posible impugnar la nulidad de una negativa ficta antes que transcurra el lapso de tres meses sin respuesta, ni tampoco después de que el particular sea notificado de la resolución expresa, porque entonces queda en aptitud de impugnar la misma directamente, atacando sus propios fundamentos y motivos, sin necesidad de presumir que se ha resuelto en sentido contrario, por ser evidente que, esta última figura sólo opera ante la ausencia de resolución, independientemente del tiempo que demore su dictado.»<sup>2</sup>

Subrayado añadido

### **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

<sup>2</sup> Tesis XXI.1o.P.A.66 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época. Tomo XXV, Enero de 2007, Núm. de Registro: 173542, consultable a Página 2271.

sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».<sup>3</sup>

En este tenor, la autoridad demandada hace valer como causales de improcedencia: «la falta de afectación al interés jurídico del actor, el consentimiento tácito de la prestación solicitada (prima de antigüedad), así como la inexistencia del acto impugnado».

Quien resuelve considera **infundadas** las causales de improcedencia invocadas, en virtud de las siguientes consideraciones:

En relación con la primera, el artículo 251, fracción I, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé que:

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

**I.** Tendrán el carácter de actor:

---

<sup>3</sup> Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o. J/323, Página: 87.

a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa [...]

El artículo que precede, establece como presupuesto procesal para demandar la nulidad de un acto administrativo, contar con un **interés jurídico**, esto es, para ser parte en un proceso contencioso administrativo, se requiere de la existencia de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica que le haya sido violado por la autoridad administrativa al momento de haberle dirigido el acto impugnado; esto es, dicho numeral encierra los principios de agravio personal y directo, ya que éstos constituyen un presupuesto subjetivo para la legitimidad del proceso (acción) así como de interés jurídico; tal como se establece en el criterio sustentado por la Primera Sala de este Tribunal, que es del rubro y texto siguiente:

**«INTERÉS JURÍDICO. AGRAVIO DIRECTO DE UN DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR.-** El interés jurídico, para efectos del juicio contencioso administrativo, se traduce en la existencia de acto personal y directo que implique la violación de un derecho subjetivo tutelado a favor del accionante, ocasionándole un perjuicio. En el presente caso, el actor nunca aportó prueba alguna de que la negativa, por parte del Ayuntamiento, a que ingresara a su sesión le causa algún perjuicio, pues se limita a sostener que le fue vulnerado su derecho que se encuentra protegido por el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal, pero no demuestra que se le haya causado un perjuicio directo en sus intereses jurídicos. (Exp. 3.321/01. Sentencia de fecha 28 de enero de 2002. Actor: \*\*\*\*\*)».<sup>4</sup>

En esta tesitura, el derecho subjetivo que le asiste al particular para instar el presente proceso, se encuentra establecido en los artículos 153 y 154 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato;

<sup>4</sup> Publicado en la compilación de Criterios 2000-2007, visible en la Página 71.

así como del numeral 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, los cuales son del tenor literal siguiente:

**«Artículo 153. Las autoridades administrativas del Estado y sus municipios están obligadas a contestar por escrito o por medios electrónicos cuando proceda, las peticiones formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables. A falta de disposición legal expresa, las autoridades deberán producir sus respuestas dentro de los siguientes treinta días a partir de la recepción del pedimento, con independencia de la forma o medios utilizados para su formulación.**

**Una vez transcurrido el plazo, si la autoridad administrativa no ha emitido la resolución correspondiente operará la afirmativa o la negativa fictas conforme al presente Código.**

Cuando se requiera al promovente para que exhiba los documentos omitidos o cumpla con requisitos formales o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo empezará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

**«Artículo 154. Transcurridos los plazos citados en el artículo anterior sin que se notifique la resolución expresa, se entenderá que ha operado la negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses jurídicos de los peticionarios, para efectos de su impugnación.**

**«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 petionario 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.** [...]

Énfasis añadido

De los preceptos legales anteriores, se advierte que ante la falta de contestación de las autoridades administrativas a una petición formulada por un particular o, en su caso, dicha contestación sea emitida excediendo los plazos legales previstos, se considera por ficción de la ley como una resolución en sentido negativo. Así, esta circunstancia hace surgir el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa.

En efecto, la falta de respuesta -debido al silencio de la autoridad- produce la desestimación de fondo de la solicitud del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición.

Así, ante la posible configuración de una negativa ficta se da al interesado el derecho de impugnarla ante el órgano jurisdiccional correspondiente, pues resulta evidente que una solicitud presentada por un particular no puede quedar sin respuesta, de otro modo, se daría pauta a un estado de incertidumbre jurídica para el gobernado de manera indefinida.

Por otro lado, cabe precisar que al contestar la demanda, la autoridad sólo podrá exponer los fundamentos legales y las razones relacionadas con el fondo del asunto, sin que pueda

fundar su ocurso de contestación en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, esto es, invocar causales de improcedencia o sobreseimiento.

En consecuencia, este órgano de control de legalidad no puede atender a cuestiones procesales para resolver el presente medio de defensa interpuesto por el actor, sino que es menester examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta demandada, para así poder decretar su nulidad o reconocer su validez.

Al respecto, se invoca el siguiente criterio jurisprudencial aprobado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

**«NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.** El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la

definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal.»<sup>5</sup>

Subrayado añadido

En cuanto a la segunda causal de improcedencia «consentimiento tácito del acto», es evidente que no se actualiza; ello es así, dado que no procede aplicar el término de treinta días señalado en el Código de la materia, mismo que sólo opera cuando existe un «acto administrativo expreso» y el gobernado tiene conocimiento de él o se ostenta sabedor de su contenido, lo que no acontece tratándose de la «negativa ficta», porque en esta hipótesis no se establece ningún término para la presentación de la demanda de nulidad, lo cual es comprensible si se toma en cuenta, además, que los efectos de la resolución negativa ficta son de «trato sucesivo» y que mientras el gobernado no la impugne, la autoridad administrativa está en posibilidad de emitir una resolución expresa.

Ahora bien, como última causal de improcedencia la autoridad demandada afirma que no se ha configurado la negativa ficta demandada por la parte actora, lo cual se traduce en la causal

---

<sup>5</sup> Tesis 2a./J. 166/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, Núm. de Registro: 173737, consultable a Página 203.

de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, misma que señala lo siguiente:

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

[...]

**VI.** Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos;

En relación con la causal de improcedencia que antecede, ya quedó establecido que en la presente instancia, si se encuentra **configurada la negativa ficta** demandada por la impetrante, en atención a los razonamientos esgrimidos en el **Considerando Segundo** de la presente sentencia.

Toda vez que la autoridad encausada apoya su ocurno de contestación en diversas causales de improcedencia para desechar la negativa ficta impugnada en el presente proceso, y dado que la «litis» se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la enjuiciada, este juzgador no puede atender a «cuestiones procesales» para resolver ese medio de defensa, sino que se debe examinar el tema de fondo sobre el que versa la negativa ficta para decretar su nulidad o en su caso, reconocer su validez.

Sirve de sustento a la determinación anterior, el siguiente criterio jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del rubro y texto siguientes:

**«NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA.** En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.»<sup>6</sup>

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

Ello, toda vez que los principios de congruencia y exhaustividad 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, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».**<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tesis: 2a./J. 165/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, Núm. de Registro: 173738, consultable a Página 202.

<sup>7</sup> Tesis número 2a./J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Núm. de Registro: 164618, Tomo XXXI, Mayo de 2010, consultable a Página 830.

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** Esta Sala procede a analizar la legalidad de la resolución **negativa expresa** a la luz de los argumentos expuestos por la autoridad demandada al momento de formular su ocurso de contestación, así como del único concepto de impugnación hecho valer por la actora al momento de ampliar su escrito inicial de demanda.

De conformidad con el párrafo segundo, del artículo 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es al momento de contestar la demanda cuando la autoridad expresará los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la resolución ficta por la que se niega lo petitionado; lo anterior, de conformidad con el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, que es del tenor literal siguiente:

**«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.»<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Tesis I.17o.A.27 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXXIII, Mayo de 2011, Núm. de Registro: 162102, consultable a Página 1205.

En esta tesitura, una vez analizadas todas y cada una de las constancias que obran en el expediente de mérito, este juzgador advierte lo siguiente:

Mediante escrito presentado el 05 cinco de marzo de 2018 dos mil dieciocho, la hoy actora dirigió una solicitud al Presidente Municipal de Valle de Santiago, Guanajuato, dentro de la cual esencialmente pretende que se giren las instrucciones para que se realicen los tramites de liquidación y pago de prestaciones económicas a que tenía derecho cuando prestaba sus servicios como «policía» en la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil; particularmente, la «prima de antigüedad» correspondiente a 20 veinte días por cada año de servicios prestados.

Por su parte, la autoridad demandada sostuvo en su ocuro de contestación -negativa expresa- que no era procedente el pago de la misma, dado que se trata de una prestación de «carácter laboral» y además, su reclamo «excede el monto señalado» en el artículo 63 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios -12 doce días por cada año de prestación de servicios-; lo anterior, sin perjuicio de encontrarse «prescrito» el pago de la prestación solicitada -prima de antigüedad-.

Ahora bien, de la lectura integral al escrito de ampliación de demanda se advierte que la impetrante medularmente se duele que la resolución negativa expresa se encuentra indebidamente fundada y motivada.

Bajo este contexto, resulta fundado el concepto de impugnación vertido y por lo tanto, le asiste la razón a la justiciable en virtud de las siguientes consideraciones:

En ese sentido, al entenderse por fundamentación: la expresión del precepto legal aplicable al caso concreto, señalando la fracción, inciso o párrafo en la que se encuentre contenida dicha norma; y por motivación: el razonamiento inherente a las circunstancias de hecho contenidas en el texto del acto, para establecer la adecuación de la conducta del gobernado en el supuesto jurídico establecido por la norma; así, es evidente que la resolución negativa expresa en el asunto que nos ocupa, debe expresar con claridad la denominación del ordenamiento jurídico aplicable y el precepto legal que se considera aplicable al caso concreto; cabe señalar, que si el dispositivo legal prevé diversos supuestos jurídicos, se debe precisar con toda exactitud el apartado, párrafo, fracción o fracciones, incisos o sub incisos que en la especie resulten aplicables. Asimismo, se deben enunciar las circunstancias de hecho que describan la conducta atribuida al infractor y que las mismas encuadren perfectamente en la hipótesis normativa aplicable.

Por lo tanto, para que un acto de autoridad cumpla con la debida motivación es necesario que el mismo exprese 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 para que así se pueda colegir que además de estar debidamente motivado, se encuentra debidamente fundado.

Al respecto, se invoca el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

**«FUNDAMENTACION Y MOTIVACION 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 estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»**<sup>9</sup>

Énfasis añadido

---

<sup>9</sup> Tesis VI.2o. J/248, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Octava Época, Núm. 64, Abril de 1993, Núm. de Registro: 216534, Página 43.

Así, para considerar que se cumple con la formalidad destacada, la autoridad emisora de un acto administrativo que incida en la esfera jurídica del gobernado, debe darle a conocer a éste en detalle y de manera completa, en la actuación de que se trate, la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto autoritario.

Una vez analizada la resolución negativa expresa, este resolutor advierte una indebida fundamentación y motivación, toda vez que la autoridad encausada omitió proporcionar de manera congruente, completa y detallada, las causas inmediatas o razones particulares por las cuales no era legalmente procedente otorgarle el pago de la «prima de antigüedad» que solicitó como parte de sus prestaciones a que tenía derecho -20 veinte días por cada año de prestación de servicios-, con motivo del cargo que desempeño como elemento de seguridad pública «policía»; circunstancias que debieron haber sido pormenorizadas con la finalidad de otorgarle certeza y seguridad jurídica a la accionante, para así poder justificar su determinación y tenerse por legalmente válida.

Sin embargo, al no haber acontecido así en la especie, lo anterior se traduce en una indebida motivación, puesto que no basta con expresar de manera genérica los supuestos motivos señalados en la resolución negativa expresa, sin hacer mención de las circunstancias, razones especiales o causas inmediatas que le sirvieron de base para arribar a esa conclusión.

Sirve de sustento a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

«**MOTIVACION, CONCEPTO DE.** La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal».<sup>10</sup>

Énfasis añadido

Visto lo anterior, resulta evidente que las simples expresiones referidas genéricamente en la resolución negativa expresa, de ninguna manera constituyen una debida motivación.

Por lo tanto, este juzgador considera que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que la resolución negativa expresa que por esta vía se impugna carece de la debida fundamentación y motivación requerida como elemento mínimo para la validez de todo acto de autoridad.

Situación que se traduce en un **vicio de fondo**, al no cumplirse cabalmente con el elemento de validez contenido en la fracción VI, del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

---

<sup>10</sup> Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Séptima Época, Volumen 151-156, Tercera Parte, Núm. de Registro: 237716, Página 225.

Consecuentemente, lo procedente es decretar la **Nulidad Total de la negativa expresa**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en el artículo 302, fracción IV, del mismo ordenamiento legal, toda vez que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas.

**SEXTO. Análisis de las pretensiones.** En cuanto al reconocimiento del derecho al pago de la «prima de antigüedad» correspondiente a 20 veinte días de salario por cada año de servicios prestados, este resolutor determina que **no ha lugar a concederla**, en virtud de lo siguiente:

Primeramente, la justiciable no hace referencia a ningún ordenamiento de carácter legal o reglamentario en el cual se prevea que obtenía como prestación la «prima de antigüedad» correspondiente a 20 veinte días de salario por cada año de servicios prestados, con motivo del cargo que desempeñaba como «elemento de policía» adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil del Municipio de Valle de Santiago, Guanajuato.

Esto es, la accionante tenía la obligación procesal de precisar el ordenamiento legal en el cual se encuentra prevista la prestación solicitada, así como el número de días otorgados con motivo del cargo que desempeñaba dentro de la administración pública municipal de Valle de Santiago; situación que en la especie no aconteció, por lo que este juzgador se encuentra imposibilitado legalmente para «reconocer el derecho subjetivo» solicitado por la

actora y correlativamente condenar a la autoridad demandada a su pleno restablecimiento.

Los miembros de las instituciones policiales, como todo servidor público, reciben por sus servicios una serie de prestaciones que van desde el pago que pudiera considerarse remuneración diaria ordinaria, hasta los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que perciba por la prestación de sus servicios y que necesariamente debe estar catalogado en el presupuesto de egresos respectivo; lo anterior, siempre y cuando acrediten que percibían esas prestaciones o que se encuentran previstas en la ley de la materia.

Máxime si se tiene en cuenta que, de conformidad con el artículo 300, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, uno de los efectos de las sentencias es el reconocimiento de la existencia de un derecho, para lo cual previamente el actor debe demostrar que es titular de aquél, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello.

Clarifica lo anterior, el siguiente criterio 2a. XI/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

**«CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA.** El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el Tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.»<sup>11</sup>

Ahora bien, cabe señalar que la actora ofreció y exhibió en su escrito inicial de demanda, copia simple del «recibo de nómina»<sup>12</sup> relativo al periodo del 16 dieciséis al 28 veintiocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho (visible a foja 09 del sumario), con el objeto de acreditar que percibía un pago por concepto de «prima de antigüedad»; sin embargo, en dicho documento no se advierte que el Municipio de Valle de Santiago, haya pagado a la impetrante dicha prestación, ni mucho menos que hayan sido 20 veinte días de salario por cada año de servicios prestados,

<sup>11</sup> Publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Núm. de Registro: 165079, consultable a página 1049.

<sup>12</sup> Documental pública que reviste pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 78, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

sino solamente la percepción de una despensa y su sueldo base quincenal.

En virtud de lo anterior, este resolutor se encuentra impedido jurisprudencialmente para condenar a la autoridad encausada en los términos solicitados por la impetrante, dado que no acreditó en la presente causa administrativa, la percepción de la prestación reclamada durante los años de servicio al Municipio de Valle de Santiago, Guanajuato, así como que la misma se encontrare prevista en las leyes de la materia; lo anterior, en términos de la jurisprudencia de rubro: **«MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. ANTE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA QUE LOS UNÍA CON EL ESTADO, TIENEN DERECHO AL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN "Y DEMÁS PRESTACIONES", SIEMPRE QUE ACREDITEN QUE LAS PERCIBÍAN O QUE ESTÁN PREVISTAS EN LA LEY QUE LOS REGÍA.»**<sup>13</sup>

Asimismo, se invoca el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, que se cita a continuación:

**«MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO TIENEN DERECHO AL PAGO DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.** En la ejecutoria dictada al resolver el amparo directo en revisión 2401/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, entre otras cosas, que para calcular el monto de la indemnización para los miembros de las instituciones policiales despedidos injustificadamente, debe aplicarse analógicamente la fracción XXII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin

<sup>13</sup> Tesis: XVI.1o.AJ/18 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Décima Época, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Núm. de Registro: 2008662, consultable a página 2263.

embargo, ello no significa que tengan derecho al pago de la prima de antigüedad contenida en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, cuando la autoridad jurisdiccional resuelve que fue injustificada su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, porque esa prestación se encuentra dentro del ámbito laboral, inaplicable a la relación entre los miembros de instituciones policiales y el Estado. Lo mismo sucede cuando se reclama el pago de esa prestación, prevista en el artículo 63 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, al constituir una prerrogativa inmersa en el campo del derecho laboral burocrático, aunado a que no puede vincularse con las medidas de protección al salario a que se refiere el artículo 8 del ordenamiento local citado.»<sup>14</sup>

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

### RESUELVE

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

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

**TERCERO.** Se decreta la **Nulidad Total de la Resolución Expresa**, atento a lo determinado en el **Considerando Quinto** de la misma

<sup>14</sup> Tesis XVI.1o.A. J/40 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente a la Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo III, Núm. de Registro: 2015561, consultable a Página 1838.

**CUARTO.** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **no se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y por tanto, **no se condena** correlativamente a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el **Considerando Sexto** de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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

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