

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

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1574/1ªSala/18** promovido por *********, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 11 once de octubre de 2018 dos mil dieciocho, *********, representante legal de «*********», S.A. de C.V., promovió proceso administrativo señalando como actos impugnados los siguientes:

«a) La resolución negativa ficta, que el H. Ayuntamiento del Municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, actualizó por su negligencia a la falta de resolución a la petición formal que se sometió a su consideración, consistente en resolver respecto de la solicitud del complemento de pago de la estimación 11 (once) complementaria (J), bajo contrato de obra pública *********, así como sus convenios modificatorios en monto y sus anexos., obra denominada “Construcción de Rastro Municipal, segunda etapa, cabecera municipal de Santa Cruz de Juventino Rosas Gto”. Documento **ingresado el día 04 de junio del 2018**, documento bajo **número de oficio**, Oficio *********.

b) La resolución negativa ficta, que la Tesorera del Municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, actualizó por su negligencia a la falta de resolución a la petición formal que se sometió a su consideración, consistente

en resolver respecto de la solicitud del complemento de pago de la estimación 11 (once) complementaria (J), bajo contrato de obra pública *****, así como sus convenios modificatorios en monto y sus anexos., obra denominada “Construcción de Rastro Municipal, segunda etapa, cabecera municipal de Santa Cruz de Juventino Rosas Gto”. Documento **ingresado el día 04 de junio del 2018**, documento bajo **número de oficio**, Oficio *****.»

Además, la parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** la nulidad total de la resolución negativa ficta; **2)** reconocimiento del derecho a **(i)** el pago complementario pendiente para la liquidación total de la estimación 11 once complementaria (J), del contrato de obra pública *****con un importe total de \$*****; y **(ii)** pago de costos de financiamiento equivalente al porcentaje establecido para la prórroga de créditos fiscales, establecido en ley de ingresos municipal.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 17 diecisiete de octubre 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.

Además, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora; y se le tuvo por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Se requirió al Secretario del Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, para que exhibiera copia certificada de los recibos de pago o transferencias electrónicas que comprobaran el pago de la estimación 11 once complementaria (J).

Mediante acuerdo de 1 uno de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo al Secretario del Ayuntamiento por cumpliendo el requerimiento

efectuado, con la copia certificada de la estimación 11 once complementaria (J), y los documentos que comprueban su pago.

Se reconoció la personalidad de ***** como apoderado legal de «*****», S.A. de C.V.

Se tuvo a las autoridades demandadas por contestando en tiempo y forma la demanda; se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por dichas autoridades, así como la presuncional legal y humana en lo que les fuera favorable, por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Toda vez que el acto impugnado se hizo consistir en una negativa ficta, se concedió a la parte actora el derecho de ampliar su demanda.

Mediante proveído de 2 dos de abril de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora por haciendo uso en tiempo y forma de su derecho a ampliar la demanda. Se tuvieron por admitidas las documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora; no se tuvieron por ofrecidas las documentales consistentes en las estimaciones 11 (G), 11 (H) y 11 (I), pertenecientes al contrato de obra pública ***** , de las que el actor solicitó fueran requeridas a las autoridades demandadas, al no acreditar que dichas documentales no se encontraron a su disposición y finalmente se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas con el escrito de ampliación de la demanda para que emitieran su contestación.

Por acuerdo de 7 siete de junio de 2019 diecinueve, se tuvo a las autoridades demandadas dando contestación a la ampliación de demanda en tiempo y forma, por haciendo suyas las documentales

ofrecidas y exhibidas por el actor y por no efectuada en tiempo la objeción de la documental exhibida por la parte actora.

Se desechó la confesional a cargo de las autoridades demandadas ofrecida por la parte actora y al no existir pruebas pendientes de desahogo, se citó a las partes a la celebración de la audiencia de alegatos.

TERCERO. Audiencia de alegatos. Legalmente citadas las partes, el 18 dieciocho de junio de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora y no así por las autoridades demandadas.

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 e), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; en relación con el artículo 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Configuración de la resolución negativa ficta. En su demanda, la parte actora señala como hechos que dan motivo a la

¹Vigente 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.

misma, que el 4 cuatro de junio de 2018 dos mil dieciocho, solicitó al Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato y a la Tesorería de ese municipio, el pago correspondiente para la liquidación total de la estimación 11 once complementaria (J), relativa al contrato de obra pública *****, sin que a la fecha de la presentación de la demanda de nulidad le hayan sido contestadas tales solicitudes.

Para acreditar lo anterior, la impetrante exhibió los escritos indicados firmados por su representante legal, con sellos de recepción del municipio, tanto de la sindicatura como de la Tesorería Municipal, ambos de fecha 4 cuatro de junio de 2018 dos mil dieciocho².

Toda vez que los escritos obran en original en el expediente administrativo formado con motivo de la presente causa, de conformidad con los artículos 117 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y dado que no fueron controvertidos ni objetados por la encausada, generan convicción en este Juzgador respecto de su existencia, contenido, y en particular, de la fecha de su presentación ante las referidas autoridades.

Asimismo, añade la impetrante que no ha existido respuesta por parte de la autoridad demandada, habiendo transcurrido más de los 10 diez y 20 veinte días hábiles a que se refiere el numeral 5 de la ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 153 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

² Fojas 12 doce y 13 trece del expediente en que se actúa.

De lo anterior, se precisa hacer notar que en atención a la naturaleza de los escritos presentados por la promovente ante las autoridades ahora encausadas, nos encontramos ante una instancia del particular, por lo que el acuerdo que debió recaer a la solicitud formulada y su notificación, son los elementos constitutivos del derecho público subjetivo denominado «derecho de petición»; de tal suerte que ha de examinarse si la contestación se emitió y fue comunicada al peticionario, esto es, determinar los elementos jurídicos mínimos que determinan su existencia y el cumplimiento de su cometido, que es sin lugar a dudas, hacer del pleno conocimiento del solicitante la decisión dictada respecto de su petición.

Sin embargo, de las documentales que las autoridades exhibieron con su contestación de la demanda y demás constancias que obran en el expediente, no se encuentra prueba alguna con la que las encausadas desvirtúen la falta de respuesta que se les atribuye, de donde se advierte que no atendieron las solicitudes que les fueron planteadas por la impetrante en los correspondientes plazos de 10 diez y 20 veinte días hábiles, previstos para el caso de la Tesorería Municipal y del Ayuntamiento, respectivamente, de conformidad con lo indicado por el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Por lo anterior, **se encuentra configurada la resolución negativa ficta impugnada**, con sustento en las siguientes consideraciones:

El artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato vigente a la fecha de presentación del escrito firmado por la parte actora, establece lo siguiente:

«**Artículo 5** El Ayuntamiento y los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal respetarán el ejercicio del derecho de

petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

A toda petición recaerá, por parte de la autoridad municipal, un acuerdo congruente con lo solicitado, completo, fundado y motivado que deberá ser comunicado al peticionario o a la persona autorizada por éste, a través de los diferentes tipos de notificaciones establecidos en el artículo 39 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

El incumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo será sancionado en términos de la Ley.»

Lo resaltado es propio.

Del numeral de previa transcripción, se desprende que el Ayuntamiento se encuentra obligado a dar respuesta por escrito a las solicitudes formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables, esto es, en un plazo no mayor de 20 veinte días hábiles, en tanto la Tesorería Municipal, como dependencia de la administración pública, dentro de los 10 diez días hábiles.

Luego, transcurridos los plazos legales estipulados sin la producción de la respuesta relativa, así como su notificación 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 tal determinación 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.»³

Énfasis añadido.

En la especie, si el 4 cuatro de junio de 2017 dos mil diecisiete fueron presentados los escritos de petición ante las oficinas de los Síndicos y Regidores y la Tesorería Municipal de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, y el 11 once de octubre de 2018 dos mil dieciocho, fue promovida la demanda de nulidad ante este Tribunal, se tiene que entre una y otra fecha **medió de manera evidente, un período superior al de 10 diez y 20 veinte días** señalados en el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

De ese modo, una vez demostrado que la impetrante elevó su petición al Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato y su Tesorería Municipal, y que dichas autoridades no emitieron respuesta alguna debidamente notificada que recayera a las gestiones de la peticionaria, se concluye que las solicitudes de la accionante se resolvieron en sentido negativo por ficción legal y, por consiguiente, en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a las solicitudes descritas.

³ Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: *****. Recurso de Reclamación interpuesto por *****, en su carácter de actor. Resolución de fecha 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Señalan las autoridades demandadas que se actualizan las causales de improcedencia previstas en el artículo 261, fracciones I, VI y VII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, considerando la falta de afectación del interés jurídico de la actora y la inexistencia del acto combatido, indicando que se le dio respuesta y se le otorgó el pago de la estimación, así como que no le asiste la razón al contratista para reclamar pago pendiente alguno, en razón de que no efectuó las amortizaciones de anticipos a que estaba obligada.

Sin embargo, al actualizarse la figura jurídica de la negativa ficta, conforme la cual el silencio de la autoridad municipal ante una instancia o petición formulada por el solicitante durante un plazo superior al establecido en el 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 peticionario por ficción legal en virtud de la falta de resolución, tal negativa se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de la petición o del fondo de las pretensiones del gobernado, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita, lo que trae como lógica consecuencia la preclusión del derecho de la autoridad de esgrimir situaciones procesales que impidan el conocimiento del fondo del asunto.

Sirve como explicación la jurisprudencia cuyo tenor dicta:

«NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o

petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal.⁴

Énfasis propio.

Por lo tanto, configurada la negativa ficta en perjuicio de la actora, ya no es dable analizar la actualización de la afectación a su interés jurídico.

Por otra parte, el señalamiento de que el Ayuntamiento dio respuesta a la impetrante, se desestima en razón de que hace referencia al pago de la estimación «5 de finiquito», es decir, se refiere a una estimación diversa

⁴ Novena Época, Registro: 173737, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario, Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 166/2006 Página: 203

de la liquidación que reclama la parte actora⁵, por lo tanto no corresponde a una respuesta que se haya otorgado a las peticiones de 4 cuatro de junio de 2018 dos mil dieciocho, las cuales constituyen el acto impugnado en la presente causa, cuya negativa ficta se determinó configurada en términos de lo indicado en el Considerando Segundo de la presente resolución.

Finalmente, se advierte que los señalamientos esgrimidos relativos al pago parcial y la falta de amortización de anticipos otorgados al actor, son tocantes al fondo de la controversia de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad demandada.

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. Análisis del acto administrativo configurado a través de la negativa expresa. Tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta debidamente configurada, de conformidad con lo previsto por el ordinal 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, será al contestar la demandada cuando las autoridades expresarán los motivos y el fundamento legal en que se apoya su determinación negativa.

⁵ Foja 103 ciento tres, correspondiente a la última hoja del escrito de contestación de la demanda efectuada por el Ayuntamiento.

El anterior razonamiento, con sustento en la tesis que a la letra reza:

«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 la parte actora 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.»⁶

Lo resaltado es propio.

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

«NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN. La negativa ficta consiste en que transcurrido el plazo que la ley concede a una autoridad para resolver una petición formulada por un particular, aquélla no la hace y, así, se entiende que ha emitido resolución en sentido adverso a los intereses del particular, generándose el derecho de éste para impugnar la resolución negativa mediante el juicio correspondiente. Ahora, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas

⁶ 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

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.»⁷

Lo subrayado es propio.

Conforme lo indicado, al haberse vertido por parte de las autoridades demandadas los motivos por los cuales se negó fictamente lo peticionado, y haberse rebatido los mismos en la ampliación de demanda, esta Magistratura se encuentra facultada para el análisis de tales argumentos a efecto de verificar si lo pretendido por la impetrante resulta procedente.

En ese tenor, las encausadas señalan de forma medular y coincidente en sus escritos de contestación de la demanda y a la ampliación de la misma, que la parte actora carece de legitimación activa, en razón de que el acto

⁷ 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.

reclamado es inexistente porque el contratista no amortizó los anticipos otorgados; aunado al hecho de que confesó que recibió el pago de la estimación que reclama, por lo que no existe adeudo pendiente de pago y al señalamiento de que los trabajos ejecutados presentan múltiples fallas⁸.

De lo anterior, la parte actora señaló mediante la ampliación de la demanda, que la negativa expresa de la autoridad respecto de la procedencia del pago pendiente de la estimación 11 once complementaria (J), es infundada y carece de motivación, pues la su solicitud versa sobre la liquidación pendiente de la estimación, la cual se encuentra revisada y autorizada por la supervisión de obra y la Dirección de Obras Públicas mediante oficio ***** sin que se le hayan notificado a la actora observaciones o irregularidades respecto de la ejecución de los trabajos; y asimismo refiere que la autoridad no le señaló el monto de los anticipos otorgados, ni acredita que le haya requerido la amortización, en cambio, señala que no tiene anticipos pendientes de amortizar.

Por lo tanto, la *litis* versa sobre la debida fundamentación y motivación de la negativa expresa de la autoridad de liquidar el saldo pendiente de la estimación 11 once complementaria (J), del contrato de obra pública *****.

De lo expuesto y probado por las partes, se advierten **fundados** los motivos de inconformidad esgrimidos por la parte actora en la ampliación de demanda, conforme los siguientes razonamientos:

⁸ Contestación del Ayuntamiento como autoridad demandada, correspondiente al hecho 3 tres, visible en la foja 102 cientos.

En primer término, es preciso señalar que acorde con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la fundamentación y motivación, y la distinción entre los aspectos formal y material que deben contener los actos administrativos, se entiende por correcta fundamentación, que el acto de autoridad debe expresar la norma legal aplicable al caso concreto; en tanto la motivación es el *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.*

Entonces, cuando hay violación a la garantía de motivación, ésta podrá ocurrir de dos maneras:

- (a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo; también si es tan insuficiente que el destinatario no pueda conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente, y
- (b) Material, cuando la explicación o razones dadas son insuficientes o indebidas, pero dan noticia de las razones de manera tal, que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido.

Por tanto, la transgresión a la garantía de motivación, puede configurarse por una **motivación indebida**, la cual se traduce en 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 no hay pertenencia lógica de los hechos con el derecho invocado.

Tal criterio se advierte de la tesis jurisprudencial 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.»⁹

Énfasis añadido.

Bajo dicho escenario, se advierte una indebida e insuficiente motivación de la autoridad en su negativa expresa para determinar la improcedencia del pago del monto pendiente de liquidar de la estimación 11 once complementaria (f), al señalar en la contestación de la demanda, que la improcedencia del pago deriva de la falta de amortización de los anticipos otorgados a la contratista, y en la contestación a la ampliación, que el importe que se reclama ya fue liquidado.

Sin embargo, la excepción de pago se desvirtúa con la copia certificada de la estimación referida, visible en la foja 95 noventa y cinco del

⁹ Época: 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; Tesis: I.4o.A. J/43; Página: 1531.

expediente formado con motivo de la presente causa, en la que se advierte que se determinó que su importe neto asciende a la cantidad de *****, en tanto que de las documentales que obran en autos, sólo se acreditó un pago por la cantidad de *****, amparada con la expedición del cheque nominativo número *****, de fecha 30 treinta de diciembre de 2016 do mil dieciséis, expedido por el municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, a nombre de la actora¹⁰, de donde se advierte un saldo pendiente de liquidar.

Los documentos indicados obran en copia certificada aportados por el Secretario del Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, a requerimiento de esta Sala. Los cuales no fueron controvertidos ni objetados, y en virtud de los signos y sellos que se aprecian en los mismos, se consideran documentos públicos a los que se les concede valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 78, 121 y 123, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por lo tanto, se concluye que se efectuó un pago parcial y no como lo pretende la autoridad, al señalar que la estimación ya fue pagada¹¹, lo que robustece la petición original de la actora para solicitar la liquidación total.

Por otra parte, las encausadas motivaron la negativa de pago en la falta de amortización de anticipos en que incurrió la parte actora. No obstante, se desestima su señalamiento, pues la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de

¹⁰ Foja 91 noventa y uno.

¹¹ No se omite hacer notar que el Ayuntamiento en la contestación de demanda y su ampliación hace referencia al pago parcial y al pago (total) de la estimación cuya liquidación se reclama, lo cual implica una contradicción en la contestación a los hechos que le fueron expresamente atribuidos.

Guanajuato, vigente en la época de la contratación¹² y su Reglamento, establecen como procedencia del pago de las estimaciones que las mismas se encuentren autorizadas por la supervisión, no así que consignen la amortización de los anticipos otorgados, máxime que las demandadas no esclarecen ni acreditan los montos que fueron entregados a la actora en ese concepto, ni el monto pendiente por amortizar, información que en todo caso debió ser considerada para autorizar o no autorizar la estimación 11 once complementaria (J).

Lo anterior de conformidad con lo que establecen los artículos 95, segundo párrafo y 100 de la ley aplicable; así como el ordinal 109 de su reglamento, numerales que señalan lo siguiente:

«ARTÍCULO 95. [...]

La forma de pago se realizará a través de estimaciones de trabajos ejecutados, facturas o recibos de honorarios en los casos de servicios relacionados con la obra, formulados bajo la responsabilidad del contratista, acompañados de la documentación que acredite la procedencia de su pago, con una periodicidad no mayor a treinta días naturales y le serán entregadas a la supervisión de la contratante para su revisión y autorización definitiva, procedimiento que no excederá de quince días naturales siguientes a la fecha de entrega.

[...]

«ARTÍCULO 100. El ayuntamiento por medio de la tesorería municipal, pagará las estimaciones que bajo la responsabilidad de la dirección municipal se autoricen; asimismo llevará y conservará el soporte documental de las obras, debidamente integradas y asegurará en su caso, la protección de los pasivos que se generen con motivo de la celebración de contratos o compromisos derivados de la obra pública y de los servicios relacionados con la misma.»

¹² De conformidad con lo previsto por el artículo Cuarto Transitorio del Decreto Legislativo número 297, por el que se expidió la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 20 veinte de abril de 2018 dos mil dieciocho.

«**ARTÍCULO 109.** Para la amortización de los anticipos otorgados se procederá de la siguiente manera:

I. Se aplicará al importe de cada estimación de trabajos ejecutados, la cual deberá ser proporcional al porcentaje de anticipo otorgado.

II. [..]

III. El proceso de amortización deberá realizarse conforme a lo siguiente:

a. Cuando los trabajos se realicen en un solo ejercicio, el importe del anticipo otorgado en el ejercicio se amortizará en el mismo periodo del ejercicio en que se otorgue.

b. En caso de que el anticipo se otorgue conforme a lo señalado en el cuarto párrafo del artículo 77 de la Ley, deberá procederse de la siguiente manera:

[..]

c. En caso de que exista un saldo faltante por amortizar, éste se deberá liquidar en la estimación que corresponda al noventa por ciento de avance físico de los trabajos ejecutados.»

De lo anterior, se advierte que la procedencia del pago de una estimación de trabajos ejecutados, descansa en la autorización de la misma por parte de la supervisión de la obra, ya que el requerimiento de amortización de anticipos obedece a diversos factores, entre los que destacan la propia entrega de los mismos al contratista, la temporalidad de la obra y el avance físico.

Por lo tanto, la amortización de anticipos como parte del contenido de la estimación, debe ser previamente analizada y validada por la supervisión, en forma anterior a su autorización.

Ahora bien, la justiciable indicó en su ampliación de demanda¹³, que no tiene anticipos pendientes por amortizar, indicando que la tercer ampliación se ejecutó con recursos propios y en las estimaciones 11 once complementaria (H) y 11 once complementaria (I) amortizó el saldo pendiente del anticipo otorgado.

Sobre tal manifestación, las encausadas no desvirtuaron tales señalamientos, pues únicamente reiteraron su contestación y la legalidad de la negativa expresa, sin que hayan acreditado en forma fehaciente las cantidades que se entregaron a la impetrante en concepto de anticipos, así como las amortizaciones que haya efectuado la actora con las documentales pertinentes; incluso no se controvierten las amortizaciones que la justiciable refiere y respalda con las estimaciones 11 once complementaria (H) y 11 once complementaria (I).

De este último señalamiento de la actora, cabe hacer notar que no obstante que las estimaciones 11 once complementaria (H) y 11 once complementaria (I) fueron presentadas en copia simple por la parte actora, merecen valor de indicio, considerando la falta de controversia de las mismas, sin que ello prejuzgue sobre la existencia de saldos pendientes de amortizar. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 117 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Finalmente, se hace hincapié en el hecho de que la parte actora acreditó que la estimación 11 once complementaria (J) se encuentra autorizada, haciendo valer la existencia de las firmas que así lo confirman, sin que las demandadas probaran u objetaran en contrario.

¹³ La parte que interesa se encuentra visible en las fojas 140, ciento cuarenta; 148 ciento cuarenta y ocho y 149 ciento cuarenta y nueve del expediente en que se actúa.

No se omite señalar respecto de las manifestaciones de la autoridad, relativas a la calidad, características y tiempos de ejecución de los trabajos, que no se advierte inconformidad alguna de la contratante en las notas de bitácora que obran en autos; tampoco se hace referencia a dichos incumplimientos en el oficio*****, suscrito por el Director General de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, mediante el cual solicitó a la Tesorera Municipal que efectuara un pago «a cuenta» respecto de la factura 66B de fecha 8 ocho de diciembre de 2016 dos mil dieciséis¹⁴, presentada por la impetrante; es decir, de los documentos aportados para pago, no se desprende motivación alguna que obedezca al incumplimiento de la actora y que ello sea la razón por la que no se le cubrió el importe total de la estimación autorizada, sin soslayar que de haberse actualizado los supuestos esgrimidos por la autoridad, no debió autorizarse la estimación en comento.

Por lo tanto, es **fundado** el señalamiento de la impetrante en el sentido de que las autoridades incurren en indebida e insuficiente motivación al negar la procedencia de la liquidación del saldo pendiente de la estimación autorizada por no amortizar el anticipo correspondiente, sin acreditar el anticipo o anticipos a los que se refiere y el saldo pendiente.

En las relatadas circunstancias, se advierte conculcado en perjuicio de la accionante la garantía de fundamentación y motivación, consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor del gobernado, así como la carencia del elemento de validez del acto administrativo previsto en la fracción VI del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y

¹⁴ Factura cuya representación impresa se aportó en copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, cuya descripción señala «Pago por estimación 11 complementaria (J), de obra “Construcción de Rastro Municipal de Santa Cruz de Juventino Rosas, Gto [...]», visible en la foja 92 noventa y dos del expediente, formado con motivo de la presente causa.

los Municipios de Guanajuato, al no expresar los razonamientos que expliquen y justifiquen la negativa de pago del saldo pendiente de liquidar de la estimación reclamada y así como que la adecuación de tal conducta se ajusta a la hipótesis normativa.

Por tanto, lo que procede es decretar la **Nulidad Total** de la negativa expresa de las autoridades demandadas, respecto de la procedencia del pago del saldo pendiente de la estimación 11 once (J) del contrato de obra pública para la construcción de la segunda etapa del rastro municipal en Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, *****. Lo anterior, con fundamento en los artículos 300, fracción II, y 302, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

QUINTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al análisis de las pretensiones secundarias formuladas por la parte actora, consistentes en que se instruya a la Tesorería Municipal de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, para que se le efectúe el pago complementario de la factura *****, por la cantidad de \$*****, como liquidación de la estimación 11 once complementaria (J), y se le cubran costos de financiamiento.

Respecto de la pretensión de pago pendiente, se **reconoce el derecho** pretendido por la actora, a efecto de que la autoridad demandada, Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, instruya a la Tesorería Municipal **para que efectúe a la parte actora el pago del monto pendiente de liquidar de la estimación 11 once complementaria (J), que asciende a la cantidad de \$*****, considerando que dicha cantidad es el resultado de disminuir el monto del cheque número ***** del monto consignado en la estimación**

autorizada por la supervisión de obra pública, de conformidad con las siguientes premisas:

El primer párrafo del artículo 97 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala que «Las estimaciones por trabajos ejecutados previamente autorizadas por la supervisión, deberán tramitarse para su pago por la contratante».

Así, considerando que obra en autos copia certificada previamente valorada en el Considerando Quinto de la presente resolución, de la estimación 11 once complementaria (J), en la que se aprecian las firmas de la contratante (Presidente Municipal); titular del área responsable de la ejecución (Director de Obras Públicas); supervisor de la obra y de la contratista, sin que se haya objetado la veracidad de las firmas o contenido de la estimación por la autoridad demandada, se tiene por cierta la voluntad expresada por las partes indicadas, en la que se vertió la autorización de la misma, concatenado a lo que se advierte del contenido del oficio *****, suscrito por el Director General de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, mediante el cual solicitó a la Tesorera Municipal que efectuara un pago «a cuenta» respecto de la factura 66B de fecha 8 ocho de diciembre de 2016 dos mil dieciséis¹⁵, manifestando en dicha comunicación la autorización de pago, es decir, reiterando la conformidad con lo descrito en la estimación.

El oficio descrito obra en copia certificada en la foja 90 del expediente en que se actúa, y considerando los sellos firmas y al funcionario emisor

¹⁵ Factura cuya representación impresa se aportó en copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, cuya descripción señala «Pago por estimación 11 complementaria (J), de obra “Construcción de Rastro Municipal de Santa Cruz de Juventino Rosas, Gto [...]», visible en la foja 92 noventa y dos del expediente, formado con motivo de la presente causa.

de la comunicación, así como la falta de controversia por la parte actora, se le otorga valor probatorio pleno, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 78, 121 y 123 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De lo anterior, se concluye que el contenido y monto de la estimación 11 once complementaria (J), se encuentra autorizada y por lo tanto, de conformidad con los artículos 95 y 100 de la abrogada Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, vigente en la época de la contratación¹⁶ y previamente transcritos, resultó procedente su trámite de pago.

No obstante lo anterior, resulta importante hacer notar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 del Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **el pago de las estimaciones no se entiende como la aceptación plena de los trabajos, dado que la contratante tiene el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados, y en su caso, del pago en exceso que hubiere efectuado.**

Por lo tanto, **se condena** al Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, a efecto de que instruya a la Tesorería Municipal para que efectúe a la parte actora el pago del monto pendiente de liquidar de la estimación 11 once complementaria (J), en cantidad de *****.

¹⁶ De conformidad con lo previsto por el artículo Cuarto Transitorio del Decreto Legislativo número 297, por el que se expidió la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 20 veinte de abril de 2018 dos mil dieciocho.

En relación con la pretensión del reconocimiento del derecho al **pago de costos de financiamiento derivados del saldo pendiente de liquidar** de la estimación 11 once complementaria (J), **se reconoce el derecho pretendido**, conforme lo que a continuación se explica:

De conformidad con el primer párrafo del artículo 97 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, las estimaciones por trabajos ejecutados previamente autorizadas por la supervisión, deberán tramitarse para su pago por la contratante, en un plazo no mayor de veinte días naturales, contados a partir de la fecha en que las hubiere recibido.

Ahora bien, dado que de las constancias que obran en autos, no se advierte la fecha cierta en que la estimación fue presentada para su trámite de pago; sin embargo, se encuentra que el oficio *****, de fecha 30 treinta de diciembre de 2016 dos mil dieciséis, mediante el cual el Director General de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, solicita el pago a cuenta de la estimación que nos ocupa, siendo coincidente con la fecha de emisión del cheque nominativo número *****emitido por el municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato, a favor de la parte actora, se considera la fecha indicada como aquella en que se presentó la estimación para trámite de pago por la contratante.

En ese contexto, debe atenderse a lo dispuesto por el primer párrafo del ordinal 98 de la ley de la materia, que señala que *«La contratante que no liquide las estimaciones por trabajos ejecutados dentro del plazo señalado en el artículo anterior, deberá cubrir al contratista el costo de financiamiento 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 al contratista».

En tal virtud, dado que no quedó acreditado por las encausadas que se haya liquidado el saldo pendiente de la cantidad consignada en la estimación 11 once complementaria (J) menos lo pagado conforme el cheque nominativo número *****de fecha 30 treinta de diciembre de 2016 dos mil dieciséis, no obstante que la estimación de referencia fue autorizada por la supervisión de la obra, se advierte que no se ha liquidado en su totalidad el monto de la estimación.

En esa tesitura, se advierte que la cantidad pendiente de liquidar genera en favor de la actora costos de financiamiento que le deben ser cubiertos, al amparo de lo que describe el artículo 98 de la ley de obra pública estatal abrogada de previa cita, a partir del 20 veinte de enero de 2017 dos mil diecisiete, es decir, transcurridos 20 veinte días naturales a partir de se recibió para trámite de pago la estimación autorizada.

No obstante, se hace notar que conforme lo indica el referido numeral 98 en su penúltimo párrafo, *«el costo de financiamiento que deberá cubrir en su caso la contratante, **se pagará al finiquito de la obra**, debiendo quedar consignados de manera específica en el acta administrativa de entrega-recepción de los trabajos».*

En tal virtud, **se reconoce el derecho a la parta actora para que la autoridad demandada le cubra el costo de financiamiento** de la cantidad pendiente de liquidar de la estimación 11 once complementaria (J), a partir del 20 veinte de enero de 2017 dos mil diecisiete, conforme la tasa establecida por la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato en el ejercicio fiscal que corresponda, del 20 veinte de enero de 2017 dos mil diecisiete, hasta la fecha en que se liquide la cantidad adeudada;

sin embargo se reitera que la cantidad que arroje dicho concepto será pagadera hasta el finiquito de la obra contratada.

Finalmente, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Juventino Rosas, como entidad contratante y autoridad demandada, **deberá 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 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se configura la **resolución negativa ficta impugnada**, 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 sentencia.

CUARTO. Se decreta la **nulidad de la negativa expresa**, conforme a los razonamientos expuestos en el Considerando Cuarto de este fallo.

QUINTO. Se reconoce el derecho solicitado por la parte actora y en consecuencia, se condena a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el Considerando Quinto 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 Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.