

Silao de la Victoria, Guanajuato, 20 veinte de febrero de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **606/1ªSala/19** promovido por *********, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante el sistema informático de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 26 veintiséis de marzo de 2019 dos mil diecinueve, *********, por conducto de su apoderado legal *********, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«... la resolución **negativa ficta** que se configuró a la gestión formal **presentada el 21 de enero de 2019** ante la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Dolores Hidalgo C.I.N., ya que hasta la fecha no se me ha notificado resolución expresa por escrito **que verse específicamente sobre la substancia de lo solicitado.**»

El énfasis es de origen.

Además, hizo valer como pretensiones intentadas en el presente proceso: **1)** la nulidad total de la resolución negativa ficta impugnada; **2)** el reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada para que **(i)** realice el pago de la estimación número 6 seis, por la cantidad de *********, así como **(ii)** la actualización y/o costo de financiamiento de la cantidad referida, conforme lo dispone el artículo

98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 29 veintinueve de marzo de 2019 diecinueve, se admitió la demanda; se tuvo por acreditada la personalidad de la parte actora; se ordenó correr traslado de del escrito de demanda a la autoridad encausada, y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

Por otra parte, se solicitó a la Segunda Sala de este Tribunal copia certificada de proceso administrativo con número de expediente *****; se requirió a la autoridad demandada para que exhibiera con la contestación de demanda copia certificada del expediente administrativo formado con motivo del contrato de obra pública número *****; y se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por el actor.

Se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Posteriormente, en proveído de fecha 4 cuatro de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la Segunda Sala de este Tribunal por remitiendo copia certificada de los autos del expediente solicitado; y a la autoridad demandada, por cumplido el requerimiento de exhibir copia certificada del expediente del contrato de obra pública referido.

Por otra parte, se tuvo a **Director de Infraestructura y Conectividad de Dolores Hidalgo C.I.N., Guanajuato**, por contestando la demanda en tiempo y forma.

Se admitieron a la autoridad demandada, las documentales ofrecidas y exhibidas; se le tuvo por objetando en tiempo y forma legal las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora; se le tuvo por designando abogados autorizados y correo electrónico para recibir notificaciones.

Finalmente, se concedió a la parte actora el término para que ampliara su escrito inicial de demanda, en términos del numeral 284, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En forma posterior, mediante acuerdo dictado el 11 once de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la actora por objetando en tiempo y forma legal las pruebas aportadas por la autoridad demandada; y por haciendo uso de su derecho de ampliar la demanda.

Por otra parte, se ordenó correr traslado a la autoridad demandada con la ampliación de la demanda, para que diera contestación a la misma.

El 31 treinta y uno de octubre de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad demandada por **no dando contestación en tiempo y forma legal a la ampliación de la demanda**; en ese tenor y sin pruebas pendientes de desahogo, 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 25 veinticinco de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, se celebró la audiencia de alegatos, mismos que **fueron presentados por la autoridad demandada** y no así por la parte actora.

CONSIDERANDO

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

Cabe hacer notar que se difiere del señalamiento que realiza la autoridad demandada al indicar que este Tribunal carece de jurisdicción al considerar que el documento base de la acción es un contrato de naturaleza civil regido por el derecho privado.

Lo anterior, en virtud de que el acto impugnado es la resolución negativa ficta recaída al escrito de solicitud de pago de estimaciones adeudada por la ejecución de un contrato de obra pública, celebrado entre el ahora actor y el Ayuntamiento de Dolores Hidalgo C.I.N., Guanajuato.

Así, de la correcta interpretación del artículo 7, fracción I, inciso c, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se obtiene que las Salas del Tribunal son competentes para conocer en primera instancia, de los actos administrativos y fiscales estatales que impliquen una negativa ficta.

En ese sentido, se destaca en primer término que la materia de la petición versa sobre la negativa ficta y por otra parte, que dicha negativa versa sobre el pago de estimación número 6 seis de finiquito, correspondiente a la ejecución del contrato de obra pública denominada «Red de Atarjeas y colector sanitario en la comunidad de Cerrito de San Pablo, con número *****».

Ahora bien, contrario a lo que aduce la autoridad demandada, **el referido contrato no es de naturaleza civil, sino administrativa, en atención a la calidad de los sujetos contratantes (el Ayuntamiento de Dolores Hidalgo, C.I.N., Guanajuato y la persona moral «*****», S.A. de C.V.)**, finalidad de orden público (construcción de una red de atarjeas y colector sanitario en la comunidad de Cerrito de San Pablo del referido municipio), las cláusulas, sanciones y procedimientos, que se regulan por normas administrativas.

Lo anterior, con apoyo en la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita a continuación:

«CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera

que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.»¹

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:

El día 21 veintiuno de enero de 2019 dos mil diecinueve, la parte actora, por conducto de su apoderado legal, presentó un escrito dirigido a la Dirección de Infraestructura y Conectividad de Dolores Hidalgo C.I.N., Guanajuato, mediante el cual solicitó en lo medular: (i) el pago de la estimación número 6 seis, en cantidad de *****, así como las actualizaciones correspondientes, en términos de lo previsto por el numeral 98 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y (ii) en caso de no acordar de conformidad su petición, se le informaran por escrito de manera detallada y específica las circunstancias que hicieran imposible atender su petición en sentido positivo.

Para acreditar lo anterior, la accionante manifiesta bajo protesta de decir verdad, que anexa a su demanda el original de la solicitud descrita, en la que es visible firma y sello de recepción de la Dirección de Infraestructura y Conectividad del Municipio de Dolores Hidalgo,

¹ Tesis: P. IX/2001; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; instancia: Pleno; Novena Época, Tomo XIII, Abril de 2001, página 324, registro: 189995.

Guanajuato, de fecha 21 veintiuno de enero de 2019 dos mil diecinueve.

Este medio de prueba tiene eficacia demostrativa plena para acreditar que el promovente presentó un escrito de petición ante la autoridad municipal ahora demandada, dada la manifestación vertida por el mismo, la reproducción digital de la solicitud presentada y la falta de controversia sobre el particular por la encausada, ello conforme a lo dispuesto en los numerales 81, 117, 124 y 279, tercer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Luego, en su escrito de demanda, **el justiciable niega que se le hubiere notificado alguna respuesta relacionada con su petición.**

De la afirmación anterior, la autoridad demandada únicamente manifestó en su contestación de la demanda, que **no le asiste la razón al actor** respecto de la petición de pago, **en virtud de que el mismo fue liquidado en fecha 10 diez de junio de 2013 dos mil trece, sin señalar ni acreditar en efecto que hubiere dado respuesta a la solicitud que le fue dirigida mediante escrito de 21 veintiuno de enero de 2019 dos mil diecinueve.**

Bajo el contexto indicado, y dado que la autoridad demandada no contestó el hecho que le fue expresamente atribuido, consistente en la ausencia de respuesta a la petición que le fue presentada, de conformidad con lo que establece el ordinal 279, tercer párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado, cuando la contestación de la demanda no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al

demandado, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Para mayor claridad, se transcribe el tercer párrafo del numeral 279 del Código aludido:

«Artículo 279. [...]

[...]

Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

[...]»

El subrayado es añadido.

De esta forma, a consideración de quien resuelve, dado que la parte actora atribuye una **negativa lisa y llana**² de haber recibido respuesta a su escrito de 21 veintiuno de enero de 2019 dos mil diecinueve, y dicha negativa fue externada de manera categórica, sencilla, clara, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de otro hecho, de conformidad con las reglas de 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 la autoridad demandada, el deber de demostrar con toda claridad y precisión que dio respuesta a la solicitud que le fue formulada, así como la forma y

² Ilustrativa de lo anterior, resulta la tesis de rubro: «CARGA PROBATORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN REQUISITO SOLEMNE PARA 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".» 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.

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.

Sin embargo, la autoridad en la contestación de la demanda no hace referencia ni vierte controversia respecto de la falta de respuesta a la petición que recibió el 21 de enero de 2019 dos mil diecinueve, y tampoco se advierte de las constancias que obran en autos que la respuesta sobre la petición se haya producido.

Por lo tanto, conforme al ordinal 279, tercer párrafo del código administrativo estatal, se tiene por cierto que la autoridad demandada no produjo respuesta alguna que haya sido hecha del conocimiento del demandante, en relación con la petición que le fue presentada.

Ahora bien, 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 en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta por escrito a la solicitud que formula.

Es decir, el derecho de petición es un derecho fundamental de naturaleza compleja al englobar diversas garantías, en virtud de que no se limita únicamente a la facultad de pedir algo a la autoridad, pues el derecho público subjetivo que consagra aquel precepto, se refleja posteriormente en el derecho de respuesta, considerando que la

Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace³.

En tal virtud, atendiendo a que la solicitud del actor fue dirigida al Director de Infraestructura y Conectividad de Dolores Hidalgo C.I.N., Guanajuato, dicha autoridad se encontraba compelida a atender lo dispuesto por el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que en forma literal indica:

«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 a la peticionaria 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.»

³ Ilustra tal pronunciamiento, el criterio contenido en la tesis intitulada: «DERECHO DE PETICIÓN. LA AUTORIDAD A QUIEN SE HA DIRIGIDO LA PETICIÓN ESTA OBLIGADA A DAR CONTESTACIÓN A LA MISMA.» Octava Época, Registro: 209059, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XV-1, Febrero de 1995 Materia: Administrativa Página: 169

Subrayado añadido.

De la anterior porción normativa, se desprende que las autoridades administrativas municipales se encuentran obligadas a respetar el ejercicio del derecho de petición, mediante el otorgamiento de una respuesta congruente, completa, fundada y motivada que deberá ser comunicada a la peticionaria o a su autorizado, 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 justiciable, a manera de resolución negativa ficta.

El silencio administrativo aparece pues, como una presunción legal que la ley establece a favor del administrado, para el solo efecto de poder deducir la pretensión frente a la denegación tácita como instrumento para que, a través de esa ficción, el administrado pueda tener acceso a la vía jurisdiccional, en el caso de que la administración no resuelva expresamente. Es decir, tiene como objeto generar certidumbre y seguridad jurídica a la peticionaria, ya que al asumir éste una resolución adversa a sus intereses y derechos, ello le habilita válida y legalmente para impugnar la resolución que le es contraria, mediante los medios de defensa que considere pertinentes.

Entonces, 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.

Sobre ello, 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.»⁴

En el caso concreto, de las constancias que obran en autos, se cuenta con el documento mediante el cual se acredita que la parte actora dirigió y presentó ante el Director de Infraestructura y Conectividad de Dolores Hidalgo C.I.N., Guanajuato, la petición respectiva, por lo tanto, éste tenía 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 a la peticionaria, en términos del artículo 5, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

De acuerdo con lo antepuesto y toda vez que la autoridad no acredita haber producido ni notificado una respuesta al escrito de 21 veintiuno de enero de 2019 dos mil diecinueve, se concluye que dicha solicitud del actor se resolvió en sentido negativo por ficción legal.

⁴ Criterio del Pleno. Año: 2010. TOCA: 161/09.PL. Recurso de Reclamación interpuesto por José Martín Villarreal Huerta, en su carácter de actor. Resolución de fecha 4 cuatro de febrero de 2010 dos mil diez.

Bajo esa premisa, se colige que en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por la accionante ante el Director de Infraestructura y Conectividad de Dolores Hidalgo C.I.N., Guanajuato, el día 21 veintiuno de enero de 2019 dos mil diecinueve.

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.

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

Sustenta el anterior pronunciamiento, lo establecido en las jurisprudencias siguientes:

«NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta

al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.»⁵

«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 provocal 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

⁵ Tesis: 2a./J. 165/2006, Novena Época, Registro: 173738 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Página: 202

para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal».⁶

Énfasis añadido.

Así, del análisis de las constancias y a la luz de los criterios señalados, no se advierte actualizada ninguna de las hipótesis normativas que prevén los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; por lo tanto, **quien resuelve determina que no existe impedimento alguno para analizar el fondo del proceso.**

CUARTO. Argumentos de las partes. Corresponde ahora entrar al estudio de los conceptos de impugnación hechos valer por el justiciable en contra de la negativa expresa, sin que sea necesaria la transcripción de los mismos, en tanto que ello no constituye un requisito indispensable a efecto de cumplir con el principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

Lo antepuesto, toda vez que los principios citados 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».**⁷

⁶ Tesis: 2a./J. 166/2006, 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, Página: 203.

⁷ 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.

QUINTO. Estudio de la negativa expresa. Cuando se impugna una negativa ficta, será al contestar la demanda cuando la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado, siendo inadmisibile que ésta se funde en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, en términos de lo previsto por el artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de conformidad con el contenido de la tesis aislada que a la letra 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 apoyal sentido de afectación al particular.»⁸

Énfasis añadido.

Esto es así, en razón de que el principal propósito de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la *litis* sobre la que

⁸ Tesis: I.17o.A.27 A, 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; Página: 1205

versará el juicio de nulidad respectivo, la cual no podrá referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el único objeto de garantizar al administrado la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

De modo que, tratándose de una negativa ficta, la *litis* se integra por los motivos y fundamentos que la autoridad demandada exponga en su contestación en relación con la petición formulada, así como los argumentos que la parte actora haga valer como conceptos de impugnación en su ampliación de demanda, y por aquellos que realice la autoridad demandada en la contestación a la ampliación.⁹

En el caso concreto, se considera oportuno señalar en primer término, que mediante escrito presentado el 21 veintiuno de enero de 2019 dos mil diecinueve, el actor solicitó en lo medular el pago de la estimación número 6 seis, también denominada «de finiquito», por una cantidad de *****, así como la actualización de dicha cantidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Derivado de lo anterior, la autoridad encausada mediante la contestación de la demanda, señala que en fecha 10 diez de junio de 2013 dos mil trece, le fue liquidada la cantidad correspondiente a la

⁹ Esclarece tal razonamiento, lo establecido en la tesis aislada cuyo rubro reza: «**NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN.**» Tesis: XVI.5o.3 A; 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; Página: 875.

estimación 6 seis de finiquito de la obra denominada «Red de Atarjeas y colector sanitario en la comunidad de Cerrito de San Pablo, con número *****», y refiere que lo anterior se acredita con el recibo de pago firmado por el apoderado legal de la parte actora. En consecuencia, niega la procedencia de lo expresamente pretendido.

Conforme el escrito de ampliación de la demanda, la parte impetrante señala bajo protesta de decir verdad que el recibo de pago exhibido por la autoridad para acreditar el pago de la cantidad que solicita, se efectuó a petición de la misma con la finalidad de acelerar el proceso de pago, sin embargo manifiesta que el pago jamás se efectuó en la especie.

También indica que no existe documental alguna que pruebe a transferencia de fondos a la cuenta bancaria de la demandante, ni título de crédito expedido a su favor.

Finalmente, refiere que de las documentales aportadas, específicamente del contenido del oficio *****, de fecha 16 dieciséis de febrero de 2015 dos mil quince, aprecia que se condicionó el pago de la estimación número 6 seis a la entrega de la fianza por vicios ocultos, haciendo notar que a esa fecha no se había realizado el pago solicitado.

En relación con los señalamientos vertidos por la justiciable, se destaca que la autoridad encausada no contestó la ampliación de la demanda; por lo tanto, de conformidad con el artículo 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se estima que la *litis* en la presente causa consiste en determinar si la respuesta expresa de la autoridad en el sentido de negar el pago de la estimación número 6 seis de la obra

pública «Red de Atarjeas y colector sanitario en la comunidad de Cerrito de San Pablo, con número *****, se encuentra debidamente fundada, motivada y resuelve en definitiva lo petitionado por la parte actora.

De lo indicado supra líneas, y conforme con el análisis a los argumentos de las partes, así como las constancias que obran en autos, quien resuelve concluye que es **fundado** el concepto de impugnación aducido por la accionante y, en consecuencia, resulta suficiente para declarar la nulidad de la negativa expresa, atendiendo a las siguientes consideraciones:

Conforme a los ordinales 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en relación directa con el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en tratándose del ejercicio del derecho de petición, es imperativo para toda autoridad municipal dictar un acuerdo **congruente, completo, fundado y motivado**, exigencia que se traduce en un elemento de validez necesario que debe cumplir el acto administrativo.

De manera tal que para considerar un acto administrativo por correctamente fundado y motivado, es necesario que éste cumpla con los siguientes elementos: **a)** preceptos legales aplicables; **b)** relato pormenorizado de las circunstancias particulares del asunto, incluyendo elementos temporales, espaciales y de modo; y **c)** argumentación lógica jurídica que explique con claridad la razón por la

cual los preceptos de ley tienen aplicación al caso concreto, es decir, la subsunción racional del caso fáctico a la hipótesis normativa.

Al efecto, resulta oportuno hacer cita de la siguiente jurisprudencia:

«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.»¹⁰

Lo resaltado es propio.

De esa guisa, tratándose de la petición elevada a una autoridad por un particular, la respuesta no deberá ser evasiva, ambigua, ni pretender confundirle, sino que habrá de otorgarse en forma congruente,

¹⁰ Tesis: VI.2o. /J.248, Octava Época, Registro: 164618, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, Abril de 1993, Página: 43.

completa, clara, expedita y exponiendo los motivos y fundamentos que sustenten su decisión, ello en respeto a lo dispuesto por los ordinales 8, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entonces, si la autoridad considera que la pretensión es infundada, así deberá expresarlo, sustentando -de manera clara- por qué estima improcedente dicha petición, garantizando que el peticionario pueda tener pleno conocimiento de los motivos decisorios para estar en posibilidad, real y auténtica, de impugnar y controvertir tal actuación.

Sin embargo, en el caso concreto, no obstante que de las constancias que obran en autos se advierte un recibo de pago firmado por el apoderado legal de la parte actora, por la cantidad de *****, no se adminicula la copia certificada de dicho documento privado con algún otro indicio o probanza que determine la certeza de la transferencia de fondos del ente público en favor de la parte actora, aunado al hecho de que del resto del material probatorio, se advierte una diferencia entre la cantidad que se determinó y autorizó como estimación número 6 seis de finiquito de la obra y la cantidad que señala la demanda le fue cubierta a la impetrante.

Lo anterior, pues de la carátula de la estimación número 6 seis, correspondiente al finiquito de la obra, de fecha 9 nueve de mayo de 2013 dos mil trece, firmada por el Presidente Municipal de Dolores Hidalgo, Guanajuato, el Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el apoderado legal de la contratista y el supervisor de la obra, la cantidad que comprende la estimación es la relativa a *****; en concepto de devolución de lo amortizado, la correspondiente a *****,

y (-)*****, relativos a una retención equivalente al 5/1000 cinco al millar.

Por otra parte, la factura *****, de fecha 10 diez de junio de 2013 dos mil trece, consigna como pago de la estimación número 6 seis de finiquito, la cantidad de *****.

De igual forma, del acta de verificación física de 9 nueve de mayo de 2013 dos mil trece, suscrita por el Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el apoderado legal de la contratista y el supervisor de la obra, contiene una relación de estimaciones de donde se aprecia que a la estimación 6 seis finiquito, se le asigna la cantidad de *****.

A las documentales de previa descripción, la carátula de estimación y el acta de verificación física, se les considera documentales públicas por la calidad de los intervinientes, por lo tanto, se les concede valor probatorio pleno; la representación impresa de la factura es un comprobante fiscal digital, es decir un mensaje de datos electrónico, cuya validez en su contenido es pleno. Lo anterior, al tenor de lo dispuesto por los artículos 78, 121 y 129 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y 3, fracción XIII, y 4 de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, así como la tesis de rubro «DOCUMENTO ELECTRÓNICO. SI CUENTA CON CADENA ORIGINAL, SELLO O FIRMA DIGITAL QUE GENERE CONVICCIÓN EN CUANTO A SU AUTENTICIDAD, SU EFICACIA PROBATORIA ES PLENA».

Del anterior material probatorio se colige en primer término, que la cantidad que corresponde a la estimación número 6 de finiquito de la obra asciende a *****.

Por otra parte, la parte actora señaló mediante la ampliación a su escrito de demanda, el hecho de que se le solicitó la expedición del recibo de pago por la cantidad de *****, sin que la autoridad presente pruebas que acrediten la transferencia de fondos a la cuenta de la actora o su apoderado legal, ni título de crédito expedido a favor de los nombrados, es decir, no acredita que efectivamente realizó el pago solicitado.

Este hecho expresamente atribuido a la autoridad demandada, no fue desvirtuado por la misma, dado que no contestó la ampliación de demanda.

En ese tenor, le asiste la razón a la impetrante en el sentido de que no se acredita el pago efectivo de la cantidad que reclama, en primer término, porque la demandada no se pronunció sobre este hecho expresamente atribuido; y en seguida, conforme las siguientes consideraciones:

Como lo manifiesta la actora, no se aportó evidencia de la transferencia de fondos a su favor, como un estado de cuenta, o la póliza contable de la erogación efectuada por el ente público.

En ese sentido, el documento privado consistente en el recibo de pago, se estima insuficiente, dado que con independencia de que la parte actora no niega la autenticidad del mismo, antes bien reconoce su

elaboración, sí controvierte la recepción de la cantidad que ampara dicho documento.

Dado que tal señalamiento -negativa de haber recibido una cantidad por parte del ente público- establece para la autoridad el deber de probar en contrario –la afirmación de haber realizado la erogación y haberla entregado a la actora-, posiciones fácticas, estas últimas que no fueron acreditadas por la autoridad.

Ahora bien, le asiste la razón a la impetrante al señalar que la encausada no probó con suficiencia la excepción de pago, al no aportar evidencia de la transferencia de fondos o un título de crédito expedido a su favor, Lo anterior, en virtud de lo que establece el primer y segundo párrafos del artículo 67¹¹ de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el cual es del tenor literal siguiente:

«Artículo 67.- Los entes públicos deberán registrar en los sistemas respectivos, los documentos justificativos y comprobatorios que correspondan y demás información asociada a los momentos contables del gasto comprometido y devengado, en términos de las disposiciones que emita el consejo.

Los entes públicos implementarán programas para que los pagos se hagan directamente en forma electrónica, mediante abono en cuenta de los beneficiarios, salvo en las localidades donde no haya disponibilidad de servicios bancarios.»

Énfasis añadido.

De lo anterior se esclarece que es obligación de los entes públicos el realizar pago en forma electrónica mediante abono en cuenta de los beneficiarios, así como llevar registros de los momentos contables del

¹¹ Numeral vigente a partir del 1º de enero de 2013 dos mil trece, de conformidad con lo establecido por el artículo primero transitorio, conforme la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012.

gasto, como lo es el pasivo que representó la cantidad a pagar por la estimación número 6 seis de finiquito de la obra pública ejecutada por la actora, o bien, la póliza o registro de pago en su caso.

Por lo tanto, se desestima la excepción de pago hecha valer por la autoridad demandada y en como consecuencia de lo anterior, se advierte indebidamente motivada la negativa expresa de cubrir a la actora la cantidad solicitada.

No se omite hacer notar, en relación con la objeción de documentos que enderezó la autoridad demandada, en el sentido de que la parte actora presentó documentación incompleta, que para arribar a la determinación anterior, se analizó el cúmulo probatorio que obra en autos, no obstante, no resultó suficiente para acreditar el pago que opone.

De la misma forma, se desestiman lo señalado en su escrito de alegatos, pues en primer término, no obstante que ratifica el contenido de su escrito de contestación de demanda, la misma no fue presentada en tiempo y forma, de donde no puede ser analizada por este Juzgador; y por otra parte, reitera que opuso una excepción de pago, que no fue acreditada en la secuela del presente juicio.

En ese tenor, dado que la motivación expuesta por la autoridad para negar lo pretendido no se encuentra acreditado, es decir, no se probó la existencia del pago que aduce, se advierte que los hechos de su respuesta son distintos a los acontecidos en el mundo fáctico, lo cual incide en la motivación expuesta por la autoridad, faltando al elemento de validez descrito en la fracción 137, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los

Municipios de Guanajuato, circunstancia que actualiza lo dispuesto por el numeral 302, fracción IV del citado código.

Atento a lo expuesto, con fundamento en lo que previene el ordinal 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad Total de la negativa expresa** manifestada por la autoridad demandada.

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de lo solicitado por la parte actora.

En su escrito de petición, la parte actora solicitó el pago de la cantidad a que asciende la estimación número 6 seis de finiquito de la obra «Red de Atarjeas y colector sanitario en la comunidad de Cerrito de San Pablo, con número ****» por la cantidad de ***** así como la actualización de dicha cantidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Conforme la pretensión descrita y en atención a la nulidad acaecida a la negativa expresa de la autoridad demandada, de conformidad con el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se reconoce el derecho de la actora para que la autoridad demandada le efectúe el pago** de la cantidad de *****; así como para que la autoridad realice la actualización de dicha cantidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los

Municipios de Guanajuato, vigente en la fecha de realización y finiquito de la obra¹².

Lo anterior porque de conformidad con los artículo 97 y 98 de la ley de obra pública estatal en cita, 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.

En caso de no llevar a cabo la liquidación de tales estimaciones en el plazo señalado, la contratante 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.

De tal modo que al advertirse que la estimación número 6 seis de finiquito fue autorizada por la supervisión, dado que de la carátula se advierte su firma, e incluso se cuenta dentro de las constancias que obran en autos con el acta de entrega recepción total de la obra, con fecha 11 once de junio de 2013 dos mil trece, así como un acta de verificación física de los trabajos de 9 nueve de mayo de 2013 dos mil trece, en la que se relacionan las estimaciones -entre ellas la número 6 seis de finiquito-, incluso la emisión de la factura respectiva, se advierte que la contratante tuvo conocimiento de la cantidad a la que debió dar

¹² Debe tomarse en consideración que el contrato tiene como fecha de suscripción el 19 diecinueve de diciembre de 2011 dos mil once, la estimación número seis cuyo pago se solicitó una fecha de elaboración de 9 nueve de mayo de 2013 dos mil trece y la representación impresa de la factura electrónica número A206 doscientos seis, 10 diez de junio de 2013 dos mil trece, fecha en que se encontraba vigente la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contenida en el Decreto legislativo número 66 sesenta y seis.

trámite de pago, sin que quedara demostrado que cumplió con dicha obligación en el término establecido en el ordinal 97 de la abrogada ley de obra.

Por lo tanto, **resulta procedente que se cubra a la actora el costo de financiamiento en los términos del artículo 98 de la ley de obra aplicable** es decir, conforme a la tasa de recargos que la ley de ingresos estatal prevea para el caso en que se conceda prórroga o autorización para pagar los créditos fiscales en parcialidades, aplicable en los ejercicios fiscales que correspondan¹³.

Derivado de lo anterior, **se condena a la autoridad demandada para que dé cumplimiento a la condena que precede, e informe sobre ello en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria**, 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, fracciones II, V y VI, y 302, fracción II, 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.

¹³ Considerando que la fecha consignada en la carátula de la estimación que se reclama, así como de la emisión de la factura datan del mes de mayo de 2013 dos mil trece, se estima que habrán de tomarse en consideración lo que dispone sobre el particular la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, para los ejercicios fiscales 2013 y subsecuentes hasta el cumplimiento de la sentencia, a una tasa del 1% uno por ciento, indicada en los artículos relativos.

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 la respuesta negativa expresa, conforme lo precisado en el Considerando Quinto de este fallo.

QUINTO. Se reconoce el derecho solicitado por la parte actora, conforme lo señalado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes, y 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 firmó 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.