

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 9 nueve de septiembre de 2020 dos mil veinte.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **132/20 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por el ciudadano ***** -parte actora-, en contra del acuerdo de 15 quince de enero de 2020 dos mil veinte, emitido por el Magistrado de la Cuarta Sala en el proceso administrativo número *****, en el que se tuvo a la actora por ampliando su demanda en tiempo y forma; no obstante, respecto de los actos que pretende impugnar, y que se identifican en su escrito con los números 1 uno, 3 tres, 4 cuatro 5 cinco y 6 seis, consistentes en la notas de bitácora que van desde septiembre de 2018 dos mil dieciocho, hasta el enero de 2019 dos mil diecinueve, no hubo lugar a tenerlo por ampliando la demanda respecto de dichos actos; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado 20 veinte de febrero del presente año, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el día 19 diecinueve de junio de 2020 dos mil veinte, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 12 doce de agosto de 2020 dos mil veinte, se tuvo al Director de Obras Públicas Municipales de San Felipe, Guanajuato -autoridad demandada-, por desahogando la vista concedida, finalmente se ordenó remitir los autos al ponente.

CONSIDERANDO

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

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 19 diecinueve de junio del presente año.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. El recurrente invoca textualmente como agravio, el siguiente:

...Nos causa agravio el desechamiento de la Cuarta Sala (...). De la sola lectura de las notas de bitácora como se encuentran establecidas en el instrumento respectivo (...) y como es confesado por la autoridad demandada en su contestación, las notas de bitácora 21, 22 y 27, como todas las que se establecieron en las diferentes intenciones de buscar la nulidad de las misma a través de la ampliación de la demanda, no son suficientes para aportar lo que en ellas se indican, toda vez que no están motivadas en hecho alguno, es decir, se hacen consistir en una determinación arbitraria de las autoridades del municipio de San Felipe, Guanajuato, pues tanto la persona encargada de llevar la supervisión, como la propia autoridad aceptada por la Cuarta Sala como demandada, no fundan y motivan las razones por las cuales desestimaron las peticiones, estimaciones y trabajos del actor conforme a lo contratado, y es así como en ninguna actuación por parte de las autoridades encuentra una referencia normativa para que así fueran, como tampoco existe una indicación que establezca puntualmente, la normativa técnica jurídica para ceñir al acto y persona física contratista, a los términos de sus requerimientos, solicitudes o negativas. Todo lo anterior es violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución (...) y contrario a lo que indica por parte de la Cuarta Sala, las determinaciones que pretende hacer valer la autoridad demandada constituyen una declaración unilateral por parte de la autoridad señalada como demandada (...) Las razones para estimar la procedencia en el estudio de la nulidad de las bitácoras respectivas, se hacen consistir en violaciones al procedimiento para asentar las mismas, porque no fueron comunicadas a la persona física contratista como lo obliga a la normativa en materia de obra pública y servicios relacionados con la mismas para el Estado de Guanajuato, por violaciones al procedimiento en el asentamiento de las notas de bitácora, porque no fueron debidamente motivadas, es decir, no existe una explicación técnica apropiada que se pueda establecer de la anotaciones en bitácora y que puedan ser procedentes para obligar a atenderlas a la persona física contratista, como lo tiene previsto la normativa en materia de obra pública (...) y que se debe reunir en toda actuación de la autoridad por falta de fundamentación y motivación de la puntual solicitud de una petición genera por la persona física contratista, mediante el escrito *****, del 7 de diciembre de 2018, que supuestamente se asentó mediante la bitácora número 25, que

corresponde al 5 de diciembre de 2016, que además rompe con el principio de exhaustividad y completitud que debe de guardar toda resolución de autoridad; de igual forma las notas de bitácora que corresponde a las notas 10, 11 del 1 de octubre, nota 13 del 16 de octubre, nota 22 del 26 de noviembre; nota 24 del 30 de noviembre; 25 del 5 cinco de diciembre; nota 27 del 17 de diciembre; nota 28 del 7 de diciembre; dos anotaciones en el mismo día (nota 27 y nota 28); nota 29 del 28 de diciembre; todas las anotaciones suscritas por el supervisor en el año 2018, y la nota 30 del 7 de enero de 2019, por no comunicar el recurso que fuera procedente para su impugnación, el tiempo en que puede realizarse y la autoridad con la que puede entenderse la inconformidad con dichas observaciones y requerimientos en atención a la normativa de obra pública vigente para el contrato del 14 de agosto de 2018 (...) Como se dijo en la ampliación de la demanda, no se cuestiona la funcionalidad ni utilidad de la libreta que sirve como bitácora, como puntualmente se detalla en la parte final de la nota 7 de 23 de agosto de 2018, suscrita por el supervisor, por el contrario, la bitácora si reúne los requisitos exigidos por la legislación y se permite el libre acceso a las partes para generar sus planteamientos, es un documento vinculante, siempre que llene en cada acto la regularidad para que pueda surtir efectos. Así hasta el momento de la contestación de demanda, le dio posibilidad a la persona física contratista para que pudiera conocer que la autoridad había tenido a bien otorgar una prórroga, situación que se desconocía, pues la supervisión de obra no permitía el acceso y consulta de la bitácora, menos aún a la anotación en ella por parte de la persona física contratista (...). Pues al responsabilizarse de llevar la bitácora de obra, asume las otras responsabilidades establecidas en el Reglamento de la Ley de Obra Pública Estatal, que le corresponde a la normativa y al contrato suscrito. Así no se reúnen los supuestos del artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como preceptos constitucionales se consagra derechos humanos en favor de las personas, sobre los supuestos de protección contra las ilegalidades de autoridades, para que sus actuaciones no sean arbitrarias al no sujetarse a disposiciones constitucionales y normatividades ordinarias y no es posible que la contratista, y esta autoridad jurisdiccional Tribunal de Justicia Administrativa, acepten hechos y pretensiones de la autoridad contratante, en la pautas que

plantea, y por ello se ha intentado impugnar las notas de bitácoras 24, 25, 27, 28, 29 y 30 en atención a los preceptos constitucionales mencionados, 14 y 16 Constitucionales (...) porque es imposible que dichas anotaciones en bitácora se pretenda establecer una efectiva fundamentación y motivación...

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio del agravio expuesto por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. *****, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de los siguientes actos:

1. La negativa ficta de la terminación anticipada del Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado con números siglas de identificación *********, consistentes en: "Proyecto ejecutivo de red de drenaje sanitario y planta de tratamiento de aguas residuales en la Localidad de San Bartolo de Barrios en el Municipio de San Felipe, Guanajuato.", celebrado el 14 catorce de agosto de 2018 dos mil dieciocho; por la falta de respuesta de la Dirección de Obras Públicas Municipales del H. Ayuntamiento de San Felipe, Guanajuato.

2. La negativa ficta del H. Ayuntamiento de San Felipe, Guanajuato, la Dirección de Obras Públicas Municipales de San Felipe, Guanajuato,

así como de la Supervisión del contrato, al pago de las estimaciones 1, 2, la segunda estimación 2, 3, y 4, presentadas a la autoridad dentro del desarrollo del Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado con números y siglas de identificación *****, consistentes en: "Proyecto ejecutivo de red de drenaje sanitario y planta de tratamiento de aguas residuales en la Localidad de San Bartolo de Barrios en el Municipio de San Felipe, Guanajuato.

3. La negativa ficta del H. Ayuntamiento de San Felipe, Guanajuato, la Dirección de Obras Públicas Municipales, así como de la Supervisión del Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado con números y siglas de identificación *****,
4. La negativa ficta de la autoridad contratante del Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado con números y siglas de identificación *****, consistentes en: "Proyecto ejecutivo de red de drenaje sanitario y planta de tratamiento de aguas residuales en la Localidad de San Bartolo de Barrios en el Municipio de San Felipe, Guanajuato", a conceder una prórroga de 20 veinte días naturales, para la conclusión de los trabajos, basada en la normativa y hechos que se

narraron en el escrito de solicitud *****, recibido el 7 siete de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, en la Dirección de Obras Públicas Municipales, como es la elaboración del concepto fuera de catálogo consistente en levantamiento topográfico.

5. La negativa ficta del Presidente Municipal de San Felipe, Guanajuato, para dar respuesta a la solicitud de información ingresada el 12 doce de abril de 2019 dos mil diecinueve, con folio de recepción *****, sobre el estatus del Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado con números y siglas de identificación *****, consistente en: "Proyecto ejecutivo, de red de drenaje sanitario y planta de tratamiento de aguas residuales en la Localidad de San Bartolo de Barrios en el Municipio de San Felipe, Guanajuato.", basada dicha solicitud en el escrito de 14 catorce de enero de 2019 dos mil diecinueve, en el que consta la entrega final en formato impreso y digital del proyecto contratado, así como la negativa ficta por parte de la autoridad a dar respuesta e informarme sobre la solicitud de terminación anticipada contenida en el escrito *****, de 21 veintiuno de diciembre de 2018 dos mil dieciocho.

2. El proceso por orden de turno le tocó conocer al Magistrado de la Cuarta Sala de este Tribunal, quien mediante acuerdo de 15 quince de enero de 2020 dos mil veinte, en torno a la materia del recurso acordó lo siguiente:

Respecto de los actos que pretende impugnar y que identifica en su escrito con los números 1 uno, 3 tres, 4 cuatro, 5 cinco y 6 seis, en los siguientes términos: La nulidad de las notas de bitácora que van desde la número 9 nueve del 5 cinco de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, a la nota de bitácora número 30 treinta de 7 siete de enero de 2019 dos mil diecinueve, que corresponden a la bitácora del contrato de obra pública suscrito por las partes contratantes del 14 catorce de agosto de 2018 dos mil dieciocho; la nulidad de las diferentes observaciones y requerimientos que me fueron generados por la supervisión a partir de las notas de bitácora que van desde la número 30 treinta del 7 siete de enero de 2019 dos mil diecinueve, que corresponden a la bitácora del contrato de obra pública; la nulidad en la eficacia jurídica de la supuesta respuesta al escrito *****del 7 siete de diciembre de 2018 dos mil dieciocho; la nulidad de las notas de bitácora del contrato de obra pública *****, que realizó la supervisión el 10 diez de septiembre en la nota 10 diez; nota 11 once del 1 uno de octubre; nota 13 trece del 16 dieciséis de octubre; nota 22 veintidós del 26 veintiséis de noviembre; nota 24 veinticuatro del 30 treinta de noviembre; 25 veinticinco del 5 cinco de diciembre; nota 27 veintisiete del 17 diecisiete de diciembre; nota 28 veintiocho del 7 diecisiete de diciembre; dos anotaciones en el mismo día (nota 27 veintisiete y nota 28 veintiocho); nota 29 veintinueve del 28

veintiocho de diciembre; todas las anteriores suscritas por la supervisión en el año 2018 dos mil dieciocho, y la nota 30 treinta del 7 siete de enero de 2019 dos mil diecinueve, por no comunicar el recurso que fuera procedente para su impugnación, el tiempo en que puede realizarse y la autoridad con la que puede entenderse la inconformidad con dichas observaciones y requerimientos, en atención a la normatividad de obra pública estatal vigente para el contrato del 14 catorce de agosto de 2018 dos mil dieciocho, acordó que dichos actos no constituyen actos administrativos de los previstos en el artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

3. Inconforme con lo anterior la parte actora interpuso el recurso de reclamación que ahora se estudia.

QUINTO. Estudio del agravio planteado. Este Pleno considera **infundado** el agravio expuesto por el recurrente, por los siguientes motivos y fundamentos:

En síntesis, quien recurre señala que le causa perjuicio el acuerdo emitido por la A quo, pues es contrario a los principios de exhaustividad y congruencia, consagrados en los artículos 298 y 299 del Código de la Materia, esto es así, pues no se reúnen los supuestos del artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como preceptos constitucionales que estipulan derechos humanos en favor de las personas, sobre los supuestos de protección contra las ilegalidades de autoridades, para que sus

actuaciones no sean arbitrarias al no sujetarse a disposiciones constitucionales y normatividades ordinarias, y no es posible que la contratista, y este Tribunal de Justicia Administrativa, acepten hechos y pretensiones de la autoridad contratante, en la pautas que plantea y, por ello, pretende impugnar las notas de bitácoras 24, 25, 27, 28, 29 y 30 en atención a los preceptos constitucionales mencionados, pues hasta antes de la contestación de demanda desconocía su contenido y de las mismas se observa que carece de una efectiva fundamentación y motivación.

Por su parte, el artículo 284 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece:

Artículo 284. El actor tendrá derecho a ampliar la demanda, dentro de los siete días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, en los casos siguientes:

- I.** Cuando se impugne una negativa ficta;
- II.** Cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito y el actor considere que la notificación del acto o resolución impugnado se practicó ilegalmente. En este caso, si al dictarse sentencia, se decide que tal notificación fue legalmente practicada y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, se sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido; y
- III.** Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 282 de

este Código, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Como puede advertirse el artículo antes transcrito solo establece tres supuestos para otorgar a los justiciables el derecho de ampliar la demanda, esto son: cuando se impugne una negativa ficta; que la autoridad señale que el acto fue consentido tácitamente; o bien, en la contestación de la demanda se introduzcan cuestiones desconocidas para la parte actora.

En esta tesitura el justiciable, en efecto en el proceso de origen, impugnó diversas negativas fictas relacionadas con el Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado, identificado como: *****, consistentes en el "Proyecto ejecutivo de red de drenaje sanitario y planta de tratamiento de aguas residuales en la Localidad de San Bartolo de Barrios en el Municipio de San Felipe, Guanajuato.", celebrado el 14 catorce de agosto de 2018 dos mil dieciocho; siendo entonces que resultaba procedente la ampliación de la demanda relacionada con cada una de las peticiones que por ficción legal contestaron en sentido negativo las autoridades demandadas en el proceso de origen.

Por su parte, los artículos 102 y 103 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato¹ -vigente en el momento en que se celebró el contrato respectivo-; 2, fracción

¹ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 20 de veinte de abril de 2018 dos mil dieciocho, número 80, Cuarta Parte.

III, y 110 de su reglamento² -vigente en el momento en que se celebró el contrato respetivo-, se advierte que en los contratos de obra pública del Estado a través de sus dependencias y entidades establecerá la supervisión de obra con antelación al inicio de ésta, encargo que deberá recaer en un servidor público designado por aquéllas, quien fungirá como su representante ante la empresa contratista y será el responsable directo, entre otras cuestiones, de la aprobación de las estimaciones que se le presenten, debiendo asentar en la bitácora la fecha en que ello ocurra.

Asimismo, de dichos preceptos se colige que la bitácora es el instrumento técnico que constituye el medio de comunicación entre las partes que formalizan los contratos, donde se registran los asuntos y eventos importantes que se susciten durante la ejecución de los trabajos; por su parte, las mencionadas estimaciones se traducen en la valuación de los trabajos ejecutados en el periodo pactado, para efectos de su pago, debiéndose anexar la documentación que acredite la procedencia de su liquidación. En ese orden de ideas, la bitácora sirve como medio de comunicación convencional entre las partes contratantes, vigente durante el desarrollo de los trabajos y en el que se deberán referir los asuntos importantes que se desarrollan durante la ejecución de las obras o servicios relacionados con la misma, esto es, es un medio de control de los trabajos realizados, por ello, si una empresa contratista presenta ante el residente de obra un documento que contiene trabajos por realizar y aquél omite

² Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 20 de veinte de septiembre del 2006 dos mil dieciséis, número 150-Bis Ordinario Gobierno del Estado.

hacer constar en la bitácora la fecha de su presentación, tal conducta no implica responsabilidad administrativa alguna, atento a que ese escrito carece de las características propias de las estimaciones, en términos de la señalada normativa, en razón de que éstas sólo se reconocen por trabajos ejecutados.

No pasa inadvertido para este Pleno que de conformidad con el artículo 118 del Reglamento de Obra Pública antes mencionado, la bitácora siempre debe permanecer **en el lugar de los trabajos**, a fin de que las consultas requeridas se efectúen en el sitio, sin que la misma pueda ser extraída del mismo, y señala como excepción que en caso de que no pueda permanecer en el lugar de los trabajos, ésta se mantendrá bajo la custodia y responsabilidad del supervisor.

Bajo la anterior premisa, tal como lo advirtió el Magistrado de la Cuarta Sala, las aludidas bitácoras no pueden ser consideradas como actos administrativos materia de impugnación, pues solo sirve como instrumento técnico que constituye el medio de comunicación entre las partes que formalizan los contratos, donde se registran los asuntos y eventos importantes que se susciten durante la ejecución de los trabajos, y son el antecedente para el pago de estimaciones; ahora bien, tal y como lo refirió el Magistrado en el acuerdo controvertido, en caso de que existiera alguna omisión o ilegalidad en la bitácora, que trascendiera en el resultado de la terminación anticipada del Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios

y tiempo determinado o bien, la falta de pago de alguna de las estimaciones señaladas en el proceso de origen, al momento de emitir la resolución correspondiente el resolutor deberá de realizar el respectivo análisis y valoración de dichas bitácoras, sin que tengan, por sí mismas el carácter de actos impugnados, que señala el numeral 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En efecto, el artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece lo siguiente:

El acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa del Estado o de sus municipios en el ejercicio de potestades públicas derivadas de los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, o bien de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales.

Como se desprende de la transcripción que precede, y como lo han abordado diversos tratadistas en materia administrativa, el acto administrativo es **una declaración unilateral de voluntad susceptible de incidir en la esfera jurídica del gobernado**, ya sea creando, declarando, reconociendo, transmitiendo o extinguendo una situación jurídica individual³.

³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, novena edición, Porrúa, México, 2012.

Por ello, la bitácora al ser el instrumento técnico que constituye el medio de comunicación entre las partes que formalizan los contratos, donde se registran los asuntos y eventos importantes que se susciten durante la ejecución de los trabajos; no puede ser considerada un acto administrativo, pues no existe una declaración unilateral por parte de la autoridad, en ejercicio de sus funciones públicas, que incida en la esfera jurídica del particular afectado, pues no crea, modifica o extingue una situación jurídica individual y concreta, o bien, de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales, por el contrario es el instrumento base de comunicación entre las partes contratantes. En todo caso lo que si definiría una situación jurídica determinada, sería la estimación pagada o no.

Finalmente, se precisa que en el proceso de origen los actos controvertidos, como ya fue mencionado, son las negativas fictas relacionadas con la celebración del multicitado Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado, por lo que al momento de dictarse la sentencia respectiva, el Magistrado deberá analizar todo el material probatorio ante él presentando, entre otras cuestiones, analizar si la bitácora cumple con los elementos que señalaba el artículo 119 del Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en su momento vigente, y si se utilizó en la forma y términos que señalaba el numeral 120 del mismo ordenamiento legal.

No se omite señalar, que las referidas bitácoras no son actos administrativos definitivos que con su sola emisión generen un perjuicio irreparable al contratista, lo que en todo caso le puede generar dicha lesión jurídica son las estimaciones y actos tendentes a la rescisión del contrato, o como en la caso, las negativas configuradas por la hoy autoridad demandada. Ello, sin que tales bitácoras – objetadas por el actor-, sean analizadas y valoradas en la sentencia como actos instrumentales previos a las negativas configuradas que son la materia de la litis establecida.

En el orden de ideas precisado y ante lo **infundado** del **único agravio** que esgrime el justiciable, lo procedente es confirmar el acuerdo pronunciado por el Magistrado de la Cuarta Sala.

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se;

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo emitido el 15 quince de enero de 2020 dos mil veinte, en el proceso número **1068/4ª.Sala/19**, acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

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

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman⁴ con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

⁴ Estas firmas corresponden al **Toca 132/20** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **9 nueve de septiembre de 2020 dos mil veinte**.