

Guanajuato, Guanajuato, 30 treinta de abril de 2018 dos mil dieciocho.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 724/1ª Sala/17 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 27 veintisiete de abril de 2017 dos mil diecisiete, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«...la resolución NEGATIVA FICTA respecto de la solicitud que presenté en fecha 04 cuatro de septiembre de 2015 dos mil quince, así como el escrito aclaratorio presentado por el suscrito en fecha 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, sin que se me haya dado respuesta hasta la fecha,...»

Además, hizo valer como pretensiones intentadas en el presente proceso: **i)** La nulidad total del acto impugnado; y **ii)** El reconocimiento del derecho y condena para que se le pague el adeudo que tiene el Ayuntamiento demandado por concepto de estimaciones no cubiertas correspondientes a los contratos de obra pública que más adelante se precisan, así como el costo del financiamiento correspondiente sobre las cantidades adeudadas, calculados desde que se venció el plazo para el pago de cada estimación, hasta la fecha en que se pague efectivamente al suscrito contratista.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 03 tres de mayo de 2017 dos mil diecisiete, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma.

De la misma manera se ordenó correr traslado al tercero con un derecho incompatible con la pretensión del actor para que manifestara lo que a su interés convenga.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en el escrito inicial de demanda, se requirió al actor a fin de que exhibiera el original o copia certificada legible de la factura número ***** de 08 ocho de agosto de 2012 dos mil doce, y se le tuvo por anunciada la documental consistente en factura número ***** por la cantidad de *****.

A su vez, se requirió a la autoridad demandada a fin de que exhibiera copia certificada de los expedientes completos relativos a los contratos *****.

Por otra parte, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En proveído de fecha 08 ocho de agosto de 2017 dos mil diecisiete, se tuvo al actor por cumpliendo el requerimiento que le fuera formulado, esto es, por exhibiendo el original de la factura número ***** , así

como de la factura número *****, que se tuvo por anunciada en el acuerdo de 03 tres de mayo de 2017 dos mil diecisiete.

De conformidad con el artículo 78, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el síndico municipal es quien tiene la facultad de representar al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, motivo por el cual, en el mencionado acuerdo **no se les tuvo por contestando la demanda al presidente municipal y regidores del Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato.**

Atento a la precisión anterior, se tuvo al **Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato**, a través de la **Síndico Municipal**, por dando contestación en tiempo y forma legal, así como a la **Directora de Obras Públicas** de ese mismo municipio, en su carácter de tercero, por manifestando lo que a su interés convino; a estas autoridades se les tuvo por designando abogada autorizada y señalando correo electrónico para recibir notificaciones, así como por admitidas las pruebas ofrecidas en el curso de contestación.

Toda vez que la autoridad demandada fue omisa en cumplir el requerimiento enunciado en el acuerdo de 03 tres de mayo de 2017 dos mil diecisiete, consistente en la exhibición de las copias certificadas solicitadas, se presumieron por ciertos los hechos que se pretendían probar con esos documentos, tal y como lo prevé el artículo 84 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Además se le requirió la exhibición del original o copia certificada de la estimación número 5, derivada del contrato ***** de 04 cuatro de agosto de 2010 dos mil diez.

Por último, se concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito de demanda, conforme a lo dispuesto por el artículo 284, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Luego, por auto dictado el 03 tres de octubre de 2017 dos mil diecisiete, se tuvo a la parte actora por ampliando en tiempo y forma legal su demanda, por admitida la documental ofrecida y exhibida, además de la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca, corriéndose traslado de este escrito para que se diera la contestación respectiva.

Mediante acuerdo de 15 quince de enero de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada y a la tercero con derecho incompatible, por contestando la ampliación de la demanda, y se tuvo a la demandada por cumpliendo el requerimiento efectuado en el auto de 03 tres de octubre de 2017 dos mil diecisiete.

Finalmente, se señaló fecha y hora para el desahogo de la prueba confesional a cargo del actor, así como para la celebración de la audiencia de alegatos, las que tendrían verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 07 siete de febrero de 2018 dos mil dieciocho, se desahogó la prueba confesional a cargo del actor y se celebró la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 3, primer párrafo, 6, fracción I y 20, fracción VIII, de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato¹, vigente en el momento en que inició el trámite del presente proceso, así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 249 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es de precisarse, que el acto impugnado lo constituye la resolución negativa ficta recaída al escrito de solicitud de pago de estimaciones adeudas por la ejecución de contratos de obra pública celebrados entre el ahora actor y el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, configurada por el silencio administrativo de dicha autoridad. Así, el artículo 20, fracción VIII, de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato -en vigor cuando se presentó la demanda-, establece que las Salas del Tribunal son competentes para conocer, en primera instancia, de los procesos administrativos que se promuevan en contra de los actos y resoluciones jurídico-administrativos que los Ayuntamientos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, destacando que la materia de la petición versa sobre el incumplimiento de pago de contratos de obra pública, los cuales por su génesis y naturaleza de contratos administrativos, por la calidad de los sujetos contratantes y dadas sus cláusulas, sanciones y procedimientos

¹ Ahora Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, emitida por la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 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 .

regulados por la norma administrativa, consolidan la naturaleza administrativa de esta causa procesal.

Sustenta esta consideración la jurisprudencia que se inserta:

«CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.»²

Énfasis añadido.

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

En fecha 04 cuatro de septiembre de 2015 dos mil quince, el hoy actor presentó una solicitud ante el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, con base en la cual formuló la siguiente petición:

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

«...vengo de la manera más atenta y respetuosa a requerir del pago sin más demora de la cantidad total que se me adeuda por concepto del importe total y en su caso parcial de todas y cada una de las Estimaciones formuladas con motivo de los contratos de obra pública que se detallan a continuación, juntamente con el pago del Costo del Financiamiento sobre las cantidades adeudadas, calculados desde que se venció el plazo para el pago de cada estimación, hasta la fecha en que se me pague efectivamente al suscrito contratista, fundándome en el artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y a la cláusula SÉPTIMA de los contratos que se detallan en el cuerpo del presente escrito,...»

El actor exhibió, como anexo a su demanda, el escrito de petición dirigido al Ayuntamiento del municipio de Tarimoro, Guanajuato, en el cual se aprecia sello de recepción fechado el 04 cuatro de septiembre de 2015 dos mil quince (fojas 233 a 235).

En respuesta recayó el oficio número *****, de fecha 23 veintitrés de noviembre de 2015, suscrito por el Secretario del Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, en el que expresa:

«...para efecto de mejor proveer su petición, desde estos momentos me permito informarle que es indispensable agregue a dicha petición todas y cada una de las documentales que amparen el adeudo que señala,...»

Afirma el actor que dicho oficio le fue notificado por correo certificado, registrado bajo el número *****, y para acreditarlo adjuntó el oficio en original, así como el sobre en que consta el depósito en la Oficina de Correos de México.

En consecuencia, el 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, ***** -hoy actor-, presentó escrito complementario en atención al

referido oficio. Para acreditar ello, igualmente presenta escrito con sello de recibido en fecha 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis.

Los anteriores documentos, conforme a lo dispuesto en los numerales 78, 81, 117, 121, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, generan la suficiente convicción a este Resolutor para tener por cierto su contenido y alcance, máxime que su eficacia no fue controvertida por la autoridad demandada.

Sobre la fecha cierta de un documento privado, es ilustrativa la tesis de rubro «**INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA ACREDITARLO CON UN DOCUMENTO PRIVADO, SE REQUIERE QUE ÉSTE SEA DE FECHA CIERTA.**»³

Asimismo, en el punto «**PRIMERO**» de su escrito de ampliación de demanda, el actor **niega lisa y llanamente que se le hubiere notificado alguna respuesta en atención** a su petición.

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

³ Décima Época; Registro: 2011460; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 29, Abril de 2016, Tomo III; Materia(s): Común; Tesis: II.1o.18 K (10a.); Página: 2313

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

Así, la manifestación de que no se le hubiera hecho de conocimiento o notificado algún oficio que diera respuesta a su solicitud concretada en fecha 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, implica una negativa lisa y llana, en virtud de que ésta fue realizada de manera categórica, sencilla, clara, sin condiciones y, sobre todo, sin comprender la afirmación de otro hecho. Ilustrativo de lo anterior, resulta la tesis de rubro siguiente: «**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 AQUELLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN "LISA Y LLANAMENTE".**»⁴

Por su parte, en la contestación de demanda señala la autoridad encausada que no se actualizó el silencio administrativo pues atendió la solicitud del actor a través de los diversos oficios número ***** de 02 dos de octubre de 2015 dos mil quince y ***** de 16 dieciséis de junio de 2016 dos mil dieciséis, dirigidos a ***** -parte actora-, **los cuales le fueron notificados por estrados** en razón de que no señaló domicilio en el lugar de residencia de dicha presidencia.

Es desacertado el argumento de la autoridad demandada, pues del análisis de los oficios en mención se desprende que no se siguieron las formalidades para hacerlos del conocimiento del demandante,

⁴ 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; Tesis: V.2o.P.A.12 A, Página: 1741.

considerando que se trata una instancia del particular, por lo que la notificación del acuerdo que recaiga a la solicitud formulada es uno de los elementos constitutivos del derecho público subjetivo denominado «derecho de petición»; de tal suerte que el examinar si la contestación se emitió y fue comunicada al peticionario, conlleva el deber de verificar la existencia de la constancia de una notificación y si ésta reúne las formalidades legales, esto es, 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 determinación dictada respecto de su petición.

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

Se arriba a dicha conclusión pues el artículo 39, fracción V, en relación con sus correlativos 41 y 43 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponen expresamente los supuestos de procedencia de cada tipo de notificación, preceptos que para mayor claridad se reproducen con énfasis añadido:

«**Artículo 39.** Las notificaciones podrán realizarse:...

V. **Por estrados** ubicados en lugar visible de las oficinas de las autoridades, cuando así lo señale el interesado o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados. En este caso la notificación contendrá nombre de la persona, número del expediente y síntesis del acuerdo o resolución. En los autos se hará constar la fecha de la publicación de la lista; »

«**Artículo 41. Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en el lugar de ubicación de la autoridad, por correo certificado con acuse de recibo si el domicilio se encuentra fuera del lugar de ubicación de la misma, pero en el Estado de Guanajuato,** o por correo electrónico en los términos de la fracción III del artículo 39 de este Código, cuando así lo soliciten las partes. Cuando exista imposibilidad para hacer la notificación en la forma establecida en este párrafo, previa acta circunstanciada, se acordará la notificación por estrados de todas las actuaciones. »

«**Artículo 43. Se notificarán personalmente:**

II. **La resolución definitiva** y las interlocutorias que se dicten en el procedimiento o proceso;

III. Los requerimientos y citaciones a los interesados;...»

Es así que al tratarse de una respuesta a una solicitud, dicha resolución definitiva debe notificarse personalmente, sea directamente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se configure el supuesto en mención. Así entonces, lo transcrito pone de relieve la indebida notificación de la contestación correspondiente, pues la misma no encuadra en las hipótesis de procedencia de la notificación por estrados, lo que implica la falta de forma en la presente comunicación con la que la autoridad pretendió contestar la solicitud que le fue formulada, en el entendido de que aun cuando se haya dictado la resolución respectiva, si ésta no fue notificada debidamente, provoca la creencia de la omisión de su dictado; considerando que de forma anterior a dicha notificación por estrados, se dio por la misma

autoridad una notificación efectuada por correo certificado, tal y como lo expresó y acreditó la actora. Es decir, la misma autoridad ya había notificado por medio de correo certificado con acuse de recibo un previo requerimiento al hoy actor, más de forma incongruente las posteriores comunicaciones con el mismo las asumió por estrados, cuando se trataba de la misma instancia en condiciones de tiempo y lugar similares.

Es dable entonces concluir en este punto, que la respuesta a la solicitud del actor fue indebidamente notificada, a contrario del requerimiento hecho al mismo, el cual si se llevó a cabo en términos de la normativa en comento.

No pasa desapercibido además, que ambos oficios fueron suscritos por la Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, quien señaló que actuaba en representación de aquel órgano colegiado, por lo cual estaba compelida a expresar la norma, disposición legal o acuerdo que le otorgara esa representación, **advirtiéndose que esa autoridad -síndico- carece de facultades para dar contestación a la petición de marras, en razón de que corresponde al Secretario del Ayuntamiento** comunicar el acuerdo que recaiga a las gestiones presentadas ante el Ayuntamiento, ello de acuerdo con lo dispuesto expresamente por el artículo 21 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, numeral que para mayor comprensión se inserta:

«Artículo 21. El H. Ayuntamiento, por conducto del Secretario del mismo, deberá comunicar por escrito en un término no mayor de treinta días hábiles, el acuerdo que recaiga a toda gestión que se le presente. Asimismo el Presidente Municipal deberá hacerlo en un lapso no mayor de 15 días hábiles.

En caso de que el H. Ayuntamiento, el Presidente Municipal o los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública no dieran respuesta en el plazo señalado en el párrafo anterior, se tendrá por contestado en sentido negativo.»

Subrayado propio.

Lo antepuesto, permite concluir que la solicitud del accionante se resolvió en sentido negativo por ficción legal, en virtud de que la autoridad demandada -Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato-, no acreditó que se hubiere notificado respuesta alguna al impetrante, de manera previa a la promoción de la demanda de nulidad.

Por tanto, no se acredita fehacientemente ante esta instancia de control que la demandada haya atendido el escrito que le elevó la parte accionante hasta antes de la presentación del escrito de demanda. Al respecto, resulta aplicable lo dispuesto por el ordinal 5 de la Ley Orgánica Municipal vigente en este estado, que en forma literal señala:

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

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

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

Énfasis añadido.

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

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

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

En ese sentido, para tener por acreditada la configuración de la resolución negativa ficta es necesario que concurran 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.»⁵

Subrayado propio.

Dado que el presente asunto versa sobre una solicitud de pago de estimaciones formuladas con motivo de contratos de obra pública dirigida al Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, se advierte que el término de ley se encuentra contenido en el citado numeral 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, por lo que tratándose de una solicitud presentada ante el Ayuntamiento, éste tenía la obligación de responder por escrito al solicitante en un plazo legal no mayor a veinte días contados a partir de la recepción del escrito petitorio, notificando formalmente dicha respuesta.

En la especie, el 04 cuatro de septiembre de 2015 dos mil quince, fue presentado escrito de petición ante la autoridad municipal, al cual recayó el requerimiento contenido en el oficio número *****, de fecha 23 veintitrés de noviembre de 2015.

En consecuencia, el **26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, ******* -hoy actor-, presentó escrito complementario al referido oficio; siendo a partir de esta fecha cuando comenzó a correr el término que tenía la autoridad para emitir su respuesta, dado que el ordinal 153, último párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato,

⁵ 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.

establece que cuando se requiera al promovente para que exhiba documentos omitidos, el plazo empezará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido; por lo que posteriormente, en fecha **03 tres de mayo de 2017 dos mil diecisiete**, se promovió la demanda de nulidad ante este Tribunal, obteniéndose que entre una y otra fecha **medió un periodo superior al de veinte días** señalado en el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Luego entonces, se colige que en la presente causa **se encuentra configurada la resolución negativa ficta** recaída a la solicitud presentada por el accionante ante el Ayuntamiento de Tarimoro, el 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, fecha en que fue cumplido el requerimiento formulado mediante oficio *********, suscrito por el Secretario del Ayuntamiento municipal demandado.

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.

Así, los argumentos hechos valer por la autoridad demandada en relación a la ausencia de afectación en los derechos e interés jurídico de la parte actora, así como la actualización del consentimiento tácito, contenidos en las fracciones I y IV del artículo 261 del código multicitado, devienen inatendibles.

Conforme a lo dispuesto por la fracción I, inciso a), del artículo 251, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, tendrán el carácter de actor quienes se vean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa, esto es, establece como presupuesto procesal para demandar la nulidad de un acto administrativo, contar con un interés jurídico, para lo cual requiere de la existencia de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica que le haya sido violado por la autoridad administrativa al momento de haberle dirigido el acto impugnado; así, dicho numeral encierra los principios de agravio personal y directo, ya que éstos constituyen un presupuesto subjetivo para la legitimidad del proceso (acción); tal como se establece en el siguiente criterio sustentado por este Tribunal:

«INTERÉS JURÍDICO. AGRAVIO DIRECTO DE UN DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR.- El interés jurídico, para efectos del juicio contencioso administrativo, se traduce en la existencia de acto personal y directo que implique la violación de un derecho subjetivo tutelado a favor del accionante, ocasionándole un perjuicio. En el presente caso, el actor nunca aportó prueba alguna de que la negativa, por parte del Ayuntamiento, a que ingresara a su sesión le causa algún perjuicio, pues se limita a sostener que le fue vulnerado su derecho que se encuentra protegido por el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal, pero no demuestra que se le haya causado un perjuicio directo en sus intereses jurídicos. (Exp. 3.321/01. Sentencia de fecha 28 de enero de 2002. Actor: *****)».⁶

Así pues, tenemos que el hoy actor, en fecha 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, dirigió un escrito de solicitud al Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, en el que se actualizó la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad municipal ante una instancia o petición formulada por el solicitante, durante un plazo superior a 20 veinte días, acorde al artículo 5 de la Ley Orgánica

⁶ Publicado en la compilación de Criterios 2000-2007, visible en la Página 71.

Municipal para el Estado de Guanajuato, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, esto es, el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita.

En los mismos términos, y toda vez que la autoridad encausada no acredita haber practicado la notificación de la respuesta expresa que formuló a la petición del ahora actor, se tuvo por configurada la resolución negativa ficta que por esta vía se impugna, recalando que este tipo de resoluciones constituyen una excepción a la regla general de presentación de la demanda dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación o se ostente sabedor del acto impugnado, pues de acuerdo a lo previsto en el ordinal 263, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa, desestimando por completo el argumento atinente a la actualización del consentimiento tácito como causal de improcedencia de esta causa administrativa.

En íntima relación con el punto anterior, aduce la autoridad que el proceso es improcedente en términos del artículo 261, fracción VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ya que nunca existió el silencio administrativo, pues se le dio contestación en tiempo y forma,

argumento que se desatiende al haber quedado acreditada la configuración de la resolución negativa ficta en los términos expuestos en el Considerando Segundo de esta resolución.

En ese orden de ideas, arguye también la improcedencia de acuerdo a la fracción VII del artículo 261 multialudido, por la prescripción de la acción en términos del artículo 1258 del Código Civil para el Estado de Guanajuato; sin embargo, se destaca que esta normativa resulta inaplicable para efectos de ejercicio de acciones en materia administrativa, toda vez que **el acto impugnado consiste en la resolución negativa ficta recaída a la petición del actor**, además es de considerarse que en esta clase de procesos, las pretensiones se realizan en términos del artículo 255 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo que será materia 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.⁷

Subrayado propio.

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

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante en el escrito inicial de demanda, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

⁷ 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

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN»**.⁸

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Cuando se impugna una negativa ficta, conforme al artículo 282, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, será al contestar la demanda cuando las autoridades expresarán los hechos y el derecho en que se apoya para la emisión de la resolución ficta por la que se niega lo peticionado. Sirve de apoyo a lo anterior el contenido de la tesis aislada que precisa:

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

⁸ 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, Tesis: 2a./J.58/2010, Página: 830.

impugnada, reforzada con fundamentos y motivos en los que la autoridad apoya el sentido de afectación al particular.»⁹

Énfasis añadido.

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

«NEGATIVA FICTA. CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMBATIR, EN VÍA DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, LOS FUNDAMENTOS QUE LA SOSTIENEN. La negativa ficta consiste en que transcurrido el plazo que la ley concede a una autoridad para resolver una petición formulada por un particular, aquélla no la hace y, así, se entiende que ha emitido resolución en sentido adverso a los intereses del particular, generándose el derecho de éste para impugnar la resolución negativa mediante el juicio correspondiente. Ahora, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda; en cambio, si la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien, esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellas, es innegable que el actor debe, en estos casos, producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones, en atención a que se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada y aun cuando sea cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación. De manera que, si en el caso, la autoridad administrativa demandada, al contestar la demanda, expuso, entre otras cosas, que el derecho de los actores en el juicio se encontraba prescrito y, al efecto, la parte quejosa fue omisa en atacar

⁹ 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

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.»¹⁰

En ese sentido, al haberse vertido por parte de la autoridad demandada los motivos por los cuales se negó fictamente lo petitionado, y haberse rebatido los mismos en la ampliación de demanda, este juzgador se encuentra facultado para el análisis de tales argumentos a efecto de verificar si lo pretendido por el impetrante resulta procedente.

Bajo tales circunstancias, esta Sala de conocimiento realizará el estudio de los conceptos de impugnación que hizo valer la parte actora, lo cual para efectos de su análisis integral, así como por cuestiones de orden y método, se realizará de manera conjunta entre los conceptos de impugnación esgrimidos en su escrito inicial de demanda y su ampliación, fundamentalmente con aquellos argumentos en los que la parte actora reitera que la negativa expresa se encuentra indebidamente fundada y motivada al no cumplir con los elementos de validez previstos tanto en la fracción VI como en la IX del numeral 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, vulnerando sus derechos contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Lo anterior, con fundamento en la tesis jurisprudencial número VI.2o.C.J/304, aplicable por identidad sustancial, cuyo rubro y texto dicen:

¹⁰ 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.

«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso»¹¹.

En tales condiciones, se tiene que por medio de escrito presentado en fecha 04 cuatro de septiembre de 2015 dos mil quince, el actor presentó ante el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, la siguiente petición:

«...vengo de la manera más atenta y respetuosa a requerir del pago sin más demora de la cantidad total que se me adeuda por concepto del importe total y en su caso parcial de todas y cada una de las Estimaciones formuladas con motivo de los contratos de obra pública que se detallan a continuación, juntamente con el pago del Costo del Financiamiento sobre las cantidades adeudadas, calculados desde que se venció el plazo para el pago de cada estimación, hasta la fecha en que se me pague efectivamente al suscrito contratista, fundándome en el artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y a la cláusula SÉPTIMA de los contratos que se detallan en el cuerpo del presente escrito,...»

Por su parte, en la respuesta negativa expresa que se desprende del escrito de contestación (fojas 245 a 259); se aprecia que el demandado

¹¹ Tesis jurisprudencial número VI.2o.C.J/304, correspondiente a la novena época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página 1677

sostuvo su denegación para atender a lo solicitado por el actor, basándose esencialmente en los siguientes argumentos:

«...dicha cantidad que reclama le fue cubierta puntualmente, en las fechas convenidas, además de que como ya se mencionó suponiendo sin conceder que se le adeudara dicha cantidad”, ya prescribió su acción para reclamar dicho pago, en razón de que a la fecha ya transcurrieron más de tres años, para hacer exigible dicho pago, lo anterior con fundamento en el artículo 1258 del Código Civil para el Estado de Guanajuato,... »

Subrayado propio y resaltado en parte de origen.

Respecto de dicha negativa expresa, el actor expresa en su ampliación de demanda que le agravian las manifestaciones del Ayuntamiento encausado, en virtud de que se vulnera su esfera jurídica ante la falta de certeza y seguridad jurídica, dado que aquél afirma haberle pagado, **lo cual niega lisa y llanamente**, sin que en ningún momento lo acredite con los respectivos cheques expedidos contra entrega de la factura y su firma de recibido de tales cheques, pues la elaboración de la factura para efectos fiscales no acredita por sí sola en modo alguno que haya sido efectivamente pagado su importe. Igualmente considera irrelevante el argumento de prescripción de la acción para reclamar los pagos derivados de los contratos de obra pública por haber transcurrido más de tres años para hacer exigible el pago, en virtud de que el caso es de índole administrativa, no civil, y por ende inaplicable el artículo 1258 del Código Civil para el Estado de Guanajuato. Finalmente discurre que a través de las manifestaciones de pago, la autoridad demandada reconoce la existencia y validez formal y legal de los contratos fuente de la obligación a su cargo.

Al momento de dar contestación a la ampliación de la demanda, la encausada considera que no hay afectación al interés jurídico de la parte actora, reiterando que no se le adeuda cantidad alguna por dichos contratos, ya que en su momento se le cubrió lo correspondiente, **pero alude expresamente que suponiendo sin conceder que adeudara algún monto, ya prescribió la acción para hacerle exigible el cobro** a esa municipalidad en términos del artículo 152, fracción VII, en relación con el artículo 219, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues el acto administrativo del que se adolece ya se extinguió.

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

En primer término, es importante establecer la *litis* en el presente proceso, la cual consiste en determinar si los fundamentos y motivos de la respuesta negativa expresa son atinentes y congruentes con lo petitionado por el actor.

Los artículos 5, primer párrafo, 76, fracciones II, inciso g), y IV, incisos a) y c), de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato -vigente al momento de la solicitud del actor- que indican:

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

«**Artículo 76.** Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

II. En materia de obra pública y desarrollo urbano:

g) Aprobar el programa de obra pública; así como convenir y contratar la ejecución de obra pública;

IV. En materia de Hacienda Pública Municipal:

a) Administrar libremente su Hacienda y controlar la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

c) Determinar la forma en que el tesorero y demás servidores públicos que manejen caudales públicos municipales, deban caucionar suficientemente su manejo;...»

De las disposiciones transcritas se advierte que el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, tenía el deber de atender de manera directa el fondo de la solicitud del actor presentada en fecha 04 cuatro de septiembre de 2015 dos mil quince, se pone de manifiesto ello, considerando que por conducto del Secretario del Ayuntamiento de ese municipio, en su calidad de autoridad competente para dar a conocer el acuerdo que recaiga a las gestiones que se presenten ante ese cuerpo colegiado -artículo 21 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato-, el mismo requirió mediante oficio número ***** que el peticionario agregara a su instancia, todas y cada una de las documentales que sustentaran el adeudo referido, requerimiento que fue atendido por el actor mediante escrito de fecha 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, y sobre los cuales resultan insuficientes los fundamentos y motivos aducidos por la autoridad para efecto de negar lo pedido por el ahora actor.

Lo anterior es así, porque esencialmente la autoridad municipal demandada al proferir su contestación opuso, en primer término, la excepción de pago, la cual tiene dos consecuencias inmanentes:

1) La confesión sobre la existencia del vínculo contractual en materia de obra pública entre el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato y ***** -parte accionante-, es decir, su proceder conlleva implícita la aceptación de dicha obligación y, en consecuencia, el reconocimiento de su materialidad, esto en términos del ordinal 57 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y

2) Al aseverar que realizó el pago puntual en favor del actor y atendiendo a la regla procesal consistente en que aquel que afirma está obligado a probar, sumado a la negación lisa y llana expresada por el justiciable acerca de haber recibido el pago de las estimaciones peticionadas, y de acuerdo a lo previsto por el artículo 47 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se concluye que a la autoridad demandada correspondía la carga de probar su dicho a través de la exhibición de varios o algunos de los medios de convicción idóneos que así lo acreditaran, verbigracia: registros contables, estados de cuenta, escritos bancarios de transferencias de fondos, órdenes de pago, recibos o fichas de depósito bancarias, chequera, póliza de cheques, testimoniales, entre otros, a fin de generar certeza sobre la erogación de los montos reclamados, así como de su recepción por parte del actor, lo que permitiría dar una respuesta congruente y completa con la solicitud del peticionario y acreditar los extremos de su defensa.

No se soslaya por este resolutor, la presencia de las diversas facturas emitidas por el hoy actor, empero, las mismas por sí solas no generan convicción respecto a la entrega y recepción del recurso monetario, considerando que el actor niega haber recibido dicho pago adeudado con motivo de los varios contratos celebrados con el demandado.

Respecto al alcance probatorio de las facturas, cuando las mismas no se enlazan o robustecen con otras probanzas, es de citarse por ser ilustrativa y referencial, la siguiente Jurisprudencia:

«FACTURAS. SU VALOR PROBATORIO DEPENDE DE LOS HECHOS QUE SE QUIEREN ACREDITAR, DEL SUJETO CONTRA QUIEN SE PRESENTEN Y DE LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación y 1391, fracción VII, del Código de Comercio; en relación con los usos mercantiles y la doctrina especializada en derecho fiscal y mercantil, hace patente que las facturas adquieren distinto valor probatorio, en atención al sujeto contra quien se emplean, los usos dados al documento y su contenido. Así, contra quien la expide, hace prueba plena, salvo prueba en contrario, como comprobante fiscal, documento demostrativo de la propiedad de un bien mueble, documento preparatorio o ejecutivo de una compraventa comercial, etcétera; contra el sujeto a quien va dirigida o cliente, ordinariamente se emplea como documento preparatorio o ejecutivo de una compraventa comercial o de la prestación de servicios, respecto de los cuales la factura produce indicios importantes sobre la relación comercial y la entrega de las mercancías o prestación de los servicios, susceptible de alcanzar plena fuerza probatoria si es reconocida o aceptada por dicho sujeto, en forma expresa o tácita, o si se demuestra su vinculación al acto documentado por otros medios, y contra terceros, que generalmente se presentan para acreditar la propiedad de bienes muebles, puede alcanzar la suficiencia probatoria respecto de ciertos bienes, cuando exista un uso consolidado y generalizado, respecto a un empleo para dicho objetivo como ocurre con la propiedad de los automóviles, y tocante a otros bienes, la factura sólo generará un indicio importante sobre la adquisición de los bienes descritos, por quien aparece como cliente, que necesitará de otros para robustecerlo, y conseguir la prueba plena. En efecto, las facturas son documentos sui géneris, porque no son simples textos elaborados libremente por cualquier persona, en cuanto a contenido y forma, sino documentos que sólo pueden provenir legalmente de comerciantes o prestadores de servicios registrados ante las autoridades hacendarias, mediante los formatos regulados jurídicamente sujetos a ciertos requisitos para su validez, y a los cuales se les sujeta a un estricto control, desde su elaboración impresa hasta su empleo, y cuya expedición puede acarrear serios perjuicios al suscriptor, requisitos que, en su conjunto, inclinan racionalmente hacia la autenticidad, como regla general, salvo prueba en contrario.

Así, los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, exigen la impresión, de los formatos por impresor autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se consigne en ellos el nombre del comerciante o prestador de servicios, la fecha de la impresión, un número de folio consecutivo, datos del expedidor y del cliente, incluido el Registro Federal de Contribuyentes de ambos, relación de las mercancías o servicios, su importe unitario y total, etcétera. Por tanto, su contenido adquiere una fuerza indiciaria de mayor peso específico que la de otros documentos privados, simples, al compartir de algunas características con los documentos públicos. Asimismo, la factura fue concebida originalmente con fines fiscales, para demostrar las relaciones comerciales por las cuales debían pagarse o deducirse impuestos, pero en el desarrollo de las relaciones mercantiles han adquirido otras funciones adicionales, como la de acreditar la propiedad de los vehículos automotores ante las autoridades de tránsito y otras, reconocidas inclusive en la normatividad de esa materia; respecto de otros bienes se ha venido incorporando en la conciencia de las personas como generadoras de indicios de la propiedad; entre algunos comerciantes se vienen empleando como instrumentos preparatorios o ejecutivos de una compraventa comercial o prestación de servicios, que se expiden en ocasión de la celebración del contrato respectivo, para hacer una oferta (preparatorio), o para que el cliente verifique si la mercancía entregada corresponde con la pedida, en calidad y cantidad, y haga el pago correspondiente, y en otros casos se presenta con una copia para recabar en ésta la firma de haberse recibido la mercancía o el servicio. Por tanto, las facturas atribuidas a cierto comerciante se presumen provenientes de él, salvo prueba en contrario, como sería el caso de la falsificación o sustracción indebida del legajo respectivo. Respecto del cliente, partiendo del principio de que el documento proviene del proveedor y que a nadie le es lícito constituirse por sí el título o documento del propio derecho, se exige la aceptación por el comprador, para que haga fe en su contra, de modo que sin esa aceptación sólo constituye un indicio que requiere ser robustecido con otros elementos de prueba, y en esto se puede dar un sinnúmero de situaciones, verbigracia, el reconocimiento expreso de factura, ante el Juez, o de los hechos consignados en ella; el reconocimiento tácito por no controvertirse el documento en el juicio, la firma de la copia de la factura en señal de recepción del original o de las mercancías o servicios que éste ampara, etcétera. Empero cuando no existe tal aceptación, serán necesarios otros elementos para demostrar la vinculación del cliente con la factura, que pueden estar en el propio texto de la factura o fuera de ella. Así, si la firma de recibido proviene de otra persona, es preciso demostrar la conexión de ésta con el cliente, como dependiente o factor, apoderado, representante o autorizado para recibir la

mercancía. Un elemento importante para acreditar esa relación, sería la prueba de que la entrega de la mercancía se hizo en el domicilio del cliente o en alguna bodega o local donde realiza sus actividades, porque al tratarse del lugar de residencia habitual, del principal asiento de los negocios del cliente, o simplemente de un lugar donde desempeña actividades, se presume la existencia de cierta relación de éste con las personas encontradas en el inmueble, como familiares, apoderados, empleados, etcétera, a los cuales autoriza explícita o expresamente para recibir en su nombre las cosas o servicios pedidos. Otras formas para probar la conexión de quienes recibieron las mercancías o servicios a nombre del cliente, podrían ser a través de elementos externos a la factura, como documentos donde conste la relación de mandato, poder, de trabajo, de parentesco; testimoniales, confesionales con el mismo fin, etcétera. Sin embargo, si a final de cuentas los elementos indiciarios de la factura no se robustecen, el documento no hará prueba contra el cliente de la relación comercial o la entrega de los bienes o prestación de los servicios que pretende amparar. Por último, cuando la factura se presenta contra terceros, puede tener pleno valor probatorio, con base en los usos mercantiles conducentes con las previsiones legales específicas aplicables, pero en lo demás sólo formarán indicios cuya fuerza persuasiva dependerá de las otras circunstancias concurrentes»¹².

Entonces, en valoración de este Juzgador, tales facturas son elementos indiciarios, pero al no poderse concatenar o robustecer con otras probanzas, y dadas las circunstancias concurrentes, se advierten como documentales privadas aisladas e insuficientes en detrimento de la carga probatoria que le es atribuible a la demandada dada su recurrente afirmación de pago, cuando además reconoce la relación contractual con el accionante.

En contraposición, la parte actora adjuntó tanto a su escrito petitorio, como al inicial de demanda, los siguientes medios de convicción para demostrar el origen de los pagos solicitados con motivo de la ejecución de obra pública contratada con el demandado, a saber:

¹² Tesis jurisprudencial número I4o.C. J/29, correspondiente a la novena época, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 1125.

- i) Contrato número *****, de fecha 04 cuatro de agosto de 2010 dos mil diez, celebrado entre el municipio de Tarimoro, Guanajuato, y *****.
- ii) Factura número ***** de fecha 30 treinta de enero de 2011 dos mil once, correspondiente a la estimación número 05 cinco.
- iii) Contrato número *****, de fecha 11 once de agosto de 2011 dos mil once, celebrado entre el municipio de Tarimoro, Guanajuato, y *****.
- iv) Factura número ***** de fecha 14 catorce de febrero de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 03 tres.
- v) Estimación número 03 tres, de fecha 13 de diciembre de 2011 dos mil once.
- vi) Hoja de generadores de la estimación número 03 tres, de fecha 13 de diciembre de 2011 dos mil once.
- vii) Factura número ***** de fecha 14 catorce de febrero de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 03 tres complementaria.
- viii) Hoja de generadores de la estimación número 03 tres complementaria, de fecha 13 de diciembre de 2011 dos mil once.
- ix) Factura número *****, de fecha 14 catorce de febrero de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 04 cuatro (finiquito).
- x) Estimación número 04 cuatro finiquito, de fecha 13 de diciembre de 2011 dos mil once.
- xi) Hoja de generadores de la estimación número 04 cuatro finiquito, de fecha 13 de diciembre de 2011 dos mil once.
- xi) Acta de entrega recepción de la obra de fecha 13 de diciembre de 2011 dos mil once.

xii) Contrato número *****, de fecha 03 tres de noviembre de 2011 dos mil once, celebrado entre el municipio de Tarimoro, Guanajuato, y *****.

xiii) Factura número *****, de fecha 08 ocho de agosto de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 02 dos.

xiv) Estimación número *****, de fecha 29 veintinueve de febrero de 2012 dos mil doce.

xv) Factura número *****, de fecha 13 trece de septiembre de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 03 tres.

xvi) Estimación número *****, de fecha 21 veintiuno de abril de 2012 dos mil doce.

xvii) Hoja de generadores de la estimación número 03 tres, de fecha 21 veintiuno de abril de 2012 dos mil doce.

xviii) Factura número *****, de fecha 05 cinco de septiembre de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 03 tres complementaria, finiquito.

xix) Estimación número *****, complementaria, finiquito, de fecha 21 veintiuno de abril de 2012 dos mil doce.

xx) Hoja de generadores de la estimación número 03 tres complementaria, finiquito, de fecha 21 veintiuno de abril de 2012 dos mil doce.

xxi) Acta de entrega recepción de la obra de fecha 21 veintiuno de abril de 2012 dos mil doce.

xxii) Contrato número *****, de fecha 09 nueve de mayo de 2012 dos mil doce, celebrado entre el municipio de Tarimoro, Guanajuato, y *****.

xxiii) Factura número *****, de fecha 06 seis de septiembre de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 03 tres.

xxiv) Estimación número 03 tres complementaria, de fecha 21 veintiuno de agosto de 2012 dos mil doce.

xxv) Hoja de generadores de la estimación número 03 tres complementaria, de fecha 21 veintiuno de agosto de 2012 dos mil doce.

xxvi) Factura número *****, de fecha 26 veintiséis de septiembre de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 04 cuatro (finiquito).

xxvii) Estimación número 04 cuatro finiquito, de fecha 31 treinta y uno de agosto de 2012 dos mil doce.

xxviii) Hoja de generadores de la estimación número 04 cuatro finiquito, de fecha 31 treinta y uno de agosto de 2012 dos mil doce.

xxix) Contrato número *****, de fecha 09 de mayo de 2012 dos mil doce.

xxx) Factura número *****, de fecha 10 de septiembre de 2012 dos mil doce, correspondiente a la estimación número 6 seis (finiquito).

xxxi) Hoja de generadores de la estimación número 6 seis (finiquito) de fecha 31 treinta y uno de agosto de 2012 dos mil doce.

Los documentos señalados fueron presentados en copias fotostáticas simples, sin embargo, tienen valor probatorio suficiente para este resolutor, al administrarse entre sí, toda vez que **la encausada no los objetó, ni fijó controversia alguna al respecto, puntualizándose que tales documentales le fueron requeridas a dicha demandada para que las ofreciera en copia certificada, y ante su omisión, se generó la presunción legal de tener por ciertos los hechos que tales documentos pretenden probar** -apercibimiento contenido en el artículo 84 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa

para el Estado y los Municipios de Guanajuato-, esto es, fundamentalmente la relación contractual con el actor.

De esta forma, la eficacia probatoria de las copias descritas, vinculada al reconocimiento de la demandada sobre la existencia de la relación contractual con el actor, así como la presencia en este proceso de las actas de entrega-recepción de algunas de las obras contratadas -fojas 78 a 80 y 119 a 121 del sumario-, aunado a que la autoridad demandada no exhibe constancia o prueba alguna que acredite el pago que afirma realizó (registros contables, estados de cuenta, transferencias de fondos, órdenes de pago, fichas o recibo de depósito, chequera, póliza de cheques, entre otros), sumado ello al desahogo de la prueba confesional a cargo del actor, misma que sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace, y en la cual el actor negó la recepción de los pagos que reclama, lleva a este Juzgador a concluir que tales elementos de prueba son suficientes e idóneos para tener por ciertos los hechos manifestados por el justiciable en su escrito inicial de demanda y su ampliación, esto con fundamento en lo prevenido armónicamente por los artículos 57, 86, 117, 124 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, robustecida tal determinación con las siguientes tesis, de epígrafe y texto:

«COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS, CUANDO SE ENCUENTRAN ADMINICULADAS CON OTRAS PRUEBAS. Las copias fotostáticas simples de documentos carecen de valor probatorio aun cuando no se hubiera objetado su autenticidad, sin embargo, cuando son adminiculadas con otras pruebas quedan al prudente arbitrio del juzgador como indicio, en consecuencia, resulta falso que carezcan de valor probatorio dichas copias fotostáticas por el solo hecho de carecer de certificación, sino que al ser consideradas como un indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretenden probar, con los demás elementos probatorios que obren en

autos, a fin de establecer, como resultado de una valoración integral y relacionada con todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles».¹³

«**DOCUMENTOS NO OBJETADOS, VALOR DE LOS.** Si el documento privado ofrecido como prueba por una de las partes, no es objetado en cuanto a su autenticidad, de su contenido y firma, tiene valor probatorio pleno para acreditar el hecho respectivo.».¹⁴

Las probanzas aludidas, cuya valoración generan la convicción de este resolutor son pertinentes, puesto que tienen una conexión lógica con los hechos que pretenden probar en un sano y recto raciocinio, concretando circunstancias de tiempo, modo y lugar, siendo igualmente competentes, dado que su obtención y desahogo fue en apego a la normativa aplicable y finalmente, son suficientes, atendiendo a que no se trata de una prueba aislada, sino de un cúmulo de pruebas que vinculadas entre sí llevan a una conclusión única, sin que exista contradicción entre las mismas; más aún ante la ausencia de pruebas de la demandada que sustenten su reiterada afirmación ambigua de pago¹⁵. Siendo así, que los extremos probados en esta instancia son: (i) la relación contractual de las partes a través de la celebración de diversos contratos de obra pública entre ambas; (ii) varios adeudos líquidos vencidos del demandado a favor del actor con motivo de los contratos en mención; (iii) la falta de pago de tales adeudos al hoy actor; y (iv) la entrega al demandado de construcciones realizadas por el actor, al amparo de los múltiples contratos administrativos de obra formalizados entre ellos.

¹³ Época: Novena Época, Registro: 172557, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Civil, Tesis: I.3o.C. J/37
Página: 1759

¹⁴ Época: Octava Época, Registro: 217449, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 61, Enero de 1993, Materia(s): Laboral, Tesis: III.T. J/35
Página: 83

¹⁵ Se considera ambigua su afirmación, considerando que el demandado sostiene haber pagado al actor, pero al mismo tiempo invoca la prescripción del adeudo, reconociendo implícitamente este último, e igualmente no controvierte la relación contractual.

Es de destacarse, en abono a lo anterior, que el actor en su demanda y ampliación, reconoce haber recibido pagos parciales del demandado con motivo de los contratos de obra en trato, cuestión que permite igualmente colegir la existe de la relación contractual entre las partes y los adeudos que le derivan.

Ahora bien, en identidad de circunstancias, el Ayuntamiento demandado invocó la prescripción de la acción para exigir el pago, sustentando su argumento en el artículo 1258 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, además de los ordinales 152, fracción VII, y 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, lo cual es desacertado.

Sin embargo, atendiendo a la causa de pedir, esta excepción será estudiada por quien ahora resuelve, mediante la rectificación de la fundamentación y la temporalidad que conforme a derecho correspondan, atento al principio de justicia rogada que rige en el proceso contencioso administrativo, aunado a que se trata del cumplimiento de una disposición legal que prevé la figura mencionada.

De esta forma, en el caso que nos ocupa, al dar contestación a la demanda, era el momento en el cual la autoridad tenía la oportunidad de desestimar la solicitud del justiciable proporcionándole los fundamentos y motivos que apoyaran la decisión, exponiendo las causas específicas y razones particulares por las que infería se actualiza la figura de prescripción, más allá de solo mencionar el precepto legal que en apariencia lo soporta.

Entonces, como excepción y argumento de defensa, se enfatiza que el artículo 12, último párrafo, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contempla la supletoriedad normativa ante la ausencia de disposición expresa, señalando:

«Artículo 12. (...)

A falta de disposición expresa de esta ley serán aplicables de manera supletoria y en su orden, el Código Civil para el Estado de Guanajuato, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato y la Legislación federal de la materia.»

De lo anterior se colige, que si bien es cierto los contratos materia de la solicitud de origen son de naturaleza administrativa, se prevé la supletoriedad en favor del Código Civil para el Estado de Guanajuato, ante la carencia de una porción legal que determine la prescripción para exigir el cumplimiento de la obligación contraída por el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, al suscribir los diversos contratos al amparo de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de ahí que a fin de dilucidar lo relativo a la actualización de la prescripción de la acción, deberá estarse a lo dispuesto por los arábigos 1255 y 1256 del Código Civil para el Estado de Guanajuato que a la letra dictan:

«Artículo 1255. La prescripción negativa se verifica por el solo transcurso del tiempo fijado por la ley, contado desde que una obligación pudo exigirse.»

«Artículo 1256. Fuera de los casos de excepción se necesita el lapso de diez años para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento.»

Subrayado propio.

Toda vez que el dispositivo rogado por la encausada -artículo 1258 del Código Civil para el Estado de Guanajuato- corresponde a la prestación de servicios en materia civil, y no así a los contratos de obra pública¹⁶, entonces de acuerdo con lo transcrito es inconcuso que debe aplicarse la regla general de 10 diez años para que se extinga el derecho de pedir el cumplimiento de una obligación, contado desde que ésta pudo exigirse, con independencia de la fecha en que fueron contraídas tales obligaciones.

Visto lo anterior, así como del análisis integral de los documentos aportados por el actor, lo cuales no fueron controvertidos ni objetados por la autoridad demandada, se desprende que las estimaciones, traducidas en la valuación de los trabajos ejecutados en el periodo pactado para efectos de su pago datan de los años 2011 dos mil once y 2012 dos mil doce, de ahí que a la fecha de presentación de la solicitud de pago, en fecha 26 veintiséis de mayo de 2016 dos mil dieciséis, sea evidente que no han transcurrido los diez años previstos en la regla general expuesta para efectos de la prescripción, por lo que se desestima la excepción intentada por la autoridad.

Se clarifica que el requisito constitucional de fundamentación y motivación previsto en el artículo 16 constitucional, donde la correcta fundamentación implica que en el acto de autoridad se exprese la norma legal aplicable al caso concreto, junto al argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que además de justificarla le permita su defensa, para el caso que resulte irregular;

¹⁶ La obra pública, así como los servicios relacionados con la misma, son materias definidas en los ordinales 8 y 9 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato (vigente hasta 2018), siendo que en la especie estamos en presencia de contratos de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado (construcción), esto es, no se trata de servicios relacionados, ni mucho menos de honorarios, sueldos u otras retribuciones personales de carácter general en materia civil.

empero, tratándose de aquellos derivados de un contrato de **obra pública**, deben analizarse bajo un enfoque distinto al de los actos de autoridad administrativa en general.

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

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.»¹⁷

Énfasis añadido.

Entonces, resulta evidente que la autoridad demandada no apreció debidamente los hechos ni los documentos que ofreció la parte accionante a efecto de acreditar que el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, tiene un adeudo derivado del pago de estimaciones por la ejecución de contratos de obra pública, por lo que este resolutor considera que aplicó indebidamente el derecho al negar lo solicitado.

A mayor abundamiento, es de expresarse que en el juicio de nulidad contra una negativa ficta, transcurrido un término sin respuesta de la autoridad a una instancia o petición del particular, se presume una resolución desfavorable a la misma y dentro del propio juicio la autoridad debe aportar los fundamentos y motivos de la misma, mientras que el particular podrá defenderse, debiéndose resolver la controversia, sin que el asunto pueda volver a la autoridad para que, con libertad, dicte una resolución expresa.

Por tanto, nos encontramos en la especie ante una figura diversa a la violación al derecho de petición, pues la multicitada negativa ficta que se reconoce en la reglamentación del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es diversa a la violación de la garantía consignada en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en caso

¹⁷ 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.

de alegar la parte accionante violación al derecho fundamental de petición, y esto prosperara, el único efecto de una sentencia sería que la autoridad encausada, dentro de un término fatal, le diera respuesta al particular, en el sentido que considerara la demandada conveniente.

Así, como corolario a lo expuesto, resultan fundados los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora en virtud que la autoridad demandada no apreció debidamente los hechos ni los documentos que ofreció la parte accionante a efecto de acreditar sus estimaciones debidas, por lo que este resolutor considera que aplicó indebidamente el derecho al negar lo solicitado, actualizando así la fracción IV, del artículo 302, y contraviniendo los elementos de validez expresados en las fracciones VI y IX, del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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

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

«**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos

de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.»¹⁸

Énfasis añadido.

SEXTO. Estudio de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de las demás pretensiones solicitadas por el actor. Así, éste también solicitó en su escrito de demanda, el reconocimiento del derecho y condena a la autoridad demandada para que:

- i) Se le pague el adeudo que tiene el Ayuntamiento demandado por concepto de estimaciones no cubiertas correspondientes a los contratos de obra pública que más adelante se precisan.

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

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

directamente en el efecto de la nulidad decretada, sustentado en el artículo 97 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de contenido siguiente:

«**Artículo 97.** 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. (Párrafo reformado. P.O. 16 de septiembre de 2005)

Las estimaciones por trabajos ejecutados son independientes entre sí y, por lo tanto, cualquier tipo y secuencia será sólo para efecto de control administrativo. Se prohíbe la cesión total o parcial de los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de obra pública a favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro sobre las estimaciones por trabajos ejecutados, facturas o recibos de honorarios, que se podrán ceder a favor de instituciones financieras en cuyo caso se deberá contar con el consentimiento de la contratante y de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración o de la tesorería municipal, según corresponda. (Párrafo reformado. P.O. 7 de junio de 2013) »

Conforme a lo anterior, se tiene que el actor solicitó el pago de diversas estimaciones derivadas de la ejecución de contratos de obra pública, según se desprende del análisis de los medios de prueba que ofreció, así como de sus manifestaciones, destacándose su proceder al reconocer de forma voluntaria los pagos parciales recibidos por las estimaciones; contratos y estimaciones que se desglosan a continuación:

i) Del contrato número *****:

a) La estimación **número 5** de fecha 30 treinta de enero de 2011 dos mil once, amparada con la factura número ***** , por un

monto total de *****, de los cuales el actor manifiesta que se le adeuda solo la cantidad de *****.

ii) Del contrato número *****, solicita el pago de:

a) Estimación **número 3**, de fecha 13 trece de diciembre de 2011 dos mil once, amparada con la factura número *****, por un monto total de *****, de los cuales el actor manifiesta que se le adeuda solo la cantidad de *****;

b) Estimación **número 3 complementaria**, de fecha 13 trece de diciembre de 2011 dos mil once, amparada con la factura número *****, por un importe total de *****, de los cuales el actor manifiesta que se le adeuda solo la cantidad de *****

c) Estimación **número 4 (finiquito)**, de fecha 13 trece de diciembre de 2011 dos mil once, por un importe total de *****, de los cuales el actor manifiesta que se le adeuda solo la cantidad de *****

iii) Del contrato *****, solicita el pago de:

a) Estimación **número 2**, de fecha 29 veintinueve de febrero de 2012 dos mil doce, amparada con la factura número *****, por un monto total de *****, de los cuales el actor manifiesta que se le adeuda solo la cantidad de *****;

b) Estimación **número 3**, de fecha 21 veintiuno de abril de 2012 dos mil doce, amparada con la factura número *****, por un importe total de *****;

c) Estimación **número 3 complementaria**, de fecha 21 veintiuno de abril de 2012 dos mil doce, amparada con la factura número *****, por un importe total de *****;

iv) Del contrato número *****, solicita el pago de:

a) Estimación número 03 tres complementaria, de fecha 21 veintiuno de agosto de 2012 dos mil doce, por un monto total de *****, bajo la factura número *****.

b) Estimación número 04 cuatro finiquito, de fecha 31 treinta y uno de agosto de 2012 dos mil doce, por un monto total de *****.

v) Del contrato *****:

a) Solicita el pago de la estimación número 6 seis (finiquito) de fecha 31 treinta y uno de agosto de 2012 dos mil doce, bajo la factura número *****, por un monto tal de *****, de los cuales el actor manifiesta que se le adeuda solo la cantidad de *****.

En conclusión, se añade la siguiente tabla como referente:

Contrato	Estimación	Fecha	Monto Adeudado
*****	No. 5	30 de enero de 2011	\$*****
*****	No. 3	13 de diciembre de 2011	\$*****
	No. 3 complementaria	13 de diciembre de 2011	\$*****
	No. 4 (finiquito)	13 de diciembre de 2011	\$*****
*****	No. 2	29 de febrero de 2012	\$*****
	No. 3	21 de abril de 2012	\$*****
	No. 3 complementaria	21 de abril de 2012	\$*****
*****	No. 3 complementaria	21 de agosto de 2012	\$*****
	No. 4 (finiquito)	31 de agosto de 2012	\$*****
*****	No. 6 (finiquito)	31 de agosto de 2012	\$*****

GRAN TOTAL	\$*****
------------	---------

De lo anterior se obtiene que el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, adeuda un total de *********, por lo que **se condena a la autoridad demandada a entregar dicha cantidad al actor por concepto de pago de estimaciones por la ejecución de obra pública contratada por ese municipio.**

- ii) Solicita el actor el pago del **costo del financiamiento** correspondiente, sobre las cantidades adeudadas, calculados desde que se venció el plazo para el pago de cada estimación, hasta la fecha en que se pague efectivamente al suscrito contratista.

Esta magistratura determina que **es procedente al reconocimiento del derecho** consistente en el pago del costo del financiamiento generado como consecuencia de la falta de pago de las estimaciones, mismo que deberá cubrirse al contratista conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, para el caso de prórroga en el pago de créditos fiscales, que se computarán por días calendario desde que se venció el plazo para su pago, y hasta la fecha en que se pague efectivamente puesto que no existe impedimento alguno para que se haya dejado de liquidar al actor las cantidades que amparan las facturas y estimaciones presentadas –cuyos montos y suma total se ha especificado anteriormente-; ello al amparo de lo previsto en el artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como en la cláusula Séptima de cada uno de los contratos de obra pública en comento, mismos que se insertan para su mejor comprensión:

«**Artículo 98.** 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. (Párrafo reformado. P.O. 2 de diciembre de 2011)

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en que incurra el servidor público encargado de tal obligación.

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. (Párrafo reformado. P.O. 2 de diciembre de 2011)

Las estimaciones que no sean presentadas en tiempo oportuno por la contratista, no serán sujetas a financiamiento alguno.»

CLAUSULA:

«SÉPTIMA.- LUGAR Y FORMA DE PAGO Y FORMA EN QUE EL CONTRATISTA REINTEGRARA LAS CANTIDADES QUE HUBIERE RECIBIDO EN EXCESO.- (...)

En caso de incumplimiento en los pagos de las estimaciones y ajustes de costos, “EL CONTRATANTE”, a solicitud de “EL CONTRATISTA”, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa igual a la establecida por la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, para el caso de mora 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 a “EL CONTRATISTA”.»

Subrayado añadido.

Conforme a lo transcrito, la contratante que no liquide las estimaciones por trabajos ejecutados previamente autorizadas por la supervisión,

dentro del plazo de 20 veinte días naturales, 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 la especie, quedó acreditado con relación a los contratos de obra pública: *****, que las estimaciones fueron entregadas para efectos de su liquidación, y las autoridades encausadas fueron omisas en presentar en este proceso la documental que probara su excepción de pago. Luego, resulta lógico considerar que si las encausadas no liquidaron oportunamente las estimaciones referidas por los trabajos ejecutados en el plazo previsto por el ordenamiento legal, ello generó la obligación de pagar el costo de financiamiento que está expresamente establecido por el párrafo cuarto del propio artículo 98 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Igualmente sirve de apoyo para el reconocimiento del derecho, la jurisprudencia que contempla una figura similar a la contenida en la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que por identidad de razón resulta aplicable, cuyo contenido expresa:

«GASTOS FINANCIEROS. ES PROCEDENTE CONDENAR AL PAGO DE LOS MISMOS SI SE ACREDITA EL INCUMPLIMIENTO DE LOS PAGOS DE ESTIMACIONES Y AJUSTES DE COSTOS, AUN CUANDO LAS PARTES NO LO HAYAN PACTADO EXPRESAMENTE EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS

PÚBLICAS). El artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas sostiene que cuando se incumple en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, "deberá" pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación. Por consiguiente, **es procedente condenar al pago de gastos financieros cuando se reclama tal prestación, si se acredita que se ha incumplido con los pagos de estimaciones y ajustes de costos,** aun cuando las partes no lo hayan pactado expresamente en el contrato de obra pública, pues, de conformidad con el artículo 1o. de Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, ésta es de orden público y, por lo tanto, resulta evidente que las partes no pueden eximir o renunciar a su cumplimiento ni modificar o alterar su contenido, ya sea por omisión o pacto expreso en el contrato de obra pública. De modo que las consecuencias legales establecidas en el artículo 69 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas constituyen en sentido estricto deberes jurídicos y, por lo tanto, su cumplimiento no puede ser optativo para las partes, pues, como se dijo, jurídicamente, son una obligación.»¹⁹

Énfasis añadido.

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

Se agrega que a las cantidades a las que ha sido condenada la autoridad demandada, **deberán efectuarse las deducciones legales a que haya lugar.**

Finalmente, la 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

¹⁹ Novena Época, Registro: 170937, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Noviembre de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: 1a./J. 144/2007, Página: 118

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, fracciones II, V y VI, y 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

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

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

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

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

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

autoridad demandada consecuentemente, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

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

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TJA