

Cuernavaca, Morelos, a veintidós de enero de dos mil veinticinco.

VISTOS para resolver en definitiva los autos del expediente administrativo TJA/2°S/184/2023, promovido por [REDACTED], en su carácter de Apoderado Legal de la moral denominada Procesos de Ingeniería Aplicada, S.A de C.V., en contra del H. Ayuntamiento Municipal de Cuautla, Morelos, lo que se hace al tenor de los siguientes:

RESULTANDOS

1. Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el uno de septiembre de dos mil veintitrés, ante la Oficialía de Partes Común de este Tribunal, compareció la parte actora promoviendo demanda inicial en contra de la autoridad demandada, narró como hechos de su demanda, los que expresó en el capítulo correspondiente, mismos que en obvio de repeticiones innecesarias aquí se tienen por íntegramente reproducidos, como si a la letra se insertasen; expresó las razones por las que impugna el acto; y concluyó con sus puntos petitorios.

2.- Auto de admisión y emplazamiento. Por auto de fecha cinco de septiembre de dos mil veintitrés, se admitió a trámite la demanda ordenándose formar y registrar en el libro de Gobierno correspondiente, con las copias simples se ordenó emplazar a la autoridad demandada, para que dentro del término de diez días diera contestación a la demanda, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se le tendría por precluido su derecho y por contestados en sentido afirmativo los hechos directamente atribuidos en su contra. Se tuvo como pruebas de su parte las documentales que anexó a su demanda.

3. Contestación de demanda. Practicado que fue el emplazamiento de ley, mediante auto de fecha nueve de octubre de dos mil veintitrés, se tuvo a la autoridad demandada, dando contestación en tiempo y forma, se mandó dar vista a la parte actora para que manifestará lo que a su derecho correspondiera, asimismo se le concedió el término de quince días para ampliar su demanda.

4. Apertura del juicio a prueba. En razón de que el demandante no amplió la demanda, por auto de fecha seis de diciembre de dos mil veintitrés, por así permitirlo el estado procesal del juicio, se ordenó abrir el juicio a prueba, concediendo a las partes un término común, de cinco días para ofrecer las que estimarán pertinentes.

5. Pruebas. Por auto de fecha dieciséis de enero de dos mil veinticuatro, se admitieron las pruebas ofrecidas por las partes, señalándose fecha para el desahogo de la Audiencia de Ley correspondiente.

6. Audiencia de pruebas y alegatos. Finalmente, previo a resolver un recurso de reconsideración promovido por la autoridad demandada, se continuo con la secuela procesal, y en consecuencia se señaló el día veinticuatro de octubre de dos mil veinticuatro, para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos, y en consecuencia se citó a las partes para oír sentencia, la que ahora se emite al tenor de los siguientes:

C O N S I D E R A N D O S

I.-Competencia. Este Tribunal en Pleno es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 116 fracción V de la Constitución Federal; 109 bis



de la Constitución Local; 1, 3, 7, 84, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos; 1, 4, 16, 18, inciso B), fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Morelos.

II.-Fijación del acto impugnado. En términos de lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio.

Así tenemos que, la actora demandó la negativa ficta en que incurrió la autoridad demandada, al omitir dar contestación a su escrito que refiere en la parte de pretensiones, por ello, tiene como acto impugnado la negativa ficta del siguiente escrito:

"a) La resolución negativa ficta, que se configura por el silencio administrativo en que incurrió la autoridad demandada, Ayuntamiento Municipal de Cuautla, Morelos. Conceptualizada en no dar respuesta a mi escrito de fecha 29 de noviembre de 2019.

Mediante los cuales se requieren al H. Ayuntamiento de Cuautla Morelos, el pago del Contrato de Obra Pública número [REDACTED], por un importe de \$1,227,879.31 (Un millón doscientos veintisiete mil ochocientos setenta y nueve pesos 31/100 M.N)."

Bien, para este Tribunal Pleno, se acredita la existencia de la petición realizada por la demandante, en razón de que a su escrito inicial de demanda, anexó en copia certificada, las siguientes documentales:

- a) Contrato de obra pública número [REDACTED] de fecha 03 de noviembre de 2016, cuyo objeto según se desprende de la cláusula primera de dicho instrumento, fue la obra denominada "Rehabilitación de pavimentación con concreto hidráulico de la calle Camacho y Molina (2DA ETAPA)".
Documental visible a fojas 40 a 49 de autos.
- b) Escrito de fecha 28 de noviembre de 2019, recibido en fecha 29 de noviembre de 2019, por la Secretaría General del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, mediante el cual solicitó el pago correspondiente a las estimaciones uno y dos derivado del contrato de obra pública número [REDACTED] por un importe total de \$1,227,879.31 (Un millón doscientos veintisiete mil ochocientos setenta y nueve pesos 31/100 M.N).
Documental visible a foja 50 de autos.
- c) Acta entrega recepción de fecha 20 de febrero de 2017.
Documental visible a fojas 51 a 53 de autos.
- d) Reconocimiento de adeudo, celebrado entre la moral demandante y el Ayuntamiento demandado, por conducto del entonces Presidente Municipal, de fecha diez de julio de 2018.
Documental visible a fojas 54 a 58 de autos.

Con los anteriores documentales se acredita que, en efecto existió una petición de la demandante, sin que la misma haya sido contestada por la autoridad demandada, dado que no exhibió escrito de respuesta, al momento de contestar la demanda, documentales a las cuales, se les concede valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 437 fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil del estado de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Lo anterior, sin prejuzgar de la legalidad o ilegalidad del mismo, que de resultar procedente su análisis, se abordará en el capítulo correspondiente de la presente sentencia.

III.- Causales de Improcedencia. Ahora bien, para abordar este punto, es de precisar que, las causales de improcedencia por ser de orden público, deben analizarse preferentemente las aleguen o no las partes, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 parte *in fine*¹ de la Ley de la materia, en concordancia con lo establecido en el siguiente criterio jurisprudencial de aplicación análoga, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.²

De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de

¹ Artículo 37.- (...) El Tribunal deberá analizar de oficio si concurre alguna causal de improcedencia de las señaladas en este artículo, y en su caso, decretar el sobreseimiento del juicio respectivo.

² Jurisprudencia, Novena época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Enero de 1999, Página: 13.

ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.

El énfasis es propio.

La autoridad demandada, en la contestación de demanda hizo valer las causales de improcedencia contempladas en el artículo 37, fracciones III, IV, IX, X, XI, XIV y XVI, de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Morelos, sin embargo, no expuso las razones por las cuales considera se actualizan las mismas.

Ahora bien, respecto a la negativa ficta, la litis se centra en el tema relativo a la petición del particular y su denegación tácita por parte de la autoridad demandada; por lo tanto, este órgano jurisdiccional no puede atender cuestiones procesales para desechar el medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la resolución de negativa ficta para declarar su validez o invalidez.



Sirve de apoyo al anterior razonamiento lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número 2ª/J. 165/2006, visible en la página 202 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época de rubro y texto siguientes: NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDA APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.

En ese sentido, se debe entrar al fondo del presente asunto, por lo que, se procederá al análisis de la controversia planteada en los términos que se expondrán más adelante.

IV.-Análisis sobre la configuración de la negativa ficta. El artículo 18 apartado B) fracción II inciso b) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, aplicable al presente asunto, establece que este Tribunal es competente para conocer de *“Los juicios que se promuevan contra la resolución negativa ficta recaída a una instancia o petición de un particular”*. Bien, debe entenderse que, se configura la resolución negativa ficta cuando las autoridades estatales o municipales o sus organismos descentralizados, no den respuesta a una petición o instancia de un particular en el término que la Ley señale.

Para ello, se requiere que se actualicen los siguientes supuestos:

a) Que se formule una instancia o petición ante la autoridad respectiva.

b) Que transcurra el plazo que las leyes o reglamentos aplicables señalen para que las autoridades estén en aptitud de contestar la instancia, solicitud o petición; y,

c) Que, durante ese plazo, la autoridad omita producir contestación expresa a la instancia, solicitud o petición del particular.

En ese sentido, este Tribunal Pleno, considera que, en el caso particular, se encuentran satisfechos los requisitos para declarar que se ha configurado la resolución negativa ficta, respecto de la petición realizada por la moral demandante, mediante escrito de fecha 28 de noviembre de 2019, presentada el día 29 del mismo mes y año.

Así, para una mejor comprensión de ello, tenemos que, la demandante realizó la petición de la que reclama la negativa ficta mediante:

a) Escrito de fecha 28 de noviembre de 2019, dirigido al Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de Cuautla, Morelos, en el que el peticionario solicitó: **"... le envió la presente solicitud para que pueda realizar el pago correspondiente de las estimaciones uno y dos derivado del contrato de obra pública número [REDACTED] por un importe total de \$1,227,879.31 toda vez que la misma fue terminada y entregada en términos del acta entrega recepción física de los trabaos totales del contrato de fecha 20 de Febrero de 2017 misma que se anexa**

al presente escrito, lo anterior en relación al artículo 5 constitucional...", documental que se encuentra visible a foja 50 de autos.

En ese sentido, se acreditan los requisitos exigidos para que se configure la negativa ficta, en atención a que:

- a) Existe una solicitud de pago, respecto del contrato de obra pública número [REDACTED] **por un importe total de \$1,227,879.31**, presentado en fecha 29 de noviembre de 2019.
- b) Transcurrió el plazo de cuatro meses al que se refiere el artículo 17, de la ley de Procedimiento Administrativo para el estado de Morelos.
- c) La autoridad demandada no dio contestación a la petición formulada por la moral demandante.

A este respecto debe precisarse que, lo manifestado por la Síndico Municipal y Representante Legal del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, en el sentido de que, la petición formulada por la moral actora, no fue presentada ante el Ayuntamiento o Sindicatura, y que por ese motivo no ha incurrido en silencio administrativo; resulta improcedente, en atención a que, del sello de recibido, se advierte que la petición fue recibida en la Secretaría Municipal, del Ayuntamiento demandado, luego, entonces, ésta autoridad debió remitir la petición a la autoridad competente, pues, forma parte de la misma estructura orgánica. Siendo aplicable a este respecto el criterio con registro digital: 164984, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materias(s): Administrativa, Tesis: II.2o.T.Aux.7 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 3017, Tipo: Aislada

*NEGATIVA FICTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 135,
ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE*

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO. SE CONFIGURA AUN CUANDO LA PETICIÓN SE HAYA PRESENTADO ANTE AUTORIDAD INCOMPETENTE, SIEMPRE QUE ÉSTA Y LA COMPETENTE PERTENEZCAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL O A LA DEL MISMO MUNICIPIO.

Del artículo 135, último párrafo, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se advierte que en los casos que la propia norma dispone, la petición que se eleve a la autoridad sin pronunciamiento de ésta en el plazo de treinta días hábiles posteriores a su presentación o recepción, se considerará que se resolvió negativamente, sin que al efecto se especifique excepción alguna. Por otra parte, los preceptos 120 a 122 del referido ordenamiento prevén, en lo que interesa, que en ningún caso podrán rechazarse los escritos en las oficinas de recepción de documentos, y que cuando sean entregados ante una autoridad administrativa incompetente se remitirán de oficio a la que sea competente en el plazo de tres días, teniéndose como fecha de presentación la del recibo por aquélla, siempre que ambas pertenezcan a la administración pública del Estado o a la del mismo Municipio. En estas condiciones se concluye que la negativa ficta se configura aun cuando la petición se haya presentado ante autoridad incompetente, siempre que ésta y la competente pertenezcan a la administración

pública estatal o a la del mismo Municipio. Lo anterior se corrobora con el hecho de que la intención del legislador local, inspirado por el principio fundamental consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que ninguna petición o instancia quede sin contestar o resolver, aun cuando la autoridad correspondiente no lo haga expresamente, lo que permite colegir que la mencionada ficción legal está orientada no sólo a acotar las arbitrariedades del poder público provocadas por su abstención de dar puntual acato al invocado precepto constitucional, sino a conferir certeza a los gobernados de que sus escritos tendrán respuesta, ya sea expresa o fictamente. Cabe señalar que el hecho de que el citado artículo 135 no haga referencia específica a la posibilidad de la actualización de la negativa ficta cuando el escrito se presente ante una autoridad incompetente, no implica una deficiencia legislativa ni una limitación para ello, pues al haberse establecido en los aludidos numerales 120 a 122 los supuestos que deberán concurrir cuando esa circunstancia se concrete, no es indispensable que en todas las disposiciones de dicho código se reiteren necesariamente tales especificaciones, debiéndose hacer la acotación en el sentido de que este criterio no debe ser entendido respecto de la afirmativa ficta, ya que para ésta sí existe disposición limitativa, lo que no deja en estado de indefensión a la autoridad a quien

deba imputarse la resolución en caso de que ésta se impugne mediante juicio contencioso administrativo, pues en su contestación de demanda estará en posibilidad de emitir los fundamentos y motivos que sustenten su decisión.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.

Amparo directo 456/2009. Evelia Olguín Ortiz. 10 de diciembre de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Alfredo Enrique Báez López. Secretario: Víctor Hugo Velázquez Rosas.

Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 4/2015 del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, de la que derivaron las tesis jurisprudenciales PC.II.A J/4 A (10a.) y PC.II.A J/5 A (10a.) de títulos y subtítulos: "NEGATIVA FICTA. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, SE CONFIGURA AUNQUE LA PETICIÓN DE ORIGEN SE PRESENTE ANTE AUTORIDAD INCOMPETENTE Y ÉSTA NO LA HAYA REMITIDO A LA COMPETENTE, EN TÉRMINOS DEL NUMERAL 121 DE LA MISMA CODIFICACIÓN, SIEMPRE QUE AMBAS PERTENEZCAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL O A LA DEL MISMO MUNICIPIO.", y "NEGATIVA FICTA. CUANDO SE CONFIGURA ANTE AUTORIDAD

INCOMPETENTE Y POSTERIORMENTE SE IMPUGNA MEDIANTE JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, EN EL QUE AQUÉLLA, AL CONTESTAR LA DEMANDA, MANIFIESTA QUE NO ES COMPETENTE PARA RESOLVER LO SOLICITADO, LA SALA REGIONAL DEBE VERIFICAR ESA CUENTIÓN Y, DE CORROBORARLA, EMPLAZAR A LA COMPETENTE PARA QUE DEFIENDA TAL ACTO, EXPRESANDO LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS QUE SUSTENTEN SU LEGALIDAD.", respectivamente.

Por lo que, si el artículo 4, fracción IX, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el estado de Morelos, establece lo que se entiende por la figura de negativa ficta:

IX.- Negativa Ficta. - Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el interesado, en sentido negativo.

Y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la figura de negativa ficta ha expuesto lo siguiente: "En efecto, tanto la negativa ficta, como la afirmativa ficta, se enclavan en el ámbito de las relaciones administrativas que surgen entre los gobernados y algunos órganos de la administración pública; en esencia, por disposición legal, consisten en que al silencio administrativo, es decir, a la conducta omisa en que incurre una autoridad administrativa cuando no contesta una petición que le formulan los administrados, se le atribuye una resolución en cierto sentido, que permite su impugnación en los términos legales conducentes;

al respecto, en ejecutoria emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción 18/98, se explica lo siguiente: "El silencio de la administración pública implica, como su propio nombre lo indica, la actitud omisa que guarda una autoridad administrativa ante una solicitud o petición que le hizo un particular. En ocasiones, ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo. (García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

Es claro que, en el caso particular, se ha configurado la resolución negativa ficta reclamada por la moral demandante, pues la autoridad demandada no acreditó, haber dado respuesta a la petición de pago realizada.

V.-. Estudio sobre la legalidad o ilegalidad de la resolución negativa ficta. Como se indicó anteriormente, se encuentra acreditada la resolución negativa ficta, corresponde ahora determinar si esa resolución negativa ficta es legal o es ilegal.

Para determinar la legalidad o ilegalidad de la resolución negativa ficta, es necesario analizar, el contrato y reconocimiento de adeudo que dio origen a la solicitud de pago de las dos estimaciones que refiere la moral en su solicitud.

Bajo esta premisa, tenemos que:

- a) En fecha 03 de noviembre de 2016, se celebró contrato de obra pública número [REDACTED] por un importe de \$1,227,879.31 (Un millón doscientos veintisiete mil ochocientos setenta y nueve pesos 31/100 M.N.).

- b) Que el objeto del contrato fue la rehabilitación de pavimentación con concreto hidráulico de la Calle Camacho y Molina (2DA ETAPA), del Municipio de Cuautla, Morelos, con los conceptos estipulados en la cláusula Primera de dicho acto jurídico.
- c) El monto total del contrato con IVA incluido, fue por la cantidad de \$1,230,000.00 (Un millón doscientos treinta mil pesos 00/100 M.N), según se advierte de la cláusula Segunda del contrato.
- d) El plazo de ejecución fue de 45 días, del 03 de noviembre al 17 de diciembre de 2019, según se advierte de la cláusula Tercera del contrato.
- e) Que el Ayuntamiento demandado, otorgaría la cantidad de \$369,000.00 (Trescientos sesenta y nueve mil pesos 00/100 M.N), por concepto de anticipo, según se advierte de la cláusula Cuarta del contrato.

Así, la moral demandante, en su escrito de petición, solicitó el pago de las estimaciones uno y dos, por la cantidad total de \$1,227,879.31 (*Un millón doscientos veintisiete mil ochocientos setenta y nueve pesos 31/100 M.N*).

Ahora bien, la moral demandante, en la demanda inicial expreso en las razones de impugnación que a continuación se resumen:

Primera. Que la negativa ficta, no se encuentra debidamente fundada ni motivada.

Segunda. Que los artículos 46 a 56 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma del estado de Morelos, establecen que en caso de incumplimiento a los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, se deberán pagar los gastos financieros.

Tercera. Que al tratarse de la falta de pago del contrato de obra pública materia de la litis, es procedente el presente juicio, por existir una resolución definitiva.

Cuarta. Que la autoridad demandada viola el contenido de los artículos 14, 16 y 17, constitucionales, dado que se hizo saber a la autoridad la pretensión del gobernado, y que no obstante ello, no le ha sido contestada de manera favorable su petición.

Quinta. Que el incumplimiento del contrato de obra pública, contraviene disposiciones legales que rigen los actos de las autoridades demandadas, porque no están debidamente fundados ni motivados.

Sexta. Que firmaron un reconocimiento de pago, y que, a virtud de ello, no sería procedente requerir a la accionante haber presentado escrito de requerimiento de pago.

Bien, analizadas las razones de impugnación arriba resumidas, este Tribunal Pleno, considera que las mismas son infundadas, y como consecuencia de ello, se declara la legalidad de la resolución negativa ficta, por las siguientes consideraciones:

Los documentos exhibidos por la moral demandante, consistentes en copia certificada de:

1. Contrato de obra pública número [REDACTED] de fecha 03 de noviembre de 2016, cuyo objeto según se desprende de la cláusula primera de dicho instrumento, fue la obra denominada "Rehabilitación de pavimentación con concreto hidráulico de la calle Camacho y Molina (2DA ETAPA)". **Documental visible a fojas 40 a 49 de autos.**
2. Escrito de fecha 28 de noviembre de 2019, recibido en fecha 29 de noviembre de 2019, por la Secretaría General del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, mediante el cual solicitó el pago correspondiente a las estimaciones uno y dos derivado del contrato de obra pública número [REDACTED] por un importe total de \$1,227,879.31 (Un

- millón doscientos veintisiete mil ochocientos setenta y nueve pesos 31/100 M.N).* **Documental visible a foja 50 de autos.**
3. Acta entrega recepción de fecha 20 de febrero de 2017. **Documental visible a fojas 51 a 53 de autos.**
 4. Reconocimiento de adeudo, celebrado entre la moral demandante y el Ayuntamiento demandado, por conducto del entonces Presidente Municipal, de fecha diez de julio de 2018. **Documental visible a fojas 54 a 58 de autos.**

Son insuficientes para acreditar el incumplimiento de la obligación de pago, por la cantidad de \$1,227,879.31 (*Un millón doscientos veintisiete mil ochocientos setenta y nueve pesos 31/100 M.N).*

Cierto, no basta con acreditar la existencia de un contrato y de un convenio de reconocimiento de adeudo, para que, el Ayuntamiento demandado, esté obligado a resolver favorable la petición realizada por la demandante.

Lo anterior es así, ya que, como lo sostiene la autoridad demandada, la moral actora, no acreditó ni ante ésta, ni en este juicio, las estimaciones y bitácora de obra, para que fuese procedente el pago reclamado.

En efecto, el artículo 55, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma del estado de Morelos, establece de manera textual que: *"...Las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes. El contratista deberá formular con una periodicidad no mayor de un mes. El contratista deberá presentarlas a la residencia de supervisión dentro de los seis días naturales siguientes a la fecha de corte para el pago de las estimaciones, que hubieren fijado las Dependencias, Secretaría o Ayuntamientos **en el contrato, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago;** la residencia de supervisión para realizar la revisión y autorización de las estimaciones, contará con un plazo no mayor*

de quince días naturales siguientes a su presentación. En el supuesto de que surjan diferencias técnicas o numéricas que no puedan ser autorizadas, dentro de dicho plazo, éstas se resolverán e incorporarán en la siguiente estimación.

Las estimaciones por trabajos ejecutados deberán pagarse por parte de las Dependencias, Secretaría o Ayuntamientos, bajo su responsabilidad, en un plazo no mayor a veinte días naturales, contados a partir de la fecha en que hayan sido autorizadas por la residencia de supervisión, de que se trate.

Los pagos de cada una de las estimaciones por trabajos ejecutados son independientes entre sí y, por y tanto, cualquier tipo y secuencia será sólo para efecto de control administrativo.

En este sentido, si la moral actora, no acreditó haber presentado al Ayuntamiento demandado las estimaciones uno y dos reclamadas, con la documentación necesaria para su pago, el Ayuntamiento no estaba obligado a realizar el pago, tal y como se establece en el artículo anteriormente transcrito.

Además de lo anterior, es preciso mencionar que el artículo 48, de la Ley arriba citada, establece en el penúltimo párrafo que: *"...Para los efectos de esta Ley, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos, son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones..."*.

Luego, como se dijo anteriormente, los documentos exhibidos por la demandante son insuficientes, pues, no exhibió los anexos del contrato, y la bitácora de los trabajos, que con los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones; tampoco, exhibió las facturas que ampararan las estimaciones reclamadas. No obstante que, en el acta entrega recepción, se estableció que, la demandante presentó las estimaciones UNO Y

DOS, sin embargo, no se acreditó que las mismas se hayan presentado ante la demandada.

Esto con independencia de que, del acta entrega recepción se aprecia que, por cuanto a la estimación Uno, el periodo de ejecución fue del 31 de octubre al 30 de noviembre del 2016, sin embargo, el contrato de obra pública fue firmado el 03 de noviembre de 2016, lo que resulta ilógico.

Por su parte, el artículo 2, fracción IV, del Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionadas con la misma del estado de Morelos, establece que:

“... ”

VI. Bitácora: Es el instrumento técnico de control de los trabajos en el que deberán referirse los asuntos importantes que se presenten durante la ejecución de las obras o servicios, estará vigente durante su desarrollo y servirá como medio de comunicación convencional entre las partes que firman el contrato...”.

Así mismo los artículos del 76, al 80 del mismo Reglamento, establecen:

“Artículo 76. *El uso de la bitácora es obligatorio en cada uno de los contratos de obras y servicios; debiendo permanecer en la residencia de supervisión, a fin de que las consultas requeridas se efectúen en el sitio, sin que la bitácora pueda ser extraída del lugar de los trabajos.*

Artículo 77. *La bitácora se ajustará a las necesidades de cada Dependencia, y deberá considerar como mínimo lo siguiente:*

- I. Las hojas originales y sus copias deben estar siempre foliadas y estar referidas al contrato de que se trate;
- II. Se debe contar con un original para la Dependencia, y al menos dos copias, una para el contratista y otra para la residencia de obra o la supervisión;
- III. Las copias deberán ser desprendibles no así las originales, y
- IV. El contenido de cada nota deberá precisar, según las circunstancias de cada caso: número, clasificación, fecha, descripción del asunto, y en forma adicional ubicación, causa, solución, prevención, consecuencia económica, responsabilidad si la hubiere, y fecha de atención, así como la referencia, en su caso, a la nota que se contesta.

Artículo 78. Las Dependencias así como el contratista deberán observar las siguientes reglas generales para el uso de la bitácora:

- I. Se deberá iniciar con una nota especial relacionando como mínimo la fecha de apertura, datos generales de las partes involucradas, nombre y firma del personal autorizado, domicilios y teléfonos, datos particulares del contrato y alcances descriptivos de los trabajos y de las características del sitio donde se desarrollarán, así como la inscripción de los documentos que identifiquen oficialmente al personal técnico que estará facultado como representante de la contratante y del contratista, para la utilización de la bitácora, indicando a quién o a quiénes se delega esa facultad;
- II. Todas las notas deberán numerarse en forma seriada y fecharse consecutivamente respetando, sin excepción, el orden establecido;
- III. Las notas o asientos deberán efectuarse claramente, con tinta indeleble, letra de molde legible y sin abreviaturas;
- IV. Cuando se cometa algún error de escritura, de intención o redacción, la nota deberá anularse por quien la emita,

abriendo de inmediato otra nota con el número consecutivo que le corresponda y con la descripción correcta;

V. La nota cuyo original y copias aparezcan con tachaduras y enmendaduras, será nula;

VI. No se deberá sobreponer ni añadir texto alguno a las notas de bitácora, ni entre renglones, márgenes o cualquier otro sitio, de requerirse, se deberá abrir otra nota haciendo referencia a la de origen;

VII. Se deberán cancelar los espacios sobrantes de una hoja al completarse el llenado de las mismas;

VIII. Una vez firmadas las notas de la bitácora, los interesados podrán retirar sus respectivas copias;

IX. Cuando se requiera, se podrán validar oficios, minutas, memoranda y circulares, refiriéndose al contenido de los mismos, o bien, anexando copias;

X. El compromiso es de ambas partes y no puede evadirse esta responsabilidad. Asimismo, deberá utilizarse la bitácora para asuntos trascendentes que deriven del objeto de los trabajos en cuestión;

XI. Todas las notas deberán quedar cerradas y resueltas, o especificarse que su solución será posterior, debiendo en este último caso, relacionar la nota de resolución con la que le dé origen, y

XII. El cierre de la bitácora, se consignará en una nota que dé por terminados los trabajos.

Artículo 79. *Para cada una de las bitácoras se deberá especificar y validar el uso de este instrumento, precisando como mínimo los siguientes aspectos, los cuales deberán asentarse inmediatamente después de la nota de apertura.*

I. Horario en el que se podrá consultar y asentar notas, el que deberá coincidir con las jornadas de trabajo de campo;

II. Establecer un plazo máximo para la firma de las notas, debiendo acordar las partes que se tendrán por aceptadas vencido el plazo;

III. Prohibir la modificación de las notas ya firmadas, así sea por el responsable de la anotación original, y

IV. Regular la autorización y revisión de estimaciones, números generadores, cantidades adicionales o conceptos no previstos en el contrato, así como lo relativo a las normas de seguridad, higiene y protección al ambiente que deban implementarse.

Artículo 80. *Por lo que se refiere a contratos de servicios, la bitácora deberá contener como mínimo las modificaciones autorizadas a los alcances del contrato, las ampliaciones o reducciones de los mismos y los resultados de las revisiones que efectúen las Dependencias, así como las solicitudes de información que tenga que hacer el contratista, para efectuar las labores encomendadas..."*

En el caso particular de este contrato, la demandante no ofreció la Bitácora de Obra, para adminicularla con el contrato de obra pública y el reconocimiento de adeudo, o bien con las estimaciones o la factura, por lo tanto, no acreditó el ejercicio de su acción.

Por otro lado, este Tribunal Pleno, no pasa por alto, la contradicción entre el contrato, con el monto de la solicitud de pago reclamada por la demandante.

Esto es, en la cláusula Cuarta del contrato de obra pública, se convino que, el Ayuntamiento demandado otorgaría la cantidad total de \$369,000.00 (Trescientos sesenta y nueve mil pesos 00/100 M.N), por concepto de anticipo, circunstancia sobre la cual, nada dijo la demandante en los hechos de su demanda, por lo que en

su caso para este Tribunal existe, la presunción de que el Ayuntamiento entregó ese anticipo, y que en consecuencia no se adeuda la cantidad que reclamó en su escrito de petición.

Además de lo anterior, la demandante, no acreditó ni ante la demandada ni en el juicio de nulidad, haber entregado las pólizas de garantía que se establecieron en la cláusula Sexta del Contrato.

En las relatadas condiciones, lo procedente es declarar la legalidad de la resolución negativa ficta, por no haberse acreditado los extremos para que, el Ayuntamiento demandado, realizara el pago de las estimaciones reclamadas por la demandante, por lo que, se dejan a salvo los derechos de la moral demandante, para hacerlo valer en la vía y forma que considere procedente.

Atendiendo a lo anterior, se declaran improcedentes las pretensiones reclamadas por la demandante.

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 3, 85, 86 y 89 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se resuelve:

RESUELVE

PRIMERO.- Este Tribunal es **competente** para conocer y fallar el presente asunto, en los términos precisados en el considerando I de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se configuró la resolución negativa ficta, en términos de lo establecido en el considerando IV, de esta sentencia.

TERCERO.- Se declara la legalidad de la resolución negativa ficta, por las consideraciones realizadas en el considerando V, de esta sentencia, en consecuencia se dejan a salvo los derechos de la demandante, para hacerlos valer en la vía y forma que considere pertinente.

CUARTO. Se declaran improcedentes las pretensiones reclamadas por la demandante.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE. En su oportunidad archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por mayoría de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **Magistrado Presidente GUILLERMO ARROYO CRUZ**, Titular de la Segunda Sala de Instrucción y ponente en este asunto; **Magistrada MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; **Magistrada VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; **Magistrado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y **Magistrado JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas, quien emite voto particular; ante **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



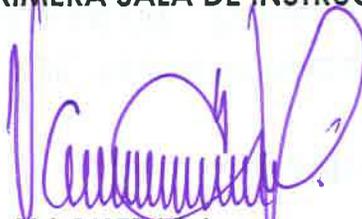
**MAGISTRADO PRESIDENTE
GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN**



MAGISTRADA

MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN.



MAGISTRADA

VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN



MAGISTRADO

MANUEL GARCÍA QUINTANAR

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS



MAGISTRADO

JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CERZO

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS



SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La presente hoja corresponde a la sentencia de fecha veintidós de enero de dos mil veinticinco emitida por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dentro del juicio TJA/2ºS/184/2023, promovido por [REDACTED] en su carácter de Apoderado Legal de la moral denominada Procesos de Ingeniería Aplicada, S.A de C.V., en contra del H. Ayuntamiento Municipal de Cuautla, Morelos. Conste.

AVS.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/2aS/184/2023, PROMOVIDO POR [REDACTED] EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUAUTLA, MORELOS.

¿Qué se resolvió?

En el presente expediente se determinó la legalidad de la negativa ficta, de no dar respuesta al escrito de fecha veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual se requirió al H. Ayuntamiento de Cuautla Morelos, el pago del Contrato de Obra Pública número [REDACTED].

Lo anterior, bajo el argumento, de que la moral actora no acreditó ni ante la autoridad, ni en este juicio, las estimaciones y bitácora de obra, para que fuese procedente el pago reclamado por la ejecución de la dicha obra.

¿Por qué emito este voto?

Como antes se dijo, la parte actora reclama la falta de pago del Contrato de Obra Pública número [REDACTED] de fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, cuyo objeto según se desprende de la cláusula primera de dicho instrumento, fue la obra denominada "Rehabilitación de pavimentación con concreto hidráulico de la calle Camacho y Molina (2DA ETAPA)".

Ahora bien, para acreditar sus afirmaciones, la moral actora, exhibió en el juicio, entre otras, las siguientes documentales:

a) Contrato de obra pública número [REDACTED] de fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, teniendo como objeto, la obra denominada "Rehabilitación de pavimentación con concreto hidráulico de la calle Camacho y Molina (2DA ETAPA)".

Documental visible a fojas 40 a 49 del expediente.

b) Escrito de fecha veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, recibido en fecha veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, por la Secretaría General del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, mediante el cual solicitó el pago correspondiente a las estimaciones uno y dos, derivado del contrato de obra pública número [REDACTED] por un importe total de \$1,227,879.31 (Un millón doscientos veintisiete mil ochocientos setenta y nueve pesos 31/100 M.N).

Documental visible a foja 50 del expediente.

c) Acta entrega recepción de fecha veinte de febrero de dos mil diecisiete. Documental visible a fojas 51 a 53 de autos.

d) Reconocimiento de adeudo, celebrado entre la moral demandante y el Ayuntamiento demandado, por conducto del entonces Presidente Municipal, de fecha diez de julio de dos mil dieciocho.

Documental visible a fojas 54 a 58 del expediente.

Esto es, la parte actora presentó pruebas para demostrar la existencia del contrato de obra del cual reclama su cumplimiento; para demostrar que hubo entrega de la obra mediante acta de entrega recepción de fecha veinte de febrero de dos mil diecisiete; y para demostrar que la autoridad demandada reconoció que existe un adeudo derivado de la ejecución de la obra.

Por otra parte, la autoridad negó la procedencia de la reclamación, pero haciendo diversas afirmaciones; por lo que existe una reversión de la carga de la prueba, pues correspondía a la autoridad acreditar con prueba fehaciente que no existe el incumplimiento en la obligación de pago que se le reclama.

En efecto, debe tomarse en consideración la naturaleza tanto de la acción, como de los hechos en que se funda, toda vez que sólo puede ser demostrado aquello que existe (hecho positivo), mas no así algo que no existe (hecho negativo sustancial). En este orden de ideas, cuando se demanda el incumplimiento de una obligación (aspecto negativo del cumplimiento), el actor tiene el deber procesal de acreditar la existencia de dicha obligación (en el caso que cumplió con las obligaciones por su parte pactadas) a efecto de demostrar que su incumplimiento es susceptible de actualizarse, mas no así la carga probatoria respecto del incumplimiento en cuestión, ya que éste constituye un hecho negativo sustancial que no es susceptible de ser demostrado.

Más aún, si se toma en consideración que el cumplimiento de una obligación se traduce en un hecho positivo, que debe ser



demostrado por la parte demandada, ya que es ésta quien tiene la necesidad y facilidad lógica de acreditar esa situación a efecto de desvirtuar la acción ejercitada en su contra.

Así se recalca, que el razonamiento medular de la sentencia aprobada, fue en el sentido de que, la negativa ficta de la reclamación de pago fue legal, porque la moral actora no acreditó ni ante la autoridad, ni en este juicio, las estimaciones y bitácora de obra, para que fuese procedente el pago reclamado por la ejecución de la obra.

Pero por otra parte, la autoridad demandada no acreditó haber cumplido con la obligación que se le reclama, a pesar de haber recibido de conformidad la obra.

Por lo que en este sentido, a juicio del suscrito, existen elementos de prueba aportados en juicio, que debieron ser valorados de manera distinta a la forma en que se resolvió la sentencia, pues como se dijo, por un lado, existe una acta de entrega recepción de fecha veinte de enero de dos mil diecisiete celebrada entre el Director General de Obras Públicas del Municipio de Cuautla, Morelos y el representante legal de la actora (en la cual se establecieron las estimaciones de pago uno y dos, como pendientes de pago); y por otro lado, existe un contrato de reconocimiento de adeudo celebrado con fecha diez de julio de dos mil dieciocho, por el Presidente Municipal de Cuautla, Morelos y Presidente del Comité de Obra Pública, y por el representante de la moral actora, en donde la autoridad reconoce haber recibido la obra a entera satisfacción y reconoce un adeudo a la empresa, derivado de la obra

Rehabilitación de pavimentación con concreto hidráulico de la calle Camacho y Molina (2DA ETAPA)”.

Luego entonces y contrario a lo aprobado por la mayoría, considero que hay elementos evidentes que valorados en conjunto con las demás probanzas, generan convicción en el suscrito Magistrado para considerar la procedencia de la reclamación encausada por la parte actora; esto independientemente de que, como lo refiere la sentencia aprobada, no fuera exhibida una bitácora de obra, pues esta no representa un requisito sine qua non para la procedencia del pago de un contrato de obra, máxime que como se ha venido diciendo, existió un reconocimiento expreso por parte de la autoridad, respecto de la recepción de la obra y también del adeudo existente.

Lo anterior sin que en el presente voto se prejuzgue sobre la procedencia de la cantidad que reclama la actora como pago por la ejecución de la obra, pues existe una diferencia entre el monto demandado y el reconocido por las partes como adeudo.

CONSECUENTEMENTE SOLICITO SE INSERTE EN LA SENTENCIA DE MÉRITO LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE DE MANERA TEXTUAL.

FIRMA EL PRESENTE ENGROSE EL MAGISTRADO **JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, CON QUIEN ACTUA Y DA FE.



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA/2°S/184/2023

MAGISTRADO

JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: que esta firma corresponde al voto particular emitido por el Magistrado Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas del mismo Tribunal, JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, en el expediente número TJA/2As/184/2023, PROMOVIDO POR [REDACTED] EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUAUTLA, MORELOS; misma que es aprobada en Pleno de fecha veintidós de enero de dos mil veinticinco. CONSTE
VRPC

