

Silao de la Victoria, Guanajuato, 11 once de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1001/1ª Sala/18** promovido por \*\*\*\*\*, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción de la demanda.** Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 29 veintinueve de junio de 2018 dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la NEGATIVA FICTA por parte de la ahora demandada, a dar contestación a la solicitud de pago de finiquito del contrato de servicios número \*\*\*\*\*, solicitud fechada y recibida... el 24 de octubre del año 2017,...»

Además, hizo valer como pretensiones intentadas en el presente proceso: **i)** La nulidad total del acto impugnado; y **ii)** El reconocimiento del derecho para el pago de finiquito más los gastos financieros correspondientes.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 06 seis de julio de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda, así como la presuncional legal y humana. Asimismo, se tuvo a la parte actora por designando abogado autorizado en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Por comparecencia de 11 once de julio de 2018 dos mil dieciocho, el actor otorgó poder al licenciado \*\*\*\*\* para efecto de que a su nombre y representación actuara en el presente proceso.

En proveído de fecha 28 veintiocho de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo al **Presidente Municipal de Cortazar, Guanajuato**, así como al **Director de Obras Públicas** de ese mismo municipio, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma legal; a estas autoridades se les tuvo por designando abogado autorizado y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas documentales ofrecidas en el curso de contestación, así como la presuncional legal y humana en todo lo que favorezca a esas autoridades, y se les requirió para que exhibieran el pliego de posiciones relativo a la prueba confesional que ofrecieron.

Por último, se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito de demanda, conforme a lo dispuesto por el artículo 284, fracción I,

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

Luego, por auto dictado el 25 veinticinco de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, al no atenderse el requerimiento planteado a las autoridades demandadas, se tuvo por no ofrecida la prueba confesional. Por su parte, al impetrante se le tuvo por haciendo uso de su derecho a ampliar en tiempo y forma legal su demanda, corriéndose traslado de este escrito para que se diera la contestación respectiva.

Mediante acuerdo de 15 quince de enero de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a las autoridades demandadas por **no contestando la ampliación de la demanda.**

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

**TERCERO.** Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 28 veintiocho de enero de 2019 dos mil diecinueve, se celebró la audiencia de alegatos, mismos que **no** fueron presentados por ninguna de las partes.

### **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, 7, fracción I, inciso g), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato<sup>1</sup>; en relación con el ordinal 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.

Es de precisarse, que el acto impugnado lo constituye la resolución negativa ficta recaída al escrito de solicitud de pago de finiquito por la ejecución del contrato de servicios relacionados con obra pública celebrado por una parte, entre el ahora actor, y por la otra, el Municipio de Cortazar, Guanajuato, representado por el Presidente Municipal y el Director de Obras Públicas de dicha municipalidad, configurada por el silencio administrativo de tales autoridades, destacando que la materia de la petición versa sobre el incumplimiento de pago, el cual por su génesis participa de la naturaleza de los «contratos administrativos», en virtud de la calidad de los sujetos contratantes y dadas sus cláusulas, sanciones y procedimientos regulados por la norma administrativa, lo que consolida la naturaleza administrativa de esta causa procesal.

Así lo apoya la jurisprudencia que enseguida se inserta:

**«CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.** Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el

---

<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.

hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.»<sup>2</sup>

Énfasis añadido.

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

Para acreditar la configuración de la resolución negativa ficta, el accionante exhibió, como anexo a su demanda, el escrito de petición dirigido al Presidente Municipal y al Director de Obras Públicas, ambos de Cortazar, Guanajuato, en el cual se aprecian los sellos de recepción por parte de la presidencia municipal de Cortazar, Guanajuato, fechados el 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete<sup>3</sup>.

El anterior documento, conforme a lo dispuesto en los numerales 81, 117, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, genera la suficiente convicción a este Resolutor para tener por cierto su contenido y alcance, aunado a que su eficacia no fue controvertida por las

---

<sup>2</sup> Tesis: 2a./J. 14/2018 (10a.), Décima Época, Registro: 2016318, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo II, Materia(s): Administrativa, Página: 1284

<sup>3</sup> Cotejable a foja 28 de las constancias que integran el presente proceso.

autoridades demandadas, y mayormente porque aceptan como cierta la presentación de la petición de pago aludida por el impetrante<sup>4</sup>.

Asimismo, en su escrito de demanda, el promovente **niega que se le hubiere notificado alguna respuesta en atención** a su solicitud.

Al respecto, el ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé como presunción que los actos de las autoridades administrativas son emitidos con apego a legalidad y, por ello, la obligación de demostrar su ilegalidad corresponde al particular; sin embargo, cuando el particular niega lisa y llanamente los hechos que motivan el acto, las autoridades deberán probar la veracidad de tales hechos, salvo que la negación implique la afirmación de otro hecho. A mayor abundamiento, se transcribe el numeral 47 del referido Código:

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

Así, la manifestación de que no se le hubiera hecho de conocimiento o notificado algún oficio que diera respuesta a su solicitud concretada en fecha 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete, implica una negativa lisa y llana, en virtud de que ésta fue realizada de manera categórica, sencilla, clara, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de otro hecho. Ilustrativa de lo anterior, resulta la tesis de rubro siguiente: «**CARGA PROBATORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN REQUISITO SOLEMNE PARA**

---

<sup>4</sup> Manifestación contenida en el punto número 3 del capítulo de Contestación a los hechos del curso de contestación de demanda, visible a foja 56 del sumario.

**FINCARLA A LA AUTORIDAD DEMANDADA CUANDO EL ACTOR NIEGA LOS HECHOS QUE MOTIVEN LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE AQUÉLLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN "LISA Y LLANAMENTE".»<sup>5</sup>**

De esa forma, conforme a las reglas de la distribución de la carga probatoria previstas por el referido ordinal 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **le fue constituido a las autoridades demandadas el deber de demostrar con toda claridad y precisión que dieron respuesta a la solicitud instada, así como la forma y términos en que se llevó a cabo la notificación respectiva**, a fin de preservar la legalidad y validez jurídica de su actuación, lo que en la especie no ocurrió.

Se colige lo anterior, en virtud de que las demandadas no aportaron ningún medio de convicción tendente a demostrar que la petición fue atendida, es decir, al tratarse de una instancia del particular, el acuerdo que recaiga a la solicitud formulada y su notificación, son los elementos constitutivos del derecho público subjetivo denominado «derecho de petición».

De tal suerte que en la especie ha de examinarse si la contestación se emitió y si fue comunicada al peticionario, a fin de determinar los elementos jurídicos mínimos que constituyen su existencia y el cumplimiento de su cometido, que es, sin lugar a dudas, hacer del pleno conocimiento del solicitante la decisión dictada respecto de su petición; contrariamente, las autoridades municipales encausadas

---

<sup>5</sup> Tesis: V.2o.P.A.12 A, Novena Época; Registro: 170117; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Materia(s): Administrativa; Página: 1741.

manifiestan que al contestar la demanda se dan las razones, fundamentos y motivos de la negativa<sup>6</sup>, lo que constituye una confesión expresa del silencio administrativo que dio lugar a la resolución negativa por ficción de ley, ello de conformidad con los artículos 57, 118 y 119 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De manera que es dable concluir que la solicitud del accionante se resolvió en sentido negativo por ficción legal, en virtud de que las autoridades demandadas -Presidente Municipal y Director de Obras Públicas, ambos de Cortazar, Guanajuato-, no acreditaron ante esta instancia de control que se hubiere notificado respuesta alguna al impetrante.

En esa tesitura, resulta aplicable lo dispuesto por el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal vigente en este estado al momento de la presentación de la solicitud<sup>7</sup>, que en forma literal indicaba:

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

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

---

<sup>6</sup> Manifestación contenida en el punto número 3 del capítulo de Contestación a los hechos contenido en el escrito de contestación a la demanda, visible en la parte final de la foja 56 e inicio de la 57 del expediente.

<sup>7</sup> Precepto reformado en fecha 18 dieciocho de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, mediante publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 187, tercera parte.

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

Subrayado añadido.

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

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

La anterior ficción legal tiene como objeto generar certidumbre y seguridad jurídica al peticionario, ya que al asumir éste una resolución adversa a sus intereses y derechos, ello le habilita válidamente para impugnar la resolución que le es contraria, mediante los medios de defensa que considere pertinentes.

En ese sentido, para tener por acreditada la configuración de la resolución negativa ficta es necesario que concurren los siguientes extremos: **1)** La existencia de una petición presentada por el particular ante la autoridad administrativa; y **2)** La inactividad o silencio de la autoridad administrativa ante dicha petición.

De lo anterior, resulta ilustrativo el siguiente criterio emitido por el Pleno de este Tribunal:

«**NEGATIVA FICTA. DEBE ESTAR FEHACIENTEMENTE DEMOSTRADO QUE EL PARTICULAR ELEVÓ UNA PETICIÓN POR ESCRITO Y QUE LA AUTORIDAD NO SE LA CONTESTÓ, PARA QUE SE CONFIGURE LA.-** Para considerar que existe una negativa ficta, no basta con que se desprenda de manera tácita que se hizo una solicitud a la autoridad demandada; sino que por el contrario, debe estar fehacientemente demostrado que el particular elevó una petición por escrito y que la autoridad no se la contestó en el término de ley para estar en presencia de dicha figura jurídica, pues el escrito petitorio es un requisito sine qua non para considerar la existencia de esa ficción jurídica, conforme a lo establecido en el artículo 20 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado Guanajuato.»<sup>8</sup>

Subrayado propio.

Dado que el presente asunto versa sobre una solicitud de pago de finiquito con motivo de la ejecución de un contrato de servicios relacionados con obra pública, dirigida al Presidente Municipal de Cortazar, Guanajuato, así como al Director de Obras Públicas de ese mismo municipio, se advierte que el término de ley se encuentra contenido en el citado numeral 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, por lo que tratándose de una solicitud presentada ante el presidente municipal y el titular de una dependencia, éstos tenían la obligación de responder por escrito al solicitante en un plazo legal no mayor a 10 diez días contados a partir de la recepción del escrito petitorio, notificando formalmente dicha respuesta.

En la especie, el **24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete**, fue presentado escrito de petición ante las autoridades municipales, siendo a partir de esta fecha cuando comenzó a correrles el término que tenían para emitir sus respectivas respuestas; por lo que posteriormente, en fecha **29 veintinueve de junio de 2018 dos mil**

<sup>8</sup> Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: 161/09.PL. Recurso de Reclamación interpuesto por \*\*\*\*\*, en su carácter de actor. Resolución de fecha 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

**dieciocho**, se promovió la demanda de nulidad ante este Tribunal, obteniéndose que entre una y otra fecha **medió evidentemente un periodo superior al de diez días** señalado en el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

En suma, se colige que en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por la accionante el día 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete, ante el Presidente Municipal y el Director de Obras Públicas, ambos de Cortazar, Guanajuato.

**TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.**

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

Señalan los demandados que se actualizan los supuestos de improcedencia contenidos en las fracciones I, IV y VII, del artículo 261 del código multicitado, dada la carencia de acción y de derecho por la ausencia de afectación al interés jurídico de la parte actora.

Así, los argumentos hechos valer por las autoridades demandadas **son inatendibles.**

Conforme a lo dispuesto por la fracción I, inciso a), del artículo 251, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, tendrán el carácter de actor quienes se

vean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa, esto es, establece como presupuesto procesal para demandar la nulidad de un acto administrativo, contar con un interés jurídico, para lo cual 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; en esa guisa, dicho numeral encierra los principios de agravio personal y directo, ya que éstos constituyen un presupuesto subjetivo para la legitimidad del proceso (acción); tal como se establece en el siguiente criterio sustentado por este Tribunal:

**«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>9</sup>

Luego, tenemos que el hoy actor, en fecha 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete, dirigió un escrito de solicitud al Presidente Municipal de Cortazar, Guanajuato, y al Director de Obras Públicas de igual municipalidad, en el que se actualizó la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad municipal ante una instancia o petición formulada por el solicitante, durante un plazo superior a 10 diez días, acorde al artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del

---

<sup>9</sup> Publicado en la compilación de Criterios 2000-2007, visible en la Página 71.

petionario; ergo, 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, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita.

Atento a lo anterior, respecto a la ausencia de afectación de los intereses del actor, es de precisarse que los argumentos por los cuales la autoridad demandada negó el pago del contrato de servicios de obra pública al impetrante constituye el fondo del presente asunto.

Lo anterior, ya que el interés jurídico que permita al actor acceder al reconocimiento del derecho al pago de finiquito y gastos de financiamiento, se traduce en un estudio de fondo de la controversia planteada y por ende, no puede ser materia de análisis como causal de improcedencia.

Sirve de sustento a la determinación anterior, el siguiente criterio jurisprudencial, que por analogía se cita a continuación:

**«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que, si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse».<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tesis P./J. 135/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, Núm. de Registro: 187973, consultable a Página 5.

Con independencia de lo anterior, este Juzgador no advierte causal de improcedencia o sobreseimiento que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, por lo que se determina **no decretar el sobreseimiento** en el proceso administrativo, dado que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**CUARTO. Argumentos de las partes.** No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante en el escrito inicial de demanda, ni aquellos esgrimidos por las autoridades encausadas tendentes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**».<sup>11</sup>

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** A juicio de este Resolutor los argumentos esgrimidos por el justiciable son **fundados**, con base en las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Cuando se impugna una negativa ficta, conforme al artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia

---

<sup>11</sup> Tesis: 2a. /J.58/2010, Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Página: 830.

Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, será al contestar la demanda cuando las autoridades expresarán los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado. Sirve de apoyo a lo anterior el contenido de la tesis aislada que precisa:

**«JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA AUTORIDAD RESPECTO DE UNA NEGATIVA FICTA NO CREA UN NUEVO ACTO, SINO QUE A TRAVÉS DE ELLA SE DAN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA.** De conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada expresará los hechos y el derecho en que aquélla se apoya y contra éstos el actor está facultado para ampliar su demanda, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la citada ley; en razón de ello, no resulta factible concluir que dicha actuación procesal genera un nuevo acto de autoridad que pueda ser considerado como respuesta expresa, pues se trata de la misma negativa impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular.»<sup>12</sup>

Énfasis añadido.

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

**«NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN.** La negativa ficta consiste en que transcurrido el plazo que la ley

<sup>12</sup> Novena Época; Registro: 162102; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIII, Mayo de 2011; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.17o.A.27 A; Página: 1205

concede a una autoridad para resolver una petición formulada por un particular, aquélla no la hace y, así, se entiende que ha emitido resolución en sentido adverso a los intereses del particular, generándose el derecho de éste para impugnar la resolución negativa mediante el juicio correspondiente. Ahora, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda; en cambio, si la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien, esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellas, es innegable que el actor debe, en estos casos, producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones, en atención a que se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada y aun cuando sea cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación. De manera que, si en el caso, la autoridad administrativa demandada, al contestar la demanda, expuso, entre otras cosas, que el derecho de los actores en el juicio se encontraba prescrito y, al efecto, la parte quejosa fue omisa en atacar esta afirmación en vía de ampliación, en la que sólo se concretó a evidenciar el proceder, en su opinión equivocado, de dicha autoridad a la luz de la negativa ficta reclamada, pero sin que de tales argumentos pudiera desprenderse dato alguno que demuestre que no ha operado la prescripción alegada por la propia autoridad, no cabe entonces otra conclusión que la de estimar, por falta de impugnación, apegado a derecho el proceder del tribunal responsable, en cuanto al reconocimiento de la validez de la resolución impugnada.»<sup>13</sup>

De esta forma, al haberse vertido por parte de las autoridades demandadas los motivos por los cuales se negó fictamente lo petitionado, y haberse rebatido los mismos en la ampliación de demanda, este juzgador se encuentra facultado para el análisis de tales argumentos a efecto de verificar si lo pretendido por el impetrante resulta procedente.

---

<sup>13</sup> Novena Época; Registro: 187758; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.5o.3 A; Página: 875.

Bajo tales circunstancias, esta Sala de conocimiento realizará el estudio de los conceptos de impugnación que hizo valer la parte actora, lo cual para efectos de su análisis integral, así como por cuestiones de orden y método, se realizará de manera conjunta entre los conceptos de impugnación esgrimidos en su escrito inicial de demanda y su ampliación, con fundamento en la tesis jurisprudencial número VI.2o.C.J/304, aplicable por identidad sustancial, cuyo rubro y texto dicen:

**«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso»<sup>14</sup>.

En esencia, la parte actora aduce que ejerció el derecho de petición sin que hubiere recibido respuesta al respecto, por lo que en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en relación con el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, ha operado la negativa ficta, aunado a que las condiciones, derechos y obligaciones contraídas por las partes, se encuentran plasmadas en el contrato de

---

<sup>14</sup> Tesis jurisprudencial número VI.2o.C.J/304, correspondiente a la novena época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página 1677.

servicios número \*\*\*\*\*, por ello, la improcedencia del sustento de derecho invocado en la negativa expresa al pago de finiquito, de ahí que derivado de la causa de pedir, estos argumentos se traducen en la indebida aplicación del derecho.

En refutación a ello, la autoridad demandada manifiesta que en la contestación de demanda se dan los fundamentos y motivos de la negativa, porque el finiquito y los costos del financiamiento son improcedentes, dado que arguye que el actor no cumplió en plazo y términos del contrato, pues en términos del artículo 4 y 124 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, la parte demandada no tiene facultades para el pago solicitado.

A fin de resolver lo conducente, es propicio establecer la *litis* en el presente proceso, la cual consiste en determinar si los fundamentos y motivos de la respuesta negativa expresa son atinentes y congruentes con lo peticionado por el actor.

Es **fundado** el razonamiento de impugnación establecido por el demandante.

En principio, se tiene que por medio de escrito presentado en fecha 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete, el actor presentó ante el Presidente Municipal y el Director de Obras Públicas de Cortazar, Guanajuato, la siguiente petición:

«...Por este conducto a me dirijo a ustedes para solicitarles el pago de finiquito de servicio referente al contrato \*\*\*\*\*, apoyado en las cláusulas 6 y 9 de dicho contrato, en la ley de Obra Pública y servicios relacionados con la misma para el Estado y Mpio. De Guanajuato artículo 97 y 98, notificando las fechas de entrega de información anexa:

[...]»

Lo que antecede fue acreditado con la exhibición del original del escrito con sellos de recibido por la Presidencia Municipal de Cortazar, Guanajuato, tal y como quedó precisado en el Considerando Segundo de esta resolución.

A lo cual transcurrió el término establecido en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, sin que le fuera notificada respuesta alguna y agraviado con dicha situación, promovió la demanda de nulidad en contra de la resolución negativa ficta acaecida sobre su instancia.

Por su parte, en la respuesta negativa expresa que se desprende del escrito de contestación (fojas 53 a 60); se aprecia que los demandados sostuvieron su denegación para atender a lo solicitado por el actor, en los siguientes argumentos:

«...El contratista no entregó los trabajos de los términos y plazos contratados... manifestando que no se paga el finiquito solicitado, menos costos de financiamiento, solicitados por el actor...en virtud de que no cumplió el contrato en el plazo y términos contratados, además de no cumplir con la formalidad legal de dicha petición, pues términos de los artículos 4, 124 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, la suscrita demandada no tiene facultades para el pago solicitado, si se incumplió el contrato por parte del actor, luego entonces no procede su pago, sin conceder que se debieran, además, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le ordene y faculte, en consecuencia es improcedente el reclamo al respecto.»

Énfasis propio.

Ahora bien, respecto de dicha negativa expresa, el actor manifiesta en su ampliación de demanda que le agravian las afirmaciones de los encausados, en virtud de que no se hizo notificación alguna de la

presunta violación contractual por la demora, consintiendo de manera tácita su aprobación y aceptación de los trabajos, dado que no se ofreció prueba que acredite el supuesto incumplimiento del actor, y por el contrario, constituyen confesión expresa de la negativa ficta, reiterando que las condiciones, derechos y obligaciones contraídas por las partes, se encuentran plasmadas en el propio contrato; así también, manifiesta la improcedencia de los artículos que invoca la parte demandada pues no refieren formalidades para su petición o facultades específicas respecto al pago de prestaciones económicas.

De forma subsecuente, mediante auto de 17 diecisiete de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a las autoridades demandadas por no dando contestación a la ampliación de la demanda, por lo que se hace efectivo el apercibimiento contenido en el ordinal 285 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y se tienen como ciertos los hechos que el actor atribuye de manera precisa a los demandados, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Es así, que le asiste la razón al accionante, sustancialmente, en que la autoridad demandada cometió una violación a sus garantías de seguridad y certeza jurídica, mediante el incumplimiento de su obligación legal de dar respuesta a lo peticionado de manera escrita, fundada y motivada.

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

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

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

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

De la disposición transcrita se advierte que tanto el Presidente Municipal, como el Director de Obras Públicas de Cortazar, Guanajuato, tenían el deber de atender de manera directa el fondo de la solicitud presentada por el hoy actor en fecha 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete.

Esta conclusión atiende a que la actividad administrativa del Estado lo lleva a relacionarse con los gobernados, con quienes surge una serie de derechos y obligaciones recíprocos, que deben protegerse por el orden jurídico, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica.

Uno de los medios por los cuales se garantiza que las relaciones entre la administración pública y los gobernados se conduzcan dentro del marco de legalidad lo constituye el «derecho de petición», consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su

artículo 8 y que consiste en el derecho fundamental de toda persona a obtener respuesta a las peticiones que formule por escrito, en forma pacífica y respetuosa, a las autoridades públicas.

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

De esta forma, en el caso que nos ocupa, al dar contestación a la demanda, era el momento en el cual la autoridad tenía la oportunidad de desestimar la solicitud del justiciable proporcionándole los fundamentos y motivos que apoyaran la decisión, exponiendo las causas específicas y razones particulares por las que infería la improcedencia de los puntos concretos requeridos en la petición, es decir, no se limita solo al ejercicio del derecho de petición, cuyo efecto inmediato es obligar a la autoridad omisa a dictar la resolución omitida, sino que se trata de presumir *iuris et de iure* una resolución negativa, cuya fundamentación y motivación pueden y deben darse al contestar la demanda.

Entonces, si se demanda una resolución negativa ficta, la autoridad sólo puede, al contestar la demanda, darle el contenido y soporte legal de una negativa de fondo, y al no hacerse así, el fundamento y motivación dados en la contestación resultan inadecuados y se debe anular la resolución negativa por los vicios materiales acaecidos en ella.

Se aclara que esto obedece al requisito constitucional de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde la correcta fundamentación implica que en el acto autoritario se exprese la norma legal aplicable al caso concreto, junto al argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que además de justificarla le permita su defensa, para el caso que resulte irregular.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial<sup>15</sup> que establece:

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

Énfasis añadido.

---

<sup>15</sup> Tesis: I.4o.A. J/43; Novena Época; Registro: 175082; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Mayo de 2006; Materia(s): Común; Página: 1531.

Se clarifica que el requisito constitucional de fundamentación y motivación previsto en el artículo 16 constitucional, tratándose de aquellos derivados de un contrato de servicios relacionados con la **obra pública**, debe analizarse bajo un enfoque distinto al de los actos de autoridad administrativa en general.

Ello es así, porque en ese tipo de resoluciones, a diferencia de los actos administrativos *estricto sensu*, los fundamentos los constituyen, además de la normatividad respectiva, las cláusulas o disposiciones que el contratista y el Estado pactaron en el contrato para regular aspectos esenciales del negocio, como son: el objeto material, precio, origen de los recursos, forma de pago, ajuste de costos, en su caso, fecha de entrega de la obra, entre otros, los cuales determinan la actuación de las partes en la relación jurídica contractual y que por tanto, debe atenderse principalmente a ellos para resolver cualquier problemática derivada de dicha relación.

Luego, la garantía de legalidad se respeta sólo si la autoridad proporciona en su respuesta a la solicitud del particular la suficiente información para que éste pueda conocer plenamente su sentido y alcance, así como para manifestar su conformidad o inconformidad con ella y, en su caso, impugnarla. Por ende, si la información no existe o es insuficiente, el derecho de petición se quebranta, porque de nada sirve al particular -contratista- que su planteamiento sea contestado, aun con pulcritud lógica, es decir, respondiendo con la debida congruencia formal a lo solicitado, pero sin proporcionarle la información que le permita conocer cabalmente el acto, decisión o resolución de la autoridad, más aún si se considera el régimen exorbitante al que se sujetan los contratos administrativos.

Este razonamiento se desprende del examen de la contestación a la demanda, en la cual se invoca la improcedencia del pago del finiquito del contrato de servicios relacionados con la obra pública, dado que el actor incumplió el plazo y términos del mismo; empero, tales aseveraciones son insuficientes por lo que le asiste la razón al actor cuando señala que las autoridades demandadas no ofrecieron ninguna prueba que demuestre la falta de cumplimiento aludida.

Ello es así, porque del contenido del contrato \*\*\*\*\*, concretamente de su clausulado, se advierten diversas obligaciones a cargo de \*\*\*\*\* en calidad de «consultor» -actor-, tales como el plazo de ejecución, el otorgamiento de fianzas, la entrega de trabajos, las obligaciones laborales, fiscales y de seguridad social, los procedimientos de diseño, materiales y equipo de acuerdo con las normas de diseño y calidad, reglamentos y legislación, entre otras; no obstante, en la negativa expresa refiere genéricamente que no cumplió en los términos y plazos convenidos.

Entonces, resulta evidente que las autoridades demandadas no acreditan los extremos de sus afirmaciones, considerando que en la cláusula décima novena<sup>16</sup>, indica:

«DECIMA NOVENA.- SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO:

Si “el consultor” no concluye los trabajos objeto del presente contrato en la fecha señalada, “la contratante” **podrá rescindir el presente documento o exigir la terminación de los trabajos**; en este último caso se concederá un plazo que al efecto se fije...»

---

<sup>16</sup> Visible a foja 19 del expediente.

En íntima relación con lo antepuesto, el actor manifiesta en el escrito inicial de demanda<sup>17</sup>, la terminación del trabajo contratado, la entrega a la parte demandada y la recepción a satisfacción, por lo cual el 19 diecinueve de diciembre de 2016 dos mil dieciséis, expidió el Comprobante Fiscal Digital por Internet con folio fiscal \*\*\*\*\*, por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), a nombre del Municipio de Cortazar, Guanajuato, factura que no fue cubierta, razón por la cual solicitó su pago mediante la petición de 24 veinticuatro de octubre de 2017 dos mil diecisiete.

Lo transcrito evidencia que en tratándose de incumplimiento del contrato en cuanto al plazo de ejecución, la parte contratante podrá optar por la rescisión del mismo, para lo cual en la cláusula Vigésima Cuarta, desarrolla el procedimiento conducente; o bien, exigir el cumplimiento concediendo un plazo y fijando una fecha, pudiendo incluso conceder un segundo plazo -con independencia de la pena convencional establecida al efecto-; hipótesis de las que no obra soporte o medio de convicción que permita generar certeza sobre su actualización, atendiendo a la regla del débito procesal a cargo de aquel que realiza una afirmación, de conformidad con el artículo 53 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Así, como corolario a lo expuesto, resultan fundados los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora en virtud que la autoridad demandada no apreció debidamente los hechos para determinar la improcedencia del pago de finiquito del contrato de servicios número \*\*\*\*\*, por lo que se aplicó indebidamente el derecho al negar lo solicitado, actualizando así la fracción IV, del artículo 302, y

---

<sup>17</sup> Véase en el capítulo de Hechos, los identificados como Sexto y Séptimo, visibles a fojas 3 y 4 del expediente.

contraviniendo los elementos de validez expresados en las fracciones VI y IX, del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

Apoya lo anterior, el criterio sustentado en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, **cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada**, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables **o dejó de aplicar las debidas**, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. **Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana**, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio

casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»<sup>18</sup>

Énfasis añadido.

**SEXTO. Estudio de las pretensiones.** Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por el actor, consistentes en el reconocimiento del derecho para el pago de finiquito más los gastos financieros correspondientes al contrato de servicios número \*\*\*\*\*.

Al respecto, esta Sala considera que al haberse decretado la nulidad total de la resolución impugnada y por las razones señaladas en el considerando anterior, **resulta procedente el reconocimiento del derecho petitionado**, toda vez que esta pretensión se traduce directamente en el efecto de la nulidad decretada.

Lo anterior es así, dado que el actor acreditó el vínculo con la administración pública municipal de Cortazar, Guanajuato, mediante el contrato de servicios número \*\*\*\*\*, por un monto total de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), del que ambas coinciden se dio un anticipo del 50% cincuenta por ciento.

Luego, el accionante adujo la ejecución, entrega y recepción de la obra, sin que se haya demostrado lo contrario, motivo por el cual expidió la factura número \*\*\*\*\* correspondiente al Comprobante Fiscal Digital por Internet con folio fiscal \*\*\*\*\*, por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), a nombre del Municipio de Cortazar, Guanajuato,

---

<sup>18</sup> Época: Novena Época; Registro: 184612; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Marzo de 2003; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/21; Página: 1534.

documental que merece eficacia demostrativa plena al encontrarse «vigente», constar en original y no haber sido objetado por las partes, de conformidad con los ordinales 81, 117 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sostiene lo anterior la tesis con el rubro y texto siguiente:

**«DOCUMENTO ELECTRÓNICO. SI CUENTA CON CADENA ORIGINAL, SELLO O FIRMA DIGITAL QUE GENERE CONVICCIÓN EN CUANTO A SU AUTENTICIDAD, SU EFICACIA PROBATORIA ES PLENA.** De conformidad con el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, constituye un medio de prueba que debe valorarse conforme a las reglas específicas contenidas en el propio precepto y no con base en las reglas generales aplicables a las copias simples de documentos públicos o privados impresos. Así, para establecer la fuerza probatoria de aquella información, conocida como documento electrónico, debe atenderse a la fiabilidad del método en que se generó, comunicó, recibió o archivó y, en su caso, si es posible atribuir su contenido a las personas obligadas e, igualmente, si es accesible para su ulterior consulta. En congruencia con ello, si el documento electrónico, por ejemplo, una factura, cuenta con cadena original, sello o firma digital que genere convicción en cuanto a su autenticidad, su eficacia probatoria es plena y, por ende, queda a cargo de quien lo objete aportar las pruebas necesarias o agotar los medios pertinentes para desvirtuarla.»<sup>19</sup>

En suma, la exhibición del contrato, las manifestaciones de conclusión y recepción de la obra, mismas que no fueron negadas ni desvirtuadas por las autoridades, y por el contrario aceptadas tácitamente al expresar que el pago no procedía ante el incumplimiento en los términos y plazos convenidos, en relación con la expedición de la

<sup>19</sup> Tesis: XXI.1o.P.A.11 K (10a.), Décima Época Registro: 2015428 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV Materia(s): Común Página: 2434

factura número \*\*\*\*\*, generan la presunción **humana** de que el impetrante concluyó el proyecto de ingenierías y estructural del edificio central de bomberos del municipio de Cortazar, Guanajuato, de la recepción de la obra y de la falta de pago de su finiquito, amparado en la factura antes señalada.

Dicha presunción es acorde con lo dispuesto por los artículos 109 y 112 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; sirve asimismo como ilustrativa la jurisprudencia VI.2o.C. J/217<sup>20</sup>, pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, del rubro y texto siguientes:

«**PRUEBA PRESUNTIVA. SU VALORACIÓN.** Los tribunales, según la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos y el enlace más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de las presunciones, hasta el grado de poder considerar que su conjunto forma prueba plena.»

No se soslaya que las autoridades encausadas arguyen el incumplimiento del contrato en cuanto al plazo de entrega convenido, clarificando que esto no conlleva la facultad para abstenerse de su liquidación, por lo que deberá pagar el importe remanente contratado, sin perjuicio de aplicar las cláusulas penales estipuladas ante la entrega del servicio fuera del plazo debidamente acreditado, de conformidad con el artículo 92 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma, para el Estado y los Municipios de Guanajuato, vigente

---

<sup>20</sup> Tesis: VI.2o.C. J/217, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, página 1205. Número de registro electrónico: 187931.

al momento de la celebración del contrato<sup>21</sup> y la cláusula Décima Novena del contrato de servicios número \*\*\*\*\*.

Consecuentemente, se condena a las autoridades demandadas a realizar las gestiones necesarias para enterar al actor la cantidad correspondiente por concepto de pago de finiquito por la ejecución del contrato de servicios relacionados con la obra pública que celebró el municipio de Cortazar, Guanajuato, con el actor.

En ese orden de ideas, se determina que **es procedente el reconocimiento del derecho** consistente en el pago del costo del financiamiento generado como consecuencia de la falta de pago de las estimaciones, mismo que deberá cubrirse al contratista conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, para el caso de prórroga en el pago de créditos fiscales, que se computarán por días calendario desde que se venció el plazo para su pago, y hasta la fecha en que se pague efectivamente, puesto que no existe impedimento alguno para que se haya dejado de liquidar al actor la cantidad que ampara las factura presentada; ello al amparo y conforme al método de cálculo previsto en la cláusula Sexta del contrato de servicios relacionados con la obra pública en comento, y que se inserta para su mejor comprensión:

**Cláusula del contrato \*\*\*\*\***

**«SEXTA.- LUGAR Y FORMA DE PAGO:**

[...]

---

<sup>21</sup> Ley abrogada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 80, Cuarta Parte, de fecha 20 de abril de 2018.

...en caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y ajustes de costos, “LA CONTRATANTE” a solicitud de “EL CONSULTOR”, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa igual a la establecida por la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, para el caso de prórroga en el pago de créditos fiscales, que se computarán por días calendario desde que se venció el plazo, hasta la fecha en que se pague efectivamente “EL CONSULTOR”.»

Subrayado añadido.

Conforme a lo transcrito, la contratante que incumpla en los pagos, deberá cubrir al contratista, en este caso «consultor», los gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, para el caso de prórroga en el pago de créditos fiscales, que se computarán por días calendario desde que se venció el plazo, hasta la fecha en que se pague efectivamente.

En la especie, quedó acreditada la falta de pago del finiquito del contrato de marras; luego, resulta lógico considerar que si las encausadas no liquidaron oportunamente los trabajos ejecutados, ello generó la obligación de pagar el costo de financiamiento que está expresamente establecido en el contrato y amparado por el entonces vigente artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Igualmente sirve de apoyo para el reconocimiento del derecho, la jurisprudencia<sup>22</sup> que contempla una figura similar a la contenida en la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el

---

<sup>22</sup> Tesis: 1a./J. 144/2007, Novena Época, Registro: 170937, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Noviembre de 2007, Materia(s): Administrativa, Página: 118

Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que por identidad de razón resulta aplicable, cuyo contenido expresa:

«**GASTOS FINANCIEROS. ES PROCEDENTE CONDENAR AL PAGO DE LOS MISMOS SI SE ACREDITA EL INCUMPLIMIENTO DE LOS PAGOS DE ESTIMACIONES Y AJUSTES DE COSTOS, AUN CUANDO LAS PARTES NO LO HAYAN PACTADO EXPRESAMENTE EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS).** El artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas sostiene que cuando se incumple en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, "deberá" pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación. Por consiguiente, es procedente condenar al pago de gastos financieros cuando se reclama tal prestación, si se acredita que se ha incumplido con los pagos de estimaciones y ajustes de costos, aun cuando las partes no lo hayan pactado expresamente en el contrato de obra pública, pues, de conformidad con el artículo 1o. de Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ésta es de orden público y, por lo tanto, resulta evidente que las partes no pueden eximir o renunciar a su cumplimiento ni modificar o alterar su contenido, ya sea por omisión o pacto expreso en el contrato de obra pública. De modo que las consecuencias legales establecidas en el artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas constituyen en sentido estricto deberes jurídicos y, por lo tanto, su cumplimiento no puede ser optativo para las partes, pues, como se dijo, jurídicamente, son una obligación.»

Énfasis añadido.

En esa tesitura, se condena a las autoridades encausadas a realizar la correspondiente actualización y entero del costo de financiamiento; conforme a la tasa prevista por la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, que por cada año corresponda y hasta el cabal cumplimiento a esta sentencia.

Se agrega que a las cantidades a las que han sido condenadas las autoridades demandadas, **deberán efectuarse las deducciones legales a que haya lugar.**

Finalmente, las autoridades demandadas deberán informar sobre el cumplimiento otorgado a la condena que precede en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es de mencionarse que el actor manifiesta que otorgó fianzas a favor de la Tesorería Municipal de Cortazar, Guanajuato, contenidas en las pólizas expedidas por \*\*\*\*S.A. de C.V., y una vez cumplido su objeto y llegado el fin de su vigencia, solicita a la parte demanda la devolución de las mismas; al respecto, este resolutor se encuentra imposibilitado para proveer sobre las mismas, en virtud de que **no podrán considerarse parte de la *litis*, la cual se constriñe a lo expresamente solicitado ante la autoridad** y que se entiende tácitamente negado, según lo preceptúa el artículo 298 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Idéntico criterio se sustenta en la jurisprudencia que enseguida se transcribe:

«JUIICIO DE NULIDAD CONTRA UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE EL ACTOR DEMANDA PRESTACIONES DISTINTAS DE LAS QUE SOLICITÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL CONSTREÑIRSE LA LITIS A

**LO TÁCITAMENTE NEGADO.** En virtud de la figura jurídica denominada negativa ficta, el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el particular, durante el plazo que indique la ley, genera la presunción de que aquélla resolvió negativamente. Así, el contenido de esa resolución se limita a lo expresamente solicitado ante la autoridad y que se entiende tácitamente negado. En estas condiciones, al impugnar dicha determinación mediante el juicio de nulidad, el análisis de legalidad se construye a las prestaciones originalmente pedidas. Por tanto, si el actor demanda prestaciones distintas de las que solicitó ante la autoridad administrativa, la Sala debe declarar inoperantes los conceptos de impugnación correspondientes y no reconocer el derecho subjetivo respectivo, en su caso, porque aquéllas no forman parte de la litis. Lo anterior no se opone al principio de "litis abierta" que rige el procedimiento contencioso administrativo, ya que, aun cuando puedan hacerse valer nuevos conceptos de impugnación, la materia del juicio no debe modificarse.»<sup>23</sup>

Subrayado añadido.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, II y III, 298, 299, 300, fracciones II, V y VI, y 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

## RESUELVE

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

---

<sup>23</sup> Tesis: XVI.1o.A. J/37 (10a.), Décima Época, Registro: 2015412, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, Materia(s): Administrativa, Página: 2339

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

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

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

**QUINTO.** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, **se reconoce el derecho** solicitado por la parte actora y correlativamente **se condena** a las autoridades demandadas, 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.