

**Silao de la Victoria, Guanajuato, a 9 nueve marzo de 2022 dos mil veintidós.**

**RESOLUCIÓN** correspondiente al recurso de reclamación Toca **586/21 PL** interpuesto por el autorizado tanto del Director General de Obra Pública Municipal, como del Ayuntamiento, ambos de Guanajuato, Guanajuato -parte demandada-, en contra de la sentencia dictada por el Magistrado de la Segunda Sala, en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, en donde se decretó la nulidad total de los actos impugnados y se reconoció a la parte actora el derecho de terminación anticipada del contrato de obra pública, ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

#### **TRÁMITE**

**I. Interposición.** Por escrito presentado el 4 cuatro de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

**II. Admisión.** Mediante acuerdo emitido el 1 uno de diciembre de la pasada anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**III. Turno.** El 26 veintiséis de enero de 2022 dos mil veintidós, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y 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 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; así como por lo previsto en los numerales 308, II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en virtud de que se combate una sentencia donde se decretó la nulidad total.

**SEGUNDO. Procedencia.** De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que reunieron los requisitos legales para su procedencia.

**TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios.** El recurrente invoca textualmente lo siguiente:

«**Único.** ...La resolución impugna violenta el principio de legalidad establecido en el párrafo segundo del artículo 3 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) extralimita su facultad jurisdiccional (...) interpretando de manera equivocada lo estipulado en el artículo 90, fracción II, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado, mismo que se concatena con las cláusulas vigésima tercera y vigésima cuarta del referido contrato, lo que conlleva también a una violación al principio de objetividad (...). En la demanda, la parte actora pretende de mi representada, la terminación anticipada y finiquito de Contrato de Obra Pública (...) ante tal pretensión, mi representada expresó en la contestación de

demanda que el ejercicio de terminación anticipada del contrato es propia de la autoridad y no del ahora actor, esto así, en términos de la cláusula vigésima cuarta del contrato celebrado (...) el órgano jurisdiccional, al pronunciarse, afirma que el actor demostró que los insumos fueron asumidos como una obligación por mi representada en los convenios modificatorio, apreciación que es totalmente incorrecta, ya que de los referidos convenios modificatorios, no se observa ni expresa ni tácitamente que mi representada haya contraído esa obligación, tan es así, que el órgano jurisdiccional es omiso en señalar de manera precisa en qué parte de los convenios modificatorios el Ayuntamiento de Guanajuato, adquirió dicha obligación (...) derivado de la apreciación inadecuada (...) además de condenar equivocadamente al cierre administrativo de la obra ejecutada para dar por terminado en forma anticipada el Contrato de Obra Pública, se extralimita al condenar al Ayuntamiento de Guanajuato, a realizar el finiquito y entregar la recepción de los trabajos conforme a la citada normativa, y a pronunciarse sobre el pago de costos indirectos y gastos no recuperables...»

**CUARTO. Antecedentes.** Es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. El arquitecto \*\*\*\*\*, presentó demanda de nulidad en contra de los siguientes actos:

«i. La negativa ficta recaída a su solicitud de 31 treinta y uno de agosto de 2016 dos mil dieciséis, mediante la cual petitionó el cierre administrativo de la obra ejecutada para terminar anticipadamente el contrato de obra pública número \*\*\*\*\* que tiene por objeto la obra consistente en aplicación de aplanado a base de mortero-cal-arena...

ii La negativa expresa del pago de gastos no recuperables, contenida en los oficios números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, de 23 veintitrés de

julio de 2019 dos mil diecinueve, suscritos por el Director General de Obra Pública...»

2. Seguida la secuela procesal, el Magistrado de la Segunda Sala decretó la nulidad total de la resolución negativa ficta y expresa relativa a la improcedencia de la declaración de la terminación anticipadamente del Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo Determinado número \*\*\*\*\*, cuyo objeto fue la ejecución de la obra denominada «*Aplicación de Aplanado a Base de Mortero Cemento-Cal-Arena*» y sus convenios modificatorios; de igual forma decretó la nulidad de los oficios \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, de 23 veintitrés de julio de 2019 dos mil diecinueve, mediante los cuales se negó al actor el pago de costos indirectos y gastos no recuperables, al resultar fruto de acto viciado de origen del acto impugnado.

3. Ante ese panorama, quien representada a las autoridades demandadas presentó el recurso bajo el agravio transcrito en el considerando que antecede.

**QUINTO. Estudio.** El único agravio a juicio de este Pleno es **inoperante**, por los siguientes motivos y fundamentos:

En esencia, **señala** quien recurre que le causa perjuicio la resolución, pues en su consideración violenta el principio de legalidad establecido en el párrafo segundo del artículo 3 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de igual forma

**precisa** que extralimitó su facultad jurisdiccional, al realizar una interpretación equivocada de lo estipulado en el artículo 90, fracción II, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado, así como de las cláusulas vigésima tercera y vigésima cuarta del Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo Determinado número \*\*\*\*\*, celebrado el 13 trece de diciembre de 2013 dos mil trece, precisa que el ejercicio de terminación anticipada del contrato es propio de la autoridad y no del ahora actor, también **advierte** que contrario a lo afirmado por el Magistrado, el actor no demostró que los insumos para la realización de la obra fue una obligación asumida por la autoridad en los convenios modificatorios; finalmente precisa, que de manera equivocada se le condenó al cierre administrativo de la obra ejecutada para dar por terminado en forma anticipada el Contrato de Obra Pública y se extralimito al condenar al Ayuntamiento de Guanajuato, a realizar el finiquito y entregar la recepción de los trabajos y pronunciarse sobre el pago de costos indirectos y gastos no recuperables.

En principio, tenemos que el recurso de reclamación es un medio de control que permite a las partes y al propio Tribunal rectificar determinaciones que no sean asertivas, o bien, reencauzar el proceso cuando el mismo por un yerro humano no se ha substanciado conforme a la norma y principios procesales aplicables, más aun, dicho recurso permite una ulterior reflexión o análisis colegiado sobre el problema jurídico en debate.

Ahora bien, para que a través de dicho medio de defensa se pueda revocar o modificar un acuerdo o sentencia dictados por este Tribunal, es necesario que los agravios o disensos del recurrente sean atinentes y suficientes, esto es, que además de ser veraces, racionales y convictivos, se dirijan contra todos los extremos o motivos de la determinación que se combate, contrastando eficazmente esta última con el marco normativo aplicable.

En el proceso de origen, la autoridad demandada señaló:

«En relación a la demanda en contra del Ayuntamiento, donde solicita terminar anticipadamente y liquidar el “CONTRATO DE OBRA PÚBLICA”, es relevante considerar que la terminación anticipada, se encuentra reservada para el ejercicio del municipio y no para el actor, ello en términos de la cláusula vigésima cuarta, que refiere:

VIGÉSIMA CUARTA.- “Las partes” convienen, que “El Municipio” podrá terminar anticipadamente el presente contrato siempre y cuando se actualice el supuesto contemplado en el artículo 91 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato (...).

Se niega que exista la figura de la cancelación, en todo caso, se reitera que el Actor suspendió de manera unilateral la obra, sin seguir la regulación del contrato, y luego, solicito la prórroga para el cumplimiento del contrato.

Siendo además, que los convenios fueron firmados de conformidad y de común acuerdo entre las partes.

Se resalta, que nos (sic) se violan derechos contenidos en la Cláusula Vigésima Tercera, fracción B), del “CONTRATO DE OBRA PÚBLICA”, establece que la terminación anticipada queda en términos de la Cláusula Vigésima Cuarta referida a la facultad de la autoridad de hacer la misma...»

Por su parte el Magistrado de la Segunda Sala, al abordar el tema resolvió lo siguiente:

«...En relación a lo anterior, **no le asiste la razón a dicha autoridad demanda**, en virtud de que si bien es cierto que en los Contratos de Obra Pública, por su naturaleza de contratos administrativos se permite pactar cláusulas exorbitantes en las que se permite establecer prerrogativas a favor de la autoridad administrativa que lo suscriba para dar por terminado de manera unilateral, sin previa declaración de un órgano jurisdiccional, por así convenir al interés público, pero esto no significa que el contratista no pueda acudir a demandar la terminación anticipada del Contrato de Obra Pública ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

La acción demandar la terminación anticipada del Contrato de Obra Pública, se le concede a la parte actora en el artículo 90, fracción II, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato (...)

Por esta razón, la parte actora le solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Guanajuato, Capital, terminación anticipada del Contrato de Obra Pública número \*\*\*\*\*, que tiene por objeto la obra consistente en aplicación de aplanado a base de mortero-cal-arena; y, ante la falta de respuesta acudió a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta.

En ese orden de ideas, la autoridad al emitir su negativa expresa en la contestación de la demanda, se encuentra constreñida a observar el Principio de legalidad establecido en el ordinal 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que en todo acto administrativo, la autoridad lo debe fundar y motivar, exigencia que de acuerdo a los estipulado por el artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se traduce en un elementos de valides del acto administrativo.

Luego, sobre el particular cabe precisar que por fundar ha de entenderse la precisión de las normas de derecho positivo que dan sustento jurídico al acto autoritario; y, por motivar, la narración pormenorizada de los hechos, estableciendo a detalle las circunstancias individuales, en el presente caso, para emitir en respuesta a la solicitud de pago de la impetrante, la citación para reunirse a analizarlo, detallando la norma jurídica que así lo prevé, al igual que aquella en que sustentó su actuar.

De este modo, el Ayuntamiento encausado, al contestar la demanda se encontraba obligado externar el precepto legal de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que le concede la atribución de dar por terminado anticipadamente el referido Contrato de Obra Pública y a expresar de manera pormenorizada las razones lógicas y jurídicas del por qué cuales no se actualiza ninguna de las hipótesis jurídicas contempladas por el artículo 91 de la aludida Ley de Obra Pública (...)

Bajo la tesitura de lo expuesto, en la especie, el Ayuntamiento del Municipio de Guanajuato, Capital, al contestar la demanda debió externar los hechos y el derecho en que apoyaba la resolución negativa ficta; esto, dicho de forma diversa, externar los hechos significa motivar la negativa expresa del cierre administrativo y de la terminación anticipada del Contrato de

Obra Pública que nos ocupa, solicitados por la parte justiciable, señalando de manera detallada de las circunstancias específicas por las cuales no se actualiza ninguna de las hipótesis jurídicas previstas en el citado artículo 91 y, de esta manera, justificar la improcedencia de lo peticionado.

Mientras que externar el derecho significa expresar el artículo de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que le permite negar lo solicitado en la gestión presentada a la autoridad administrativa silente.

En la medida de lo expuesto, resulta evidente que el Ayuntamiento demandado incumplió con lo ordenado por los artículos 16 Constitucional y 137, fracción VI, del pluricitado Código de Procedimiento y Justicia Administrativa; enfatizándose al respecto que este incumplimiento se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad, en la especie al contestar la demanda, en la negativa expresa de la autoridad, exista una indebida fundamentación y motivación (violación material), o bien, que se dé una falta de fundamentación y motivación del acto (violación formal) (...)

Y, en el caso que se resuelve, tenemos que la respuesta expresa por parte del Ayuntamiento encausado en la que decidió impróspero el cierre administrativo del contrato para dar por terminarlo anticipadamente el Contrato de Obra Pública que nos ocupa, no resulta fundada ni motivada, en virtud de que las razones expresadas en la contestación de la demanda no son idóneas para dejar de aplicar el artículo 91 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En ese escenario, es prudente advertir, que considerando el tiempo que ha transcurrido desde la fecha de celebración del

referido Contrato de Obra Pública y que no se ha cumplido con su objeto, es conveniente darlo por concluido, en razón de que se considera que existe causa justificada que hace imposible la continuación, realización o ejecución de la obra objeto de ese acto contractual, dado que la autoridad administrativa contratante omitió aportar al sumario medios de convicción tendentes a demostrar que esta terminación anticipada no le conviene al interés público, ni tampoco se encuentra acreditado que existen las condiciones para continuar con las obligaciones pactadas en el Contrato de Obra Pública que nos ocupan, por tal virtud es el caso que cumple con una de las exigencia contempladas en el artículo 91 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Lo anterior es de esta manera, porque la autoridad municipal contratante incumplió con los tiempos previstos para la entrega del material de cemento, cal y arena, que debió suministrar un tercero contratado por el Municipio de Guanajuato, Guanajuato, como obra en las bitácoras, se solicitaron diversas prórrogas.

(...)

A su vez, no se omite analizar el argumento expresado por el Ayuntamiento en la contestación de la demanda en el sentido de que el ejercicio de terminación anticipada del contrato era propia de la autoridad y no del justiciable, en términos de la cláusula vigésima cuarta del contrato celebrado con el actor y negar la existencia de la figura de cancelación, enfatizando que el justiciable de manera unilateral suspendió la obra y que posteriormente solicitó prórroga para el cumplimiento, como consta en los convenios modificatorios, ya que el municipio no se obligó a dotar por sí o a través de un tercero los materiales de insumo para el desarrollo de la obra contratada, habiéndose entregado de buena fe el material, el mismo debe considerarse

como un pago en exceso que está obligado a devolver el justiciable.

(...)

En sentido contrario, la parte justiciable demostró que los insumos de referencia, fue una obligación de la autoridad municipal, reconocida en los convenios modificatorios, material que además obra en autos, le era suministrada por un tercero, “\*\*\*\*\*” Sociedad Anónima de Capital Variable, a quien el municipio de Guanajuato, Guanajuato, como se ha evidenciado y demostrado, le demandó en la vía civil, el incumplimiento de la entrega de ese material, en relación -entre otros- con el contrato celebrado con el justiciable en esta causa administrativa.

Bajo ese contexto, al haber quedado demostrado en el sumario la existencia de causa justificada que hace imposible la vigencia del contrato por el incumplimiento oportuno del insumo para la ejecución de los trabajos, que desfasó la ejecución de la obra por causas no imputables al actor, de conformidad con lo previsto en los arábigos 90, fracción II y 91 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, resulta acreditada la procedencia de la petición del justiciable, de 31 treinta y uno de agosto de 2016 dos mil dieciséis, sobre el cierre administrativo de la obra ejecutada para dar por terminado en forma anticipada el Contrato de Obra Pública que nos ocupa...» Énfasis añadido.

Entonces, la autoridad recurrente debía expresar los razonamientos tendentes a desvirtuar las consideraciones del órgano jurisdiccional, que lo llevaron a resolver los problemas jurídicos planteados de la manera en que lo hizo. Luego, si la autoridad inconforme no procede en los términos indicados,

sus alegatos serán ineficaces para obtener la modificación o revocación de la sentencia, como sucedió en la especie.

Como puede advertirse en el presente recurso de reclamación, la autoridad demandada vuelve a exponer que el ejercicio de terminación anticipada del contrato de obra pública es una actividad propia de la autoridad y no del actor, que no se demostró que los insumos para la realización de la obra fue una obligación asumida por la autoridad en los convenios modificatorios y que de manera equivocada se le condenó al cierre administrativo de la obra ejecutada para dar por terminado en forma anticipada el Contrato de Obra Pública y condenar al Ayuntamiento de Guanajuato, a realizar el finiquito y entregar la recepción de los trabajos y pronunciarse sobre el pago de costos indirectos y gastos no recuperables.

Esto es, quien representa a la autoridad repite en su recurso lo que ya arguyó en sus escritos de contestación y ampliación de demanda, posicionamientos que fue debidamente discernidos por el Magistrado de la Segunda Sala, quien fue claro en determinar que la terminación anticipada del Contrato de Obra Pública, fue procedente de conformidad con las pruebas aportadas por las partes, así como de la interpretación armónica de los artículos 90, fracción II, y 91 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, además de lo anterior advirtió que a la fecha continúa sin cumplirse con el objeto pactado en el Contrato de Obra Pública, desde su celebración -20 veinte de diciembre

de 2013 dos mil trece-, la cual es un razón suficiente para determinar que existe causa justificada que hace imposible la continuación, realización o ejecución de la obra objeto de ese acto contractual, dado que la autoridad administrativa contratante omitió aportar al sumario medios de convicción tendentes a demostrar que esta terminación anticipada no le conviene al interés público, ni tampoco se encuentra acreditado que existen las condiciones para continuar con las obligaciones pactadas en el Contrato de Obra Pública.

De igual forma, se precisa que tampoco desvirtuó, el análisis que el Magistrado instructor realizó al material probatorio que ofertaron las partes<sup>1</sup> y que lo llevó a concluir que la autoridad municipal era la responsable de suministrar el material -cemento, cal y arena-, para que la parte actora estuviera en posibilidad de cumplir con el Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo Determinado número \*\*\*\*\*, celebrado el 13 trece de diciembre de 2013 dos mil trece, como consecuencia del incumpliendo en la entrega del material, resulto procedente la realización del finiquito y entregar la recepción de los trabajos, así como lo relacionado con los pago de costos indirectos y gastos no recuperables

Como puede advertirse, la parte que recurre formula el agravio que nos ocupa, mediante una simple reiteración de lo que argumenta en sus escritos de contestación y ampliación

---

<sup>1</sup> Obligación de la autoridad municipal reconocida en los convenios modificatorios, material que además - obra en autos-, le era suministrada por un tercero, «\*\*\*\*\*», Sociedad Anónima de Capital Variable, a quien el municipio de Guanajuato, Guanajuato, como se ha evidenciado y demostrado, le demandó en la vía civil el incumplimiento de la entrega de ese material, en relación -entre otros- con el contrato celebrado con el justiciable en esta causa administrativa.

de demanda, pero sin controvertir concretamente las consideraciones establecidas por el Magistrado; entonces, con ello incurre en imprecisión, lo cual revela la falta de eficacia del agravio que se analiza para destruir las razones y fundamentos aportados por el resolutor. Sirve de sustento para lo anterior, la tesis de jurisprudencia<sup>2</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**«AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que una de las modalidades de la inoperancia de los agravios radica en la repetición de los argumentos vertidos en los conceptos de violación. Al respecto, conviene aclarar que si bien una mera repetición, o incluso un abundamiento en las razones referidas en los conceptos de violación, pueden originar la inoperancia, para que ello esté justificado es menester que con dicha repetición o abundamiento no se combatan las consideraciones de la sentencia del juez de distrito. Este matiz es necesario porque puede darse el caso de que el quejoso insista en sus razones y las presente de tal modo que supongan una genuina contradicción de los argumentos del fallo. En tal hipótesis la autoridad revisora tendría que advertir una argumentación del juez de amparo poco sólida que pudiera derrotarse con un perfeccionamiento de los argumentos planteados ab initio en la demanda. Sin embargo, también puede suceder que la repetición o abundamiento de los conceptos de violación no sea más que un mero intento de llevar sustancia a la revisión, siendo que las razones sostenidas tanto en los conceptos de violación como en los agravios ya fueron plenamente respondidas por el juzgador. En estos casos, la autoridad revisora debe cerciorarse de que el fallo recurrido presenta una argumentación completa que ha contestado adecuadamente todos los planteamientos de la demanda de amparo, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, para estar en

---

<sup>2</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tesis 1a./J. 85/2008, tomo XXVIII, página 144.

aptitud de declarar la inoperancia de los agravios al concluir que aun cuando el recurrente intenta abundar o profundizar sus conceptos de violación, con ello no combate la ratio decidendi del fallo recurrido.»

Esto es, no controvierte el razonamiento de la Magistrado de la Segunda Sala, para decretar la nulidad total de los actos controvertidos.

Por las relatadas consideraciones y razonamientos, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **confirma** la sentencia de 14 catorce de octubre de 2021 dos mil veintiuno, emitida en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, por los razonamientos expuestos en el Considerando Quinto que antecede.

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 Segunda Sala, Eliverio García Monzón, el Magistrado de la Primera Sala; Gerardo Arroyo Figueroa; 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 segundo de los mencionados, quienes firman<sup>3</sup> con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.

Versión Pública TJA

---

<sup>3</sup> Estas firmas corresponden al **Toca 586/21 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **9 nueve de marzo de 2022 dos mil veintidós**.