

Silao de la Victoria, Guanajuato, 7 siete de septiembre de 2021 dos mil veintiuno.

A S U N T O

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.145/1^a.Sala/2021**, promovido por ***** y *****, parte actora en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO. Promoción del recurso. El 18 dieciocho de febrero de 2021 dos mil veintiuno, quienes se señalan en el proemio, interpusieron ante el Juzgado Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la sentencia de 8 ocho de febrero de 2021 dos mil veintiuno, emitida por el titular del referido Juzgado Administrativo Municipal.

SEGUNDO. Trámite del Recurso de Revisión. El Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, mediante oficio JAM 05/2021 emitido el 1 uno de marzo de 2021 dos mil veintiuno, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 6 seis de abril de 2021 dos mil veintiuno, se admitió el recurso de revisión número **R.R.145/1^a.Sala/2021**, del cual se le corrió traslado al Presidente Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato -parte demandada en el proceso de origen-, con la finalidad de que en el término de 5 cinco días hábiles, manifestara lo que a su derecho conviniera.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 18 dieciocho de junio de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la parte demandada en el proceso de origen, por **expresando** lo que a sus intereses convino en relación con el recurso de revisión interpuesto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala es competente para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, fracción II, 2 y 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 1, 2 y 4, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Fijación y Existencia del acto impugnado. Se encuentra debidamente acreditada la emisión de la resolución impugnada, con los documentos que obran en el original del expediente *****, tramitado y resuelto por el titular del Juzgado Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, a los cuales se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído en los artículos 78, 117, 121, 122 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

I. ****y ****, presentaron demanda de nulidad en contra de la negativa ficta, configurada antes la petición presentada el 19 diecinueve de junio de 2020 dos mil veinte, a la Presidencia Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, y posteriormente, mediante ampliación de demanda, impugnaron el oficio ****, suscrito por el Presidente Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, el 26 veintiséis de junio de 2020 dos mil veinte.

II. Seguida la secuela procesal, el Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, sobreseyó el proceso administrativo, al considerar que no se configuró la negativa ficta impugnada.

III. Inconforme con la anterior determinación la parte actora en el proceso de origen interpuso el presente recurso de revisión.

CUARTO. Estudio Jurídico. Por cuestión de método los agravios que se hacen valer en el presente Recurso de Revisión se abordarán en un orden diverso al propuesto por quien recurre¹.

Quien resuelve considera **fundados** los argumentos que esgrime la parte recurrente en su agravio identificado como «CUARTO» y suficientes para **revocar** la sentencia que se impugna, en atención a las siguientes consideraciones:

En esencia exponen quienes recurren, que les causa perjuicio la determinación del Juez de origen, en virtud de que no consideró los argumentos vertidos en la ampliación de demanda, en lo referente a la indebida notificación de la respuesta hecha por la encausada en el proceso primigenio, de ahí que consideran se transgreden los principios de exhaustividad y congruencia que deben tener las resoluciones.

En la especie, el Juez Municipal determinó la inexistencia de la negativa ficta impugnada, pues consideró que mediante el oficio ***** de 26 veintiséis de junio de 2020 dos mil veinte, se dio contestación a la petición realizada por la parte actora, por lo cual no se configuró la misma.

No está por demás señalar que en el proceso de origen, la autoridad demandada, señaló que no se configuraba la negativa ficta, en razón de que contestó en tiempo y forma la petición de los justiciables.

En esta tesitura, el artículo 8 de la Constitución Federal, establece que las autoridades deben dar respuesta a las peticiones que les formulen los particulares, en breve término, y además prevé una consecuencia jurídica para el supuesto en que la autoridad no efectúe pronunciamiento alguno sobre la solicitud planteada -la configuración de la negativa ficta-, lo que implica que el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el gobernado, extendido ininterrumpidamente durante el término de 10 diez días, genera la presunción legal de que resolvió en contra de los intereses del peticionario, circunstancia que da lugar al derecho procesal de interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa ficta.

¹ Ello, con fundamento en la siguiente tesis jurisprudencial, de aplicación analógica al presente, cuyo rubro dice: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.**» Tesis VI.2o.C.J/304, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, Novena Época, t. XXIX, Febrero de 2009, p. 1677

Por su parte la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), en su artículo XXIV, prevé:

«Derecho de petición. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y **el de obtener pronta resolución**»

Así las cosas, el ejercicio del derecho de petición tiene la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta independientemente de la naturaleza de la solicitud, cuando contengan una y otra los elementos que apuntan a continuación.

La petición.

- Debe formularse de manera pacífica y respetuosa;
- Ser **dirigida a una autoridad** y **recabarse la constancia de que fue entregada**, y
- El peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.

La respuesta

- **La autoridad debe emitir un acuerdo;**
- **Ha de producirse en breve término, entendiéndose por éste el que establece la ley para estudiar la petición y acordarla;**
- Tendrá que ser congruente con la petición;
- **La autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos;**
- No existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quién se formuló, a que provea necesariamente de conformidad con lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y
- La respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicado precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó el derecho y no por autoridad diversa.

Al haberse abordado lo anterior, quien resuelve analizará si la resolución negativa se configura o no, de conformidad con el artículo 153 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y el numeral 5, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, normatividad aplicable al caso concreto.

Es conveniente resaltar que la figura de la negativa ficta tiene como propósito primordial, permitir el acceso del gobernado al proceso administrativo, ante el silencio de las autoridades, o su inactividad para resolver peticiones o instancias; es así que la inactividad de la autoridad para dar curso a la instancia del particular, se encuentra inmersa dentro del silencio administrativo.

Tratándose de la negativa ficta, se parte en principio de una ficción legal según la cual, al silencio de la administración pública municipal respecto de la solicitud de un gobernado, se le atribuyen los efectos de una contestación desfavorable o en sentido negativo a los intereses del peticionario.

De esta manera, el silencio de la autoridad faculta al particular para interponer su demanda ante los juzgados o este tribunal, refiriendo como conceptos de impugnación los vicios de forma de la contestación negativa ficta, porque obviamente se ignoran sus fundamentos y motivos.

Así, conforme al artículo 5, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, basta la existencia de una petición que haya realizado formalmente un particular, y que aquélla **no sea contestada dentro del término de -en este caso- 10 diez días** para considerar que dicha petición fue resuelta en sentido desfavorable al particular.

En el caso concreto y del análisis a las constancias del proceso primigenio se advierte que ***** y *****, dirigen una solicitud al Presidente Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, la cual tiene sello y firma de que fue recibido el 19 diecinueve de junio de 2020 dos mil veinte, como ya se mencionó dicha autoridad debía dar respuesta en el plazo de diez días hábiles, hecho que en la especie no aconteció, como se demostrará enseguida:

- El 22 veintidós de junio de 2020 dos mil veinte, comenzó el plazo legal de 10 diez días hábiles previsto en el referido numeral 5 de la Ley Orgánica Municipal, para efecto de dar respuesta a la solicitud planteada;

- El 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, feneció el término legal de 10 diez días hábiles para dar respuesta al escrito de referencia;
- Entre el 22 veintidós de junio y el 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, transcurrieron 10 diez días hábiles, siendo inhábiles los días 20 veinte, 21 veintiuno, 27 veintisiete y 28 veintiocho de junio, el 4 cuatro y 5 cinco de julio de 2020 dos mil veinte, por corresponder a sábados y domingos; así como el 24 veinticuatro de junio de 2020 dos mil veinte, declarado inhábil por la conmemoración del Aniversario de la Fundación de Apaseo el Grande².
- **Citatorio de fecha 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte**, dirigido a ***** y *****, signado por *****, Personal de la Administración Pública Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, que aparentemente se dejó en poder del ciudadano *****.
- Finalmente la autoridad demandada, en su escrito de contestación, refiere que dio respuesta a la petición formulada por la actora, mediante la emisión del oficio ***** de 26 veintiséis de junio de 2020 dos mil veinte, suscrito por el Presidente Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato; y añade que dicha respuesta le **fue notificada el día 7 siete de julio de esa misma anualidad**, en el propio domicilio señalado por la actora en su petición.

En efecto y suponiendo sin conceder que la autoridad demandad el 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, a las 10:45 diez cuarenta y cinco horas, hubiera dejando el citatorio aludido con una persona de nombre *****³, a fin de notificar la respuesta emitida, dicha notificación legamente se practicó hasta el **7 siete de julio 2020 dos mil veinte, cuando ya había transcurrido el plazo para emitir su contestación -10 diez días hábiles; y los justiciables ya había presentado su demanda de nulidad** -6 seis de julio de 2020 dos mil veinte-,

² Conforme a la copia certificada del oficio número *****, de 20 veinte de enero de 2020 dos mil veinte, emitido por el Oficial Mayor de Apaseo el Grande, Guanajuato; visible a foja 44 del expediente de origen.

³ Según se desprende de la foja 43 del sumario de origen, en la que obra la copia certificada del acta circunstanciada de citatorio, sin embargo, no se describe la media filiación de la persona con quien se dejó el citatorio, su relación con los interesados, y se omitió anexar la evidencia fotográfica que se describe en dicha acta.

por lo cual se concluye que sí se configuró la negativa ficta controvertida **ante el Juzgado Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato.**

Es importante señalar, que el reconocimiento al derecho fundamental de la tutela judicial efectiva, se encuentra en los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴. Donde se garantiza a los justiciables acceder, en los plazos y términos que fijen las leyes, a tribunales para plantear una pretensión, con el fin de que, a través de un proceso expedito, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión y, de ser el caso, se ejecute esa decisión⁵.

Una tutela judicial efectiva consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita al justiciable obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas; en esta línea de pensamiento, tratándose de la impugnación de una negativa ficta, el Juez Administrativo Municipal no debió de apoyarse en causales de improcedencia para resolverla, esto es, dada la evasiva de la autoridad administrativa para resolver la petición de los justiciables debió analizar el fondo de lo solicitado, a fin de salvaguardar su derecho a la tutela judicial efectiva.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis⁶ del contenido siguiente:

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

⁴ Registro digital: 2007621. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia: Constitucional. Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 909. Tipo: Jurisprudencia.

⁵ Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: Constitucional. Tesis: P./J. 113/2001. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 5. Tipo: Jurisprudencia

⁶ Registro digital: 173738. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia: Administrativa. Tesis: 2a./J. 165/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página 202. Tipo: Jurisprudencia

defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.»

De lo anterior se advierte que, en la especie **no se actualiza la causal de improcedencia** contenida en la fracción VI, del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; dado que el oficio *****, no se notificó en el plazo de 10 diez días previsto en el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato; en consecuencia lo procedente es **revocar el sobreseimiento** en el proceso *****, declarado por el Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, con fundamento en el artículo 314, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

QUINTO. Se asume jurisdicción. Ahora, al haberse revocado la sentencia emitida en el proceso de origen, **este órgano jurisdiccional reasumirá jurisdicción y por ende analizará el acto impugnado en aquella instancia.**

Ello obedece, en primer lugar, a que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato no contempla el reenvío; es decir, de acuerdo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas de este Tribunal están vinculadas a administrar justicia de manera completa, de ahí que cuando resulte procedente revocar las sentencias que dicten los Jueces Administrativos Municipales, se debe estudiar los conceptos de impugnación incorrectamente analizados por aquéllos y no limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, decretar su insubsistencia y obligar al juez natural a resolver la controversia en su integridad.

Por identidad en los razonamientos empleados, se cita la jurisprudencia⁷ que dice:

«RECLAMACIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL RESOLVER EL RECURSO RELATIVO, MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, DEBE ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR EL A QUO. Las Salas

⁷ Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto, publicada en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, del Libro IX, Junio de 2012, Tomo 2, tesis XVI.1o.A.T. J/28 (9a.), página 757.

del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis del artículo 20 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional. Por otra parte, el medio de impugnación con que cuentan las autoridades para inconformarse contra las sentencias de aquéllas es el recurso de reclamación previsto en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno de aquel tribunal, al cual, en términos de la fracción II del numeral 16 de la referida ley orgánica, corresponden su conocimiento y decisión, y como las normas que regulan este medio de impugnación no contemplan el reenvío, el Pleno asume plena jurisdicción, pues su actuación no podría limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, únicamente decretar su insubsistencia y obligar a un tribunal de inferior grado a resolver la controversia en su integridad, ya que al hacerlo, aunado a que no existe fundamento legal que soporte esa decisión, dejaría de atender temas que pudieron no haber sido juzgados. Consecuentemente, cuando el indicado tribunal Pleno, al resolver el mencionado recurso modifica o revoca la sentencia recurrida, al estar vinculado a administrar justicia de manera completa con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estudiar los conceptos de impugnación no analizados por el a quo.»

SEXTO. Procedencia. Conforme a lo establecido en 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, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos citados⁸.

Luego, al no advertirse causal de improcedencia o sobreseimiento alguna que impida el análisis de fondo de la causa administrativa planteada, esta Sala de conocimiento determina no decretar el sobreseimiento en el proceso administrativo, y se avocará al estudio de los conceptos de impugnación hechos valer por la parte actora en su demanda y ampliación de la misma. Ello, sin soslayar que la autoridad demandada invoca la improcedencia del proceso por la inexistencia de la negativa por ficción legal; sin embargo, dicha manifestación ha quedado desvirtuada conforme se expuso en párrafos anteriores.

⁸ Ello, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente: «**IMPROCEDENCIA**». 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.

SÉPTIMO. Estudio Jurídico. Se precisa que el estudio de los conceptos de impugnación se realizará en un orden diverso al propuesto por la parte accionante en sus respectivos escritos de demanda y de ampliación de demanda.⁹

A). Metodología. De modo que, tratándose la causa de conocimiento de una negativa ficta, el problema jurídico a dirimir se integrará por los motivos y fundamentos que la autoridad demandada expuso en su contestación en relación con la petición formulada, así como los argumentos que la parte actora hizo valer como conceptos de impugnación en su ampliación de demanda, y por aquellos que la autoridad demandada realizó en la contestación a la ampliación.

Quien resuelve se avoca al estudio del concepto de impugnación vertido en la ampliación de demanda, identificado como «tercero» conforme a los argumentos referidos en el mismo.

B). Planteamiento del Problema.

(i) Solicitud formulada. En su petición, la parte actora pide:

«PRIMERO.- Se solicita el pago de prestaciones derivadas del derecho de la seguridad social que no fueron cubiertas al Lic. ****, durante su desempeño como Juez Administrativo, seguridad social que protege a la Lic. ****, por un total de ***** (***** MN.) realizadas en la Recomendación de Procuraduría de Derechos Humanos del Estado dentro del expediente *****. Así como las respectivas actualizaciones, intereses, recargos, multas y/o costos de financiamiento que me corresponden en los términos de ley. [...]

SEGUNDO.- Así mismo solicito se le dé el seguimiento a la presente recomendación y cumplimiento por parte de la Comisión de Derechos Humanos integrada por Regidores del H. Ayuntamiento en los términos del artículo 83-12 fracción VIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. [...]

⁹ Apoya el criterio relativo al estudio preferente de los conceptos de impugnación orientados a declarar la nulidad lisa y llana de los actos impugnados, la jurisprudencia con el rubro: «CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).» Novena Época; Registro: 166717; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis de Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Materia Administrativa; Tesis: XVI.1o.A.T. J/9; Página: 1275.

- (ii) **Negativa expresa.** En el escrito de contestación, la autoridad demandada sostiene la negativa a lo solicitado, con base en los siguientes «fundamentos y motivos», contenidos en el oficio *****, de 26 veintiséis de junio de 2020 dos mil veinte:

« [...] Que como es de su pleno conocimiento, todas y cada una de las prestaciones que Usted refiere y reclama en su escrito, son materia de la Litis dentro del proceso jurisdiccional que se ventila en la Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro del expediente No. *****, juicio en el que tanto Usted ***** como el Municipio de Apaseo el Grande, Gto. Son parte, luego entonces si el juicio de referencia se encuentra sub judice, el suscrito se encuentra imposibilitado para atender satisfactoriamente su petición de pago, lo anterior, aún y cuando acepté la recomendación que me hiciera la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, en su oficio que Usted menciona en su escrito y transcribe parcialmente, ya que el cumplimiento de dicha Recomendación, la precisé al dar respuesta a la Procuraduría mediante oficio *****, documento que Ustedes conocen y a cuyo contenido me remito.»

- (iii) **Postura de la parte actora.** En su escrito de ampliación de demanda, la actora aduce en su concepto de impugnación «tercero» medularmente, **la indebida fundamentación y motivación, porque la autoridad demandada no señala los razonamientos lógico jurídico que lo llevaron a emitir la respuesta de negativa expresa.**
- (iv) **Postura de la parte demandada.** Sostiene la encausada que no se configura la negativa ficta y agrega que no se accedió a pago alguno de prestaciones de Seguridad Social, ya que está supeditado a la resolución de carácter definitivo que emita el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro del expediente *****.
- (v) **Problema Jurídico a resolver.** Así, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código multicitado, el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si la negativa expresa se encuentra o no debidamente fundada y motivada.

C). Razonamiento Jurisdiccional. A juicio de este Juzgador los argumentos esgrimidos por los actores son **fundados**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

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

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

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

En tal sentido, por **motivación** debe entenderse la expresión pormenorizada de las circunstancias, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de la resolución y a través de las cuales se explique al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificar dicha decisión autoritaria, le permitan su defensa para el caso de que resulte irregular. Al efecto, resulta ilustrativa la tesis que al rubro reza: «**MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO**»¹⁰

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

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

Tal criterio se advierte de las siguientes tesis jurisprudenciales:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.»¹² [Énfasis añadido]

Ahora bien, al tratarse de una negativa ficta, de acuerdo al párrafo segundo, del artículo 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la única oportunidad para exponer fundamentos y motivos que tuvo la autoridad para resolver en forma negativa la

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

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

petición hecha por el justiciable, lo es en la contestación de la demanda, **lo que en la especie no aconteció**, pues no señaló los motivos y fundamentos por los cuales fictamente se negó a pagar las prestaciones derivadas del derecho de la seguridad social que no fueron cubiertas durante su desempeño como Juez Administrativo.

Esto es, si el justiciable ya contaba con los servicios de seguridad social, o bien, los requisitos para su alta en alguna de las instituciones, lo que en la especie no aconteció.

En ese tenor, la contestación de demanda constituía el momento procesal para que la autoridad expresara los hechos y el derecho en que se apoya su denegación, siendo así que **no justificó su negativa a otorgar lo solicitado por el justiciable**, pues la autoridad se limitó a sostener que las prestaciones que solicitadas eran materia del proceso jurisdiccional que se ventila en la Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en donde tanto el justiciable -****- como el Municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato, son parte, y por ello se encontraba imposibilitado para atender satisfactoriamente su petición de pago, sin pronunciarse de manera fundada y motivada si resultaba procedente realizar el pago solicitado.

A fin de esclarecer la indebida fundamentación y motivación de la negativa expresa, resulta necesario precisar lo siguiente:

En la petición presentada por los actores -**** y ****- solicitaron al Presidente Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, el cumplimiento a la **Recomendación dictada en el expediente ******, hecha por el Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, en la cual en lo medular se instó a lo siguiente:

- (i) El respeto a la **garantía de audiencia y oportunidad** de defensa a ****, así como la garantía del derecho a la seguridad social como trabajador municipal;
- (ii) Se genere **una partida presupuestal para el pago de prestaciones** derivadas del **derecho de seguridad social** que no le fueron cubiertas a ****;

- (iii) Capacitación en materia de **derechos humanos** y su normatividad, a la administración pública municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato.

En esta línea de pensamiento, quien resuelve concluye que la negativa expresa no fue debidamente atendida en los términos solicitados por los justiciables, pues al tratarse de derechos humanos, en lo particular de la garantía de audiencia y oportunidad de defensa, así como a la seguridad social, no se puede dar pauta para limitar dichos derechos fundamentales en detrimento del actor -antes trabajador del municipio, ahora recurrente-, pues su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse sino en los casos previstos en la propia Norma Fundamental.

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

Por ello, al contestar la demanda contra la resolución negativa ficta, la autoridad no podrá fundar su resolución en situaciones procesales que impidan el conocimiento del fondo. A mayor abundamiento, resulta ilustrativo el siguiente criterio¹³ jurisprudencial:

«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

¹³ Tesis I.170.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.

afectación al particular.»

Énfasis añadido,

Por lo anterior, quien resuelve considera que le asiste la razón a la parte accionante, como quedó acreditado la negativa expresa se encuentra indebidamente fundada y motivada.

En este orden de ideas, y dado que el vicio de ilegalidad señalado trasciende al aspecto material o de contenido del acto impugnado, y que existe cosa juzgada sobre el problema de fondo debatido, con fundamento en el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se declara la **Nulidad Total** de los fundamentos y motivos de la respuesta expresa, contenida en el oficio *****, de 26 veintiséis de junio de 2020 dos mil veinte.

De ese modo, resulta innecesario el análisis del resto de los conceptos de impugnación aducidos por el accionante, pues ello a nada práctico conduciría si de cualquier manera la negativa expresa ha quedado insubsistente.

OCTAVO. Decisión o Fallo. En suma, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 300, fracción II, y 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la nulidad total de la negativa expresa.**

NOVENO. Pretensiones del actor y consecuencias. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las acciones secundarias solicitadas por la parte actora, consistentes en:

«b) [...] solicito que se me reconozca mi derecho de petición y se me informe así como se realice el pago respecto al seguimiento de dicha *****, [...]

c) solicito se condene a las autoridades demandadas al pleno restablecimiento del derecho que me ha sido violado, es decir, que **se me paguen gastos médicos y la seguridad social a la que tengo derecho.**

-Con respecto a los Gastos médicos erogados (hospitalización, estudios médicos, honorarios médicos y medicamentos) motivo de dicha Recomendación [...] y que ascienden a *****.

-De igual forma solicito el pago de las 26 consultas médicas la cual asciende a ***** (*****) en razón de que cada consulta oscila entre ***** y ***** , de las cuales en su momento oportuno que sea cubierto por la autoridad se tramitará el respectivo recibo fiscal.»

Lo anterior es así, pues al tratarse de la nulidad derivada de una negativa ficta, se debe resolver el fondo de la pretensión, atento al contenido de la siguiente jurisprudencia:

«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 juicio¹⁴.»

Ahora bien, **no ha lugar a reconocer el derecho solicitado por la parte actora, ni a imponer a la autoridad demandada condena alguna**; ello, atentos a que ante la Segunda Sala de este Tribunal, se tramitó el proceso **174/2ª Sala/18**, cuya demanda fue presentada por ***** en la cual la **sentencia** dictada el 12 doce de agosto de 2021 dos mil veintiuno, reconoció el derecho del actor y se condenó correlativamente a la parte demandada a lo siguiente:

- La **reincorporación** al actor **en el cargo** del Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato.
- El pago de los **emolumentos o remuneraciones que dejó de percibir** desde el 16 dieciséis de diciembre de 2017 dos mil diecisiete, hasta que

¹⁴ Registro digital: 183783. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materia: Administrativa. Tesis: IV.2o.A.48 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Julio de 2003, página 1157. Tipo: Aislada

se cumpla cabalmente la sentencia, de acuerdo al último salario que percibió de \$***** (*****) diarios.

- El pago de 10 diez días de remuneración ordinaria diaria por concepto de **vacaciones**, por cada 6 seis meses, a partir del primer semestre del año 2018 dos mil dieciocho y subsecuentes hasta la fecha en que se dé cumplimiento a la sentencia.
- El pago del 30% del sueldo o salario que le corresponda durante el **periodo vacacional**, a partir del primer semestre del año 2018 dos mil dieciocho y subsecuentes hasta la fecha en que se dé cumplimiento a la sentencia.
- El pago de 40 cuarenta días de salario por concepto de **aguinaldo** a partir del año 2018 dos mil dieciocho y subsecuentes que se generen hasta el día en que se cumpla cabalmente con la sentencia.
- Se condenó al Ayuntamiento de Apaseo el Grande, Guanajuato, para que garantice a la parte actora, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado, mediante la **incorporación** al Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de la celebración del convenio respectivo, o bien, a través de un plan o programa propio de **seguridad social** que garantice como mínimo las prestaciones que se establecen en ley.
- El **pago o reembolso de los gastos médicos** (hospitalización, estudios médicos, honorarios médicos y medicamentos) que erogó en los años 2016 dos mil dieciséis, 2017 dos mil diecisiete y 2018 dos mil dieciocho, derivado de padecimientos de salud de él, su cónyuge y sus hijas, y que ascienden a la cantidad de \$***** (*****), al referir que el Municipio únicamente le otorgaba la cantidad de \$***** (*****) en el ejercicio fiscal correspondiente para solventar tales gastos, al no estar inscrito en algún instituto de seguridad social, cantidad que era insuficiente, así también al no asignar más recurso al Juzgado Administrativo Municipal en el año 2016 dos mil dieciséis, año en que pretendieron destituirlo al querer regionalizar el Juzgado Administrativo Municipal.

Ello, para garantizar el **derecho humano a la salud del actor** y de su familia, de conformidad con la digitalización de la documental que el actor bajo protesta de decir verdad manifestó corresponder a los comprobantes que acreditan los pagos realizados en materia de salud de él y de su familia.»

Lo anterior se desprende de las constancias que obran en el expediente correspondiente al Proceso Administrativo **174/2ªSala/18**. Expediente que éste Juzgador procede poner a su vista, a manera de hecho notorio, y sin que para ello sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al presente sumario, pues dichos medios de prueba son inherentes a la actividad jurisdiccional que desempeña esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, así como en atención a que se trata de una facultad que el propio ordenamiento legal le confiere a esta Instancia con el fin de resolver una contienda judicial. Ello, en términos de lo previsto por los ordinales 55, 117, 121 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato

Es decir, la parte accionante solicita como reconocimiento de derecho que:

«**(b) [...] se realice el pago respecto al seguimiento de dicha Recomendación dentro del expediente ***** [...]**» y

«**(c) [...] se me paguen gastos médicos y la seguridad social a la que tengo derecho [...]**»

Por lo que concretamente, de las pretensiones de la parte accionante a fin de que se le paguen gastos médicos y la seguridad social, **se advierte que se encuentran satisfechas, de conformidad con la condena citada y contenida en el diverso expediente ***** del índice de la Segunda Sala de este Tribunal.**

DÉCIMO. Ejecución de la Sentencia. Finalmente, no subsiste condena alguna que deba cumplir el demandado, atento a lo resuelto en el considerando que Noveno.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 2, 78, 121, 249, 299, 312, 313 y 314 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente recurso de revisión.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia emitida por el Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, el 8 ocho de febrero de 2021 dos mil veintiuno, por los motivos y razonamientos precisados en el Considerando Cuarto de la presente resolución.

TERCERO. Se **reassume jurisdicción**, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerandos Quinto del presente fallo.

CUARTO. Se **decreta la nulidad del acto impugnado**, para el efecto precisado en el Considerando octavo de esta resolución, **no se reconoce el derecho de la parte actora ni se condena a la demandada**, conforme a lo expuesto en el Considerando Noveno.

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

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, quien actúa legalmente asistido de la Licenciada Kenia Karolina Patlán González, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.