

EXPEDIENTE: TJA/2<sup>a</sup>S/236/2023.

PARTE ACTORA: [REDACTED]

[REDACTED] en su carácter de Representante Legal de la persona Moral denominada "JM Constructora y Supervisión, S.A. de C.V."

AUTORIDAD DEMANDADA:  
Ayuntamiento Municipal de Cuautla,  
Morelos.

TERCERO: No existe.

PONENTE: Magistrado Guillermo  
Arroyo Cruz.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y  
CUENTA: Mirza Kalid Cuevas Gómez.

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

**VISTOS**, para resolver en definitiva los autos del juicio administrativo número **TJA/2<sup>a</sup>S/236/2023** promovido por [REDACTED] en su carácter de Representante Legal de la persona Moral denominada "JM Constructora y Supervisión, S.A. de C.V.", en contra del Ayuntamiento Municipal de Cuautla, Morelos.

----- **RESULTANDO:** -----

1. Mediante escrito presentado el once de octubre de dos mil veintitrés, ante la Oficialía de Partes Común de este Tribunal, compareció [REDACTED] en su carácter de Representante Legal de la persona Moral denominada "JM Constructora y Supervisión, S.A. de C.V.", promoviendo demanda de nulidad en contra de la autoridad Ayuntamiento Municipal de Cuautla, Morelos, señaló como acto

impugnado y narró como hechos de su demanda, los que expresó en el capítulo correspondiente, mismos que en obvio de repeticiones aquí se tienen por íntegramente reproducidos, como si a la letra se insertasen; expresó las razones por las que impugna el acto; ofreció sus pruebas y concluyó con sus puntos petitorios.

2. Por auto de fecha seis de noviembre 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 de la misma. Se le tuvieron por anunciadas las pruebas ofrecidas.

3. Practicado que fue el emplazamiento de ley, mediante auto de fecha primero de diciembre de dos mil veintitrés, se tuvo a la autoridad demandada dando contestación a la demanda entablada en su contra, con la que se mandó dar vista a la parte actora para que manifestara lo que a su derecho correspondiera y se le otorgó el plazo de quince días, para que en su caso ampliara su demanda, de ser su deseo.

4. El trece de diciembre de dos mil veintitrés, se tuvo por perdido el derecho de la parte actora para desahogar la vista dentro del término que le fue concedido.

5. Por auto de fecha diecinueve de enero de dos mil veinticuatro, se desechó la ampliación de demanda intentada por extemporánea. Con fecha veinte de marzo de dos mil veinticuatro, se declaró por precluido el derecho que tuvo la parte actora para interponer algún medio de defensa en contra del desechamiento y por así permitirlo el estado procesal, se procedió a abrir el juicio a prueba, concediéndole a las partes un término común de cinco días para que ofrecieran las pruebas que a su derecho



correspondía.

6. El cuatro de abril de dos mil veinticuatro, se proveyó sobre las pruebas ofrecidas por la parte actora y se tuvo por perdido el derecho que tuvo la autoridad demandada para ofrecerlas, se señaló fecha y hora para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos.

7. El veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro, a las once horas se desahogó la audiencia de pruebas y alegatos, citando a las partes para oír sentencia, la que ahora se emite al tenor de los siguientes:

----- CONSIDERANDOS -----

I.- Es un hecho notorio<sup>1</sup> para este Órgano Jurisdiccional que en las sentencias definitivas emitidas en los juicios de nulidad con número de expediente TJA/1ªS/ [REDACTED] y TJA/1ªS/ [REDACTED], este Tribunal aceptó la competencia para resolver sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas con cargo a recursos federales como es el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, Contingencias Económicas; sin embargo, de una nueva reflexión este Tribunal abandona ese criterio, sin que ello implique violación a los derechos fundamentales previstos por nuestra Carta Magna o Tratados Internacionales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Controversia constitucional 24/2005. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 9 de marzo de 2006. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el seis de mayo en curso, aprobó, con el número 74/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de mayo de dos mil seis. Novena Época, Registro: 174899, Instancia: Pleno, **Jurisprudencia**, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, junio de 2006, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 74/2006, Página: 963. "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

<sup>2</sup> Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 4. Tesis: IV.3o.A.5 K (10a.), pág. 2380. Núm. de Registro: 2001850. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional. CAMBIO DE CRITERIO O VARIACIÓN DE PRECEDENTE. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE JUSTIFICARLO EN LA SENTENCIA PARA PRESERVAR LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

Órgano Judicial que justifica el cambio de criterio o variación de precedentes de lo resuelto en los juicios referidos, en lo siguiente:

La parte actora señala como acto impugnado:

*“Abstención de pago del contrato de obra pública en que incurrió la autoridad demandada AYUNTAMIENTO DE CUAUTLA, MORELOS, conceptualizada en No hacer pago liso y llano del documento Reconocimiento de adeudo de fecha 10 de julio del 2018, el cual deriva del contrato de obra pública marcado con el número [REDACTED]*

De la instrumental de actuaciones se desprende que a fojas de la 45 a la 57 corre agregado el contrato [REDACTED] de fecha doce de septiembre de dos mil dieciséis, respecto del pago de la cantidad que el actor pretende, celebrado y firmado, por el Presidente Municipal Constitucional de Cuautla, Morelos y Presidente del Comité Obra Pública; Director General de Obras Públicas y Secretario Técnico del Comité de Obra Pública; y la parte actora JM Constructora y Supervisión, S.A. de C.V., representada por su apoderada legal; contrato que tiene por objeto la ejecución de la obra pública relativa a la red sanitaria, preliminares; drenaje pluvial; pavimentación preliminar; terracerías ; pavimentos; señalamiento vial preventivo; señalamiento vial definitivo y la rehabilitación de red de drenaje, agua potable y pavimento con concreto hidráulica.

Contrato que fue exhibido en copia certificada, lo que se tiene por auténtico en términos de los dispuesto por los artículos 59 y 60 de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*; y hace prueba plena conforme a lo dispuesto por los artículos 437 fracciones II y IV, 490 y 491 del *Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos*, de aplicación complementaria en este proceso.



El artículo 18, inciso B), fracción II, inciso e)<sup>3</sup> de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*, establece a favor de este Órgano Jurisdiccional la competencia para conocer de las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los contratos de naturaleza administrativa o los que deriven de la *Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos*, o de la *Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos*, o de los Reglamentos Municipales en dichas materias.

El contrato cuyo cumplimiento reclama la parte actora es de naturaleza administrativa, atendiendo a lo siguiente.

La doctrina señala que existen dos criterios para determinar la naturaleza de los contratos administrativos: por su naturaleza u objeto:

- a) El del servicio público.
- b) El de la cláusula exorbitante de derecho común.

Conforme al primero, todo contrato celebrado por la administración que tenga por objeto un servicio público será administrativo.

<sup>3</sup> "Artículo 18. Son atribuciones y competencias del Pleno:

[...]

B) Competencias:

[...]

II. Resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de:

[...]

e) Las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los contratos de naturaleza administrativa o los que deriven de la *Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos*, o de la *Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos*, o de los Reglamentos Municipales en dichas materias;

[...]"

La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto.

En esas consideraciones se determina que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autorizan su régimen especial.

Por el contrario, cuando el objeto finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones encomendadas al Estado, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la norma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.

Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en ellos, el Estado interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supra ordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales. Por ello, presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares.

En estos contratos, el particular se compromete con el Estado a realizar una obra determinada conforme a las exigencias pactadas.

En los contratos de obra pública a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, la voluntad de la entidad contratante se da

a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara a través de un acto administrativo, como lo es la celebración del contrato de obra pública, el cual, como todo acto realizado por el Poder Estatal en su formación y vigencia, se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable.<sup>4</sup>

El contrato que la parte actora solicita su cumplimiento fue celebrado con el objeto directo de satisfacer un interés general relativa a la red sanitaria, preliminares; drenaje pluvial; pavimentación preliminares; terracerías; pavimentos; señalamiento vial preventivo; señalamiento vial definitivo y la rehabilitación de red de drenaje, agua potable y pavimento con concreto hidráulica, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público, por lo que se determina que es de **naturaleza administrativa**.

Este contrato se adjudicó directamente a la parte actora con fundamento en el artículo 26, fracción I, 27, fracción III, 41 y 43 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, como se asentó en la Declaración I, punto I.5., así mismo las cláusulas se fundamentaron en la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, por lo que **este Tribunal no es competente** para resolver sobre el cumplimiento del contrato administrativo citado, pues el artículo 18, inciso B), fracción II, inciso e) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece a favor de este Tribunal la competencia para conocer de las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los que deriven de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos, no así de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, que es de naturaleza federal.

---

<sup>4</sup> Época: Décima Época. Registro: 2016318. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, marzo de 2018, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 14/2018 (10a.) Página: 1284. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

En la cláusula Vigésima Quinta del citado contrato, las partes convinieron la normatividad a que se sujetarían para la ejecución de la obra, al tenor de lo siguiente:

**“VIGÉSIMA CUARTA.- NORMATIVIDAD.**

*LAS PARTES SE OBLIGAN A SUJETARSE ESTRICTAMENTE PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA OBJETO DE ESTE CONTRATO, A TODAS Y CADA UNA DE LAS CLÁUSULAS QUE LO INTEGRAN, ASÍ A LOS TÉRMINOS, LINEAMIENTOS, PROCEDIMIENTOS Y REQUISITOS QUE ESTABLECE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, SU REGLAMENTO, LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA , SU REGLAMENTO Y DEMÁS NORMAS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE LE SEAN APLICABLES, ASIMISMO SE APLICARÁ SUPLETORIAMENTE A LOS ORDENAMIENTOS MENCIONADOS, SOLAMENTE EN EL CASO DE FALTA DE DISPOSICIONES EXPRESAS, EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.”*

Siendo evidente que los ordenamientos aplicables al contrato son de orden federal, los cuales no corresponde conocer ni aplicar a este Tribunal.

El artículo 103 de *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, **establece la competencia a favor de los Tribunales Federales** para resolver las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esa Ley, al tenor de lo siguiente:

*“Artículo 103. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esta Ley, **serán resueltas por los tribunales federales**, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alterno de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables”.*

Este Tribunal también **es incompetente** para conocer sobre el cumplimiento del contrato de obra pública que demanda la parte actora, porque el monto que se cubriría por concepto de obra ejecutada que se estipuló en la cláusula segunda, deviene de recursos federales, del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, Contingencias Económicas Ejercicio Fiscal 2016, pues en su literalidad estipularon lo siguiente:

*“1.6 – QUE PARA CUBRIR LAS EROGACIONES QUE SE DERIVEN DEL PRESENTE CONTRATO, ESTAS SE HARÁN CON RECURSOS FORTALECIMIENTO PARA INVERSION (RAMO GENERAL 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONOMICAS), EJERCICIO FISCAL 2016.” (SIC).*

El Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se encuentra previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, en el artículo 3, fracción XVI al tenor de lo siguiente:

*“Artículo 3. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente:*

*[...]*

*XVI. Las erogaciones para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 20 de este Decreto;*

En el anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, relativo al Ramo 23 Provisiones Salariales Económicas (pesos), se determinó el monto que se destinaría a las contingencias económicas para ese ejercicio al tenor de lo siguiente:

**“ANEXO 20. RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS (pesos)**

	<b>MONTO</b>
<b>Provisiones Salariales y Económicas</b>	<b>8,843,576,020</b>
<b>[...]</b>	
<b>Fondo metropolitano</b>	<b>10,400,284,715</b>
<b>Zona Metropolitana de Cuautla</b>	<b>14,350,712</b>
<b>[...]</b>	
<b>Fondo de Capitalidad</b>	<b>4,000,000,000</b>
<b>[...]</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>141,663,256,143</b>

El Ramo General 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del **Gobierno Federal** cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. Específicamente, este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para: I) el cumplimiento del balance presupuestario; II) El control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado con el cargo a modificaciones en ingresos; III) La operación de mecanismos de control y cierre presupuestario; y IV) Otorgar provisiones económicas a través de fondo específicos a entidades federativas y municipios.

El Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno Federal que, por su naturaleza, no es

posible prever en otros ramos administrativos o generales, o cuando su ejercicio sólo es posible por conducto de este Ramo. Adicionalmente, durante el ejercicio fiscal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de este Ramo realiza las adecuaciones por motivos de control presupuestario, en el análisis y seguimiento a la ejecución del presupuesto y como instrumento para garantizar el cumplimiento de las políticas de gasto público y de los objetivos y metas para contribuir al equilibrio presupuestario en el marco global de las finanzas públicas.

Asimismo, a través del Ramo 23 se aplican las medidas que deban instrumentarse para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante adecuaciones presupuestarias a través de ampliaciones, reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros en función de la productividad y eficiencia de las mismas, cuando dejen de cumplir sus propósitos o por situaciones supervenientes. En su caso, a través de este Ramo se coordina la instrumentación de las adecuaciones presupuestarias de reserva de recursos de carácter preventivo en forma definitiva o temporal. En los casos que correspondan, a través de este Ramo se podrán emitir las cuentas por liquidar certificadas que afecten los presupuestos de los ramos presupuestarios respectivos.

Mediante este Ramo se operan los mecanismos y esquemas de control presupuestario, generales y específicos, requeridos para mejorar la eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad y transparencia en el ejercicio del gasto público, en apoyo al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios.<sup>5</sup>

Por lo que la obra convenida a través del contrato de Obra Pública, número [REDACTED] de fecha doce de

---

5

[http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef\\_09/temas/expo\\_motivos/23rg.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/23rg.pdf) consulta realizada el 10 de diciembre del 2024.

septiembre de dos mil dieciséis, se cubriría con recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, para el ejercicio fiscal 2016, que **son federales**, los cuales se encuentran regulados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 134, párrafo primero, y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

*“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.*

*[...].”*

El desarrollo reglamentario de esa disposición constitucional se encuentra fundamentalmente en dos ordenamientos, a saber, en *la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, y en *la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

De dichos ordenamientos se destaca que, en términos similares, establecen que son aplicables a las entidades federativas, los Municipios y los entes públicos de unas y otros, **con cargo** total o parcial a **recursos federales**, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, salvo aquellos fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, los concernientes a aportaciones federales.

El artículo 79, párrafo quinto, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da competencia a la Auditoría

Superior de la Federación, la fiscalización de los recursos federales, al tenor de lo siguiente:

*“Artículo 79.- [...]*

**La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:**

*I.- Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

*También **fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.** En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*

*Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.*

*La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.*

*Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las*

entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

[...].”

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establece en sus artículos 1, 2 fracción IV y 3 fracción VIII, XVIII y XIX, lo siguiente:

**“Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento.

Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apearse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas.

Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de honestidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad y bajo estos principios estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

Conforme a los principios a que se refiere el párrafo anterior, y de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal se sujetará a las siguientes reglas:

I. Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las

secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;

*II. Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;*

*III. Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y*

*IV. Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería.*

**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley se entenderá, por:

[...]

**IV. Tribunal:** El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...]

**VIII.** Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la **interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias** y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

**XVIII.** Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

**XIX.** Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

De lo que se destaca que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conocerá de los juicios que se promuevan respecto de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Décima Época Núm. de Registro: 2009252. Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, mayo de 2015, Tomo II Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: 2a./J. 62/2015 (10a.). Página: 1454. CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA

Por lo tanto, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es **incompetente** para resolver sobre la interpretación y cumplimiento del contrato de Obra Pública, número [REDACTED] de fecha doce de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos<sup>7</sup>, que establece que el juicio es improcedente contra actos cuya impugnación no corresponda conocer a este Tribunal; por lo tanto, lo conducente es declarar el sobreseimiento del presente juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 38, fracción II de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*<sup>8</sup>.

Sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el ejercicio de este derecho se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente.

---

FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

<sup>7</sup> "Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:

[...]

IV. Actos cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal de Justicia Administrativa;

[...]"

<sup>8</sup> "Artículo 38. Procede el sobreseimiento del juicio:

[...]

II. Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciera alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley;

[...]"



Al haberse sobreseído este juicio, es improcedente analizar las razones de impugnación y las pretensiones de la parte actora, porque su pronunciamiento es una cuestión de fondo.<sup>9</sup>

Asimismo, este Tribunal, por mayoría en Pleno determina que para no impedir a la parte actora el acceso efectivo a la justicia, consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal, considerando que este derecho no se limita a la mera posibilidad formal de acudir a los tribunales, sino que implica la garantía de obtener una justicia pronta, completa e imparcial, además se debe dar el acceso a la justicia, como pilar fundamental del Estado de Derecho, que comprende la eliminación de obstáculos injustificados, la provisión de mecanismos efectivos de resolución de controversias, y la ejecución eficaz de las resoluciones judiciales.

En suma, de lo antepuesto el principio pro persona, también consagrado en el artículo 1º Constitucional, obliga a adoptar la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, en este caso, el derecho de acceso a la justicia; es así que este principio nos lleva a considerar que, en el caso particular, debe optarse por la interpretación que permita el acceso al medio de defensa, ampliando así la protección de los derechos del particular.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, este Órgano Jurisdiccional, concluye que en el expediente que nos ocupa y para que el justiciable, pueda obtener el acceso efectivo a la justicia, consagrada en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, este Tribunal en Pleno, considera conducente turnar el presente asunto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa Sala Regional Morelos, por ser la autoridad competente de conocer del presente asunto.

---

<sup>9</sup> SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. No. Registro: 212,468, Jurisprudencia, Materia (s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 77, mayo de 1994, Tesis: VI. 2o. J/280, Página: 77, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 757, página 566. SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.

Esta decisión salvaguarda el derecho de acceso a la justicia del contribuyente, permite el control de legalidad de los actos administrativos, y es congruente con los principios constitucionales de interpretación conforme, pro persona, tutela judicial efectiva y progresividad de los derechos humanos.

Por lo expuesto, es de resolverse y se:

----- RESUELVE : -----

**PRIMERO.** - Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es incompetente para resolver la presente controversia; razón por la cual se sobresee el presente juicio de nulidad.

**SEGUNDO.** – Se ordena turna el presente asunto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa Sala Regional Morelos, por ser la autoridad competente para conocer del presente asunto, ya que con esto se salvaguarda el derecho de acceso a la justicia del demandante, permite el control de legalidad de los actos administrativos, y es congruente con los principios constitucionales de interpretación conforme, pro persona, tutela judicial efectiva y progresividad de los derechos humanos.

**TERCERO.** – NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Por unanimidad 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 el presente asunto, quien emite voto concurrente; 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 CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; en términos del artículo 4, fracción I y artículo séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos publicada en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 5514 el 19 de julio de 2017; 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 CEREZO**

**TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA  
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

**SECRETARIA 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 de nulidad **TJA/2ªS/236/2023** promovido por [REDACTED] [REDACTED] en su carácter de Representante Legal de la persona Moral denominada "JM Constructora y Supervisión, S.A. de C.V.", en contra del Ayuntamiento Municipal de Cuautla, Morelos. Conste.

*A* MKCG

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO PRESIDENTE TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, GUILLERMO ARROYO CRUZ; EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/2ªS/236/2023, PROMOVIDO POR [REDACTED] [REDACTED] EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA MORAL DENOMINADA "JM CONSTRUCTORA Y**

SUPERVISIÓN, S.A. DE C.V.", EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUAUTLA, MORELOS.

El suscrito estoy de acuerdo con la resolución que emite este Pleno, en el que se resuelve el sobreseimiento del juicio, al no ser competente esta autoridad para conocer del presente asunto con fundamento en los artículos 37, fracción IV y 38, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; al ser la procedencia de los recursos con los que se pactó se ejecutarían las obras en cuestión, pertenecientes a recursos federales.

Sin embargo, desisto del hecho que se ordene turnar el asunto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa Sala Regional Morelos, por ser la autoridad competente, toda vez que, ante la actualización de la causal de improcedencia por falta de competencia, este Órgano Jurisdiccional únicamente se debió limitar a sobreseer el juicio, ya que se carecen de facultades expresas por la Ley de Justicia Administrativa, del Estado de Morelos, para la apertura de un trámite competencial, además que no se debe actuar en un sentido no autorizado por la ley, si se toma en cuenta que conforme al principio de legalidad sólo puede hacer lo que ésta le permite, por tal razón, solo se debió limitar al sobreseimiento del juicio.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia en materia administrativa siguiente:

*Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 2017811*

*Instancia: Pleno*

*Décima Época*

*Materias(s): Administrativa*

*Tesis: P./J. 21/2018 (10a.)*

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 271

Tipo: Jurisprudencia

**IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESER EN EL JUICIO.**

Conforme al artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra actos que no le compete conocer a dicho Tribunal; de modo que si se demanda algún acto ajeno a su competencia material prevista en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica que lo rige, la consecuencia necesaria, cuando la demanda respectiva se hubiere admitido, es que deba sobreseerse en el juicio, con apoyo en la fracción II del artículo 9o. del primer ordenamiento citado, acorde con la cual, procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8o. mencionado. Ahora bien, como ninguno de estos preceptos, ni alguno otro de la propia ley, disponen que al actualizarse la improcedencia –y el consecuente sobreseimiento en el juicio– también deba precisarse en la propia resolución cuál es, en su caso, la diversa autoridad a quien compete el conocimiento del asunto, se concluye que en estos supuestos el legislador estableció una causal sustentada en la improcedencia de la vía y, por ello, **no existe obligación legal del Tribunal de señalar a qué otra autoridad han de remitirse los autos, ni debe esperar a que ésta decida si acepta o no la competencia, y menos aún condicionar la improcedencia del juicio hasta que se decida un posible conflicto competencial entablado con el órgano al que se le declinó competencia, a fin de que hasta este último momento se decrete la firmeza del sobreseimiento. En efecto, no deben confundirse las figuras jurídicas de la incompetencia y de la improcedencia de la vía, pues mientras la primera implica la apertura de un procedimiento para determinar qué órgano jurisdiccional se hará cargo de la demanda, ya sea porque una autoridad decline su conocimiento, o bien, pida a otra que se inhiba de ello; la segunda exclusivamente conlleva la determinación unilateral de rechazar la demanda porque ante quien se presentó carece de atribuciones para conocer de las pretensiones del actor, quedando a salvo sus derechos para hacerlos valer ante la autoridad que elija como la competente. En consecuencia, como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no dispone expresamente la apertura de un trámite competencial cuando se estime que el juicio es improcedente, porque el acto cuya nulidad se demandó no le compete conocerlo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ante esta clara improcedencia de la vía, cuando la demanda hubiere sido admitida, dicho órgano jurisdiccional debe limitarse a sobreseer en el juicio, pues al carecer de facultades expresas para la apertura de un trámite competencial, hecha excepción de los conflictos originados al seno del propio Tribunal por razón de territorio, tampoco debe**

**actuar en un sentido no autorizado por la ley, si se toma en cuenta que conforme al principio de legalidad sólo puede hacer lo que ésta le permite y, además, con ese proceder tampoco se restringen las defensas del actor, al contar con medios de impugnación a su alcance para combatir el sobreseimiento referido.**

Contradicción de tesis 389/2016. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de abril de 2018. Mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. con el proyecto original, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis 2a./J. 146/2015 (10a.), de título y subtítulo: "INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1042, y

Tesis 2a. CXXII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LA JUSTICIA. SUPUESTO EN QUE LA CARGA PROCESAL DE PRESENTAR UNA DEMANDA ANTE AUTORIDAD COMPETENTE SE CONSTITUYE EN UN OBSTÁCULO QUE VACÍA DE CONTENIDO ESE DERECHO FUNDAMENTAL.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1297, y

El criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 1159/2014 y 5739/2015.

El Tribunal Pleno, el nueve de julio en curso, aprobó, con el número 21/2018 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a nueve julio de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10

*de septiembre de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

Lo resaltado es del suscrito.

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

FIRMA EL PRESENTE ENGROSE EL TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, **MAGISTRADO PRESIDENTE GUILLERMO ARROYO CRUZ**; ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, QUIEN DA FE.



**MAGISTRADO PRESIDENTE  
GUILLERMO ARROYO CRUZ**

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN



**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE ESTE TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, CERTIFICA QUE LA PRESENTE HOJA DE FIRMAS CORRESPONDEN AL VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, **GUILLERMO ARROYO CRUZ**, EN EL JUICIO DE NULIDAD IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE **TJA/2ªS/236/2023**, RESUELTO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN SESIÓN DE FECHA VEINTIDÓS DE ENERO DE DOS MIL VEINTICINCO. **CONSTE.**

 MKCG

