

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

**RESOLUCIÓN** correspondiente al recurso de reclamación toca **147/20PL** interpuesto por el representante de la autoridad demandada en el proceso de origen, en contra de la sentencia emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, en donde se decretó la nulidad de la negativa expresa.

#### **TRÁMITE**

**I. Interposición.** Por escrito presentado el 17 diecisiete de marzo del presente año, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

**II. Admisión.** Mediante acuerdo emitido el 22 veintidós de junio de 2020 dos mil veinte, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**III. Turno.** El 23 veintitrés de julio del presente año, se tuvo a la parte actora por desahogando la vista concedida, finalmente se ordenó remitir los autos al ponente.

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**SEGUNDO. Procedencia.** De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 22 veintidós de junio de 2020 dos mil veinte.

**TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios.** El recurrente invoca textualmente como agravios, los siguientes:

**PRIMERO. NO SE ESTUDIAN CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.** En relación con la resolución impugnada se dejó de aplicar la ley, derivado lo anterior de vicios formales relacionados con las causales de improcedencia y sobreseimiento (...) resulta necesario considerar el artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) En la presente causa, dentro de la sentencia impugnada NO existe estudio alguno sobre las causales de improcedencia, generando con ello una violación de índole procesal que trasciende el fondo de la resolución, ello atendiendo a que la autoridad jurisdiccional dejó de

aplicar la ley, ello respecto al imperativo NO discrecional que conmina a en todos los casos, examinar de oficio las causales de improcedencia...

**SEGUNDO.** EL ACTO SE HA CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE. Se destaca que, se aplica inexactamente la ley al considerar conceptos de año calendario como si se tratara de año natural, considerando en la resolución impugnada el Tribunal de origen que el permiso durará un año a partir de que se otorgue el permiso, situación que contraviene la petición de origen y su contexto. En primer término debemos considerar que el año calendario va del 1 de enero al 31 de diciembre del año correspondiente. Ello implica que un permiso solicitado y otorgado solo podrá otorgarse para el año correspondiente a la petición (...) Lo anterior, conlleva a que el permiso para comercializar en la vía pública en el municipio de Guanajuato no es por año a partir de su otorgamiento, si no que el mismo será coincidente con el año calendario concluyendo el 31 de diciembre correspondiente, ello en términos del artículo 13 del Reglamento para Comercializar en la vía pública del municipio de Guanajuato (...) Es por ello que, tomando en consideración la presente causa la materia del mismo, se consumó de modo irreparable, por lo que, se actualiza la causal de improcedencia contemplada en la fracción II, relacionada con la diversa fracción VII, ambas del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...), ello considerando que, el permiso solicitado resulta procedente para el año calendario correspondiente, siendo el mismo correspondiente al año 2016, anualidad que ya transcurrió, por lo que tanto el acto como sus efectos han quedado consumados, ello atendiendo a que es imposible retrotraer el tiempo para la procedencia del año calendario correspondiente al año 2016...

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

1. \*\*\*\*\* presentó demanda de nulidad en contra de la resolución negativa ficta que se configuró a la petición presentada el 24 veinticuatro de enero de 2018 dos mil dieciocho, ante el Ayuntamiento del Municipio de Guanajuato.

2. Seguida la secuela procesal, el Magistrado de la Cuarta Sala decretó la nulidad de la negativa expresa.

3. Ante ese panorama, quien representa al Ayuntamiento del Municipio de Guanajuato, Guanajuato, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

**QUINTO. Estudio.** En el **primer** motivo de **agravio** en esencia señala quien recurre que el Magistrado de la Cuarta Sala, no estudió de manera oficiosa las causales de improcedencia y sobreseimiento, generando con ello una violación de índole procesal que trasciende el fondo de la resolución.

Este Pleno considera **inoperante**<sup>1</sup> el agravio antes señalado y, por ende, insuficientes para modificar o revocar la resolución que se recurre, como se demostrará enseguida.

---

<sup>1</sup> Conforme a la jurisprudencia emitida por Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tesis la. /J. 85/2008, tomo XXVIIJ, página 144 del siguiente rubro: «**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**»

En principio, tenemos que el recurso de reclamación es un medio de control que permite a las partes y al propio Tribunal rectificar determinaciones que no sean asertivas, o bien, reencauzar el proceso cuando el mismo por un yerro humano no se ha substanciado conforme a la norma y principios procesales aplicables, más aun dicho recurso permite una ulterior reflexión o análisis colegiado sobre el problema jurídico en debate.

Ahora bien, para que a través de dicho medio de defensa se pueda revocar o modificar un acuerdo o sentencia dictados por este Tribunal, es necesario que los agravios o disensos del recurrente sean atinentes y suficientes, esto es, que además de ser veraces, racionales y convictivos, se dirijan contra todos los extremos o motivos de la determinación que se combate, contrastando eficazmente esta última con el marco normativo aplicable.

En la especie, la materia del recurso de reclamación es la sentencia en la cual el Magistrado de la Cuarta Sala al advertir que no existían causales de improcedencia que impidieran el análisis del fondo del asunto, procedió al estudio de la configuración de la negativa ficta, para después analizar la expresa de la cual decretó su nulidad para efectos de que la autoridad demandada atendiera debidamente la petición planteada en los términos en que fue presentada, de conformidad con los artículos 300, fracción II, y 302, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, en efecto conforme al artículo 261, último párrafo del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el estudio de las causales de improcedencia debe realizarse por parte de los juzgadores de manera oficiosa, sin embargo, dicho estudio **puede realizarse de manera genérica**<sup>2</sup> cuando el Magistrado advierta que no se actualiza alguna causal, sin que sea necesario pronunciarse en torno a cada una de las que establecen los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Se comparte para sustentar lo anterior, la siguiente jurisprudencia<sup>3</sup>:

**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON.** Conforme al artículo 202, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, las causales de improcedencia deben analizarse aun de oficio, lo que debe entenderse en el sentido que se estudiarán tanto las que hagan valer las partes como las que advierta el tribunal que conozca del asunto durante el juicio, lo que traerá como consecuencia el sobreseimiento, de conformidad con el artículo 203, fracción II, del mismo ordenamiento y vigencia, ambas porciones normativas de contenido idéntico al texto vigente de los artículos 8o., último párrafo y

<sup>2</sup> El análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento es de orden público, por lo que el Juzgador esta constreñido a analizar de oficio o a petición de parte, en el caso de estudio no se hizo valer alguna causal de improcedencia y al no advertirse la actualización de alguna de ellas, se procede al estudio del presente asunto atendiendo a los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora.

<sup>3</sup> Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México*, novena época, registro 161614, tomo XXXIV, Julio de 2011, tesis: I.4o.A. J/100, página 1810.

9o., fracción II, respectivamente, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, la improcedencia del juicio contencioso administrativo pueden hacerla valer las partes, en cualquier tiempo, hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente; pero este derecho de las partes es también una carga procesal si es que se pretende vincular al tribunal del conocimiento a examinar determinada deficiencia o circunstancia que pueda actualizar el sobreseimiento. En ese contexto, las causales de improcedencia que se invoquen y las que advierta el tribunal deben estudiarse, pero sin llegar al extremo de imponerle la carga de verificar, en cada asunto, si se actualiza o no alguna de las previstas en el artículo 202 del código en mención, en virtud de que no existe disposición alguna que, en forma precisa, lo ordene. Así las cosas, si existe una causal de improcedencia que las partes pretendan se declare, deben asumir la carga procesal de invocarla para vincular al tribunal y, sólo entonces, tendrán el derecho de exigir el pronunciamiento respectivo.

Lo resaltado es nuestro.

Entonces, la autoridad recurrente debía expresar los razonamientos tendentes a desvirtuar las consideraciones del órgano jurisdiccional, que lo llevaron a resolver los problemas jurídicos planteados de la manera en que lo hizo.

Luego, si la autoridad inconforme no procede en los términos indicados, sus alegatos serán ineficaces para obtener la modificación o revocación de la sentencia, como sucedió en la especie.

En el **segundo** motivo de **agravio**, señala el recurrente que le causa perjuicio la determinación de Magistrado, pues, en su consideración la materia del proceso de origen se consumó de modo irreparable, por lo que, se actualiza la

causal de improcedencia contemplada en la fracción II, relacionada con la diversa fracción VII, ambas del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ello considerando que el permiso solicitado resultaba procedente solo para el año calendario correspondiente, esto es, para el 2016 dos mil dieciséis, anualidad que ya transcurrió, por ello, tanto el acto controvertido como sus efectos han quedado consumados, pues es imposible retrotraer el tiempo para la procedencia del año calendario correspondiente.

Este pleno considera **infundado** el agravio que esgrime el recurrente, por los siguientes motivos y fundamentos:

Un acto consumado de modo irreparable es aquél cuyos efectos sean física y legalmente imposibles de subsanar; verbigracia: Un arresto por faltas administrativas cumplido. En este caso concreto, aunque el actuar de la autoridad administrativa haya estado apartado de la norma, el Tribunal de conocimiento no podrá retrotraer el tiempo para evitar que el gobernando sea detenido; generalmente los actos consumados llevan aparejada la pérdida de circunstancias que humana, material y lógicamente son imposibles de resarcir o retrotraer en sus efectos, ejemplo: la vida y el tiempo, así como todos aquellos actos de ejecución instantánea cuyos efectos igualmente se agotan de forma simultánea e inmediata.

En la especie, no estamos en presencia de un acto consumado de manera irreparable, dado que el acto

controvertido en el proceso de origen fue la negativa ficta configurada a la petición que realizó la ciudadana \*\*\*\*\*, en la cual solicitó al Ayuntamiento demandado en el proceso de origen, permiso para comercializar en la vía pública, con el giro de venta de artesanías en la Plaza de San Fernando.

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 consistente en que la autoridad no efectúe pronunciamiento alguno sobre la solicitud planteada, que es la configuración de la negativa ficta, lo que implica que el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido ininterrumpidamente durante el mencionado término de 20 veinte 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.

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 cualquiera 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, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constrañe 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.

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.

Es así, que al tratarse de una negativa ficta, no se está en presencia de un acto de imposible reparación, al resultar factible restituir a la justiciable en el goce de su derecho conculcado con el acto emitido, considerando además que éste generó efectos que trascendieron en el tiempo.

Se afirma lo anterior, porque la litis planteada en el proceso administrativo principal no se construyó a dirimir la legalidad o ilegalidad del permiso o su temporalidad, **sino que versó sobre el silencio de la autoridad y la fundamentación y motivación de la negativa expresa, momento procesal oportuno para sostener las razones y motivos por los que se niega a otorgar el permiso solicitado.**

Se comparte para robustecer lo anterior por su similitud en el tema abordado la siguiente tesis<sup>4</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**REVISIÓN FISCAL, AGRAVIOS DE FONDO INOPERANTES EN LA, SI LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO EXPRESÓ LOS HECHOS Y EL DERECHO EN QUE SE APOYÓ LA NEGATIVA FICTA AL CONTESTAR LA DEMANDA.** De una recta interpretación de lo dispuesto por el artículo 215, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se colige que una vez que se ha configurado la negativa ficta, la autoridad está obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma; pero, por otra parte, el numeral 212 del código de referencia prevé, en su primer párrafo, la circunstancia de que si la

---

<sup>4</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tesis III.3o.A.12 A, p. 1187, registro 185497.

demanda no es contestada o si la contestación no se refiere a todos los puntos demandados, como sucedió en el caso, en que la autoridad fiscal, al contestar la demanda, en vez de argumentar sobre la legalidad de la resolución ficta, se limitó a hacer valer causales de improcedencia tanto del recurso de revocación, como del juicio anulatorio, entonces, la consecuencia inmediata es que se tengan por ciertos los hechos que se imputen de manera precisa a la demandada, salvo prueba en contrario. Así, ante la falta de manifestación de los hechos y del derecho en que se apoyó la negativa ficta, ello, como se dijo, por no haberse formulado el respectivo pronunciamiento, condujo a que la Sala Fiscal se pronunciara sobre las cuestiones de fondo que quedaron integradas por el fincamiento del crédito fiscal y por las razones y fundamentos legales expuestos por la actora en el recurso de revocación interpuesto en contra del propio crédito fiscal, pues de no considerarlo así se permitiría que la suerte del juicio principal quedara al arbitrio de la autoridad demandada al decidir si en su contestación de demanda expresa o no los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta; de ahí que la inconforme no pueda alegar en la revisión sobre esas cuestiones de fondo que no fueron materia de la litis en el juicio natural, estando el Tribunal Colegiado impedido para resolverlas de primera mano, por lo que los agravios correspondientes devienen inoperantes.

Énfasis añadido.

Por otra parte, también se destaca que al versar el objeto de la presente controversia sobre la impugnación a una resolución negativa ficta, no existe la posibilidad de que el Juzgador resuelva el fallo con base en cuestiones procesales -como serían las causales de sobreseimiento e improcedencia-, sino que deberá estudiarse y dirimirse el fondo del asunto, con el propósito de garantizar al particular la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio

de la autoridad. Al efecto resulta aplicable la jurisprudencia<sup>5</sup> del siguiente tenor:

**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.

Ergo, no es dable que este órgano en Pleno, al igual que el resolutor, sobresea el proceso contencioso con base a causales de improcedencia que se hubiesen hecho valer en la controversia, pues se privilegia la resolución del fondo del asunto ante la contumacia de la autoridad en dar respuesta al solicitante en un plazo razonable, siendo que la oportunidad para alegar dichas cuestiones procesales le precluyo a la encausada; sin perjuicio de que el acto debatido -negativa ficta- no puede considerarse de consumación irreparable.

Por lo tanto, y ante lo **inoperante del primer agravio y lo infundado del segundo**, lo procedente es **confirmar la sentencia emitida**, ello con fundamento en lo prevenido por los artículos 308, fracción II, 309 y 311 del Código de

---

<sup>5</sup> Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis 2a./J. 165/2006, p. 202, registro 173738.

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

## RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia de 7 siete de febrero de 2020 dos mil veinte, emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, por lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman<sup>6</sup> con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

---

<sup>6</sup> Estas firmas corresponden al **Toca 147/20PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **12 doce de agosto de 2020 dos mil veinte**.