



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Expediente:

TJA/1ªS/251/2018 (antes TJA/2aS/457/2016)

Actor:

[Redacted]

Autoridad demandada:

Secretario de Infraestructura Urbana, Obras y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos y otra.

Tercero interesado:

No existe.

Magistrado ponente:

[Redacted]

Secretario de estudio y cuenta:

[Redacted]

Contenido

I. Antecedentes.....	2
II. Consideraciones Jurídicas.....	5
Competencia.....	5
Precisión y existencia del acto impugnado.....	5
Causas de improcedencia y de sobreseimiento.....	6
Configuración de la negativa ficta.....	7
Presunción de legalidad.....	9
Temas propuestos.....	10
Problemática jurídica para resolver.....	12
III. Parte dispositiva.....	20

Cuernavaca, Morelos a veintiocho de agosto del año dos mil diecinueve.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número TJA/1ªS/251/2018 (antes TJA/2aS/457/2016).

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

I. Antecedentes.

1. [REDACTED], presentó demanda el 12 de septiembre del 2016, la cual fue admitida el 19 de septiembre del 2016.

Señaló como autoridades demandadas al:

- a) SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; y,
- b) DIRECTOR GENERAL DE OBRAS ADSCRITO A LA SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.

Como acto impugnado:

- I. Lo es la negativa ficta por falta de contestación de mi escrito de petición presentado en fecha nueve de mayo del año dos mil dieciséis, ante la autoridad señalada como demandada. Documento que se anexa al presente, a efecto (sic) de acreditar mi interés jurídico y legítimo en el presente juicio. (sic)

Como pretensiones:

- A. Que se declare la nulidad de la resolución negativa ficta operada en mi contra consistente en la decisión desfavorable a lo solicitado en el escrito de petición ingresado en fecha nueve de mayo del año dos mil dieciséis, sin embargo, como se expondrá más adelante, lo solicitado en el escrito de referencia, se encuentra ajustado a la razón y al derecho.
- B. Ordene a las dependencias a su cargo y vigile su



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/1ªS/251/2018 (antes TJA/2aS/457/2016)

estricto cumplimiento a efecto de que se paguen
al suscrito las facturas siguientes:

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

No.	Número de factura	Fecha	Monto	Saldo pagado	Monto a pagar
1	0438	5 de marzo de 2012	\$1,579,166.65 (un millón quinientos setenta y nueve mil ciento sesenta y seis pesos 65/100 M. N.)	\$870,000.07 (Ochocientos setenta mil 07/100 M. N.)	\$709,166.58 (setecientos nueve mil ciento sesenta y seis pesos 58/100 M. N.)
2	CFDI 3	24 de septiembre de 2012	\$2,059,068.93 (dos millones cincuenta y nueve mil sesenta y ocho pesos 93/100 M. N.)	Sin pago alguno.	\$2,059,068.93 (dos millones cincuenta y nueve mil sesenta y ocho pesos 93/100 M. N.)
3	CFDI 4	24 de septiembre de 2012	\$2,095,217.46 (dos millones noventa y cinco mil doscientos diecisiete pesos 46/100 M. N.)	Sin pago alguno.	\$2,095,217.46 (dos millones noventa y cinco mil doscientos diecisiete pesos 46/100 M. N.)
4	CFDI 5	24 de septiembre de 2012	\$808,100.68 (ochocientos ocho mil cien pesos 68/100 M. N.)	Sin pago alguno.	\$808,100.68 (ochocientos ocho mil cien pesos 68/100 M. N.)
---	TOTAL DE LAS FACTURAS	-----	-----	-----	\$5,671,553.65 (cinco millones seiscientos setenta y un mil quinientos cincuenta y tres pesos 65/100 M. N.)

Mismas que fueron emitidas bajo el amparo de los trabajos realizados por el suscrito bajo el Contrato de Obra Pública número [REDACTED] de fecha primero de septiembre de dos mil diez.

Así como la siguiente factura:

Número de factura	Fecha	Monto	Saldo pagado	Monto a pagar
CFDI 8	11 de febrero de 2013	\$5,823,482.24 (cinco millones ochocientos veintitrés mil cuatrocientos ochenta y dos pesos 24/100 M. N.)	Sin pago alguno	\$5,823,482.24 (cinco millones ochocientos veintitrés mil cuatrocientos ochenta y dos pesos 24/100 M. N.)

		pesos 24/100 M.N.)		ochenta y dos pesos 24/100 M.N.)
--	--	-----------------------	--	--

Emitida al amparo de los trabajos realizados por el suscrito bajo el Convenio Modificatorio al Contrato de Obra Pública número [REDACTED] de fecha primero de enero de dos mil once bajo el número [REDACTED] suscrito por el H. Ayuntamiento de Cuernavaca.

- C. Ordene a las dependencias a su cargo y vigile su estricto cumplimiento a efecto de que se paguen los gastos financieros a que tiene derecho el suscrito; en virtud de que los pagos reclamados en la PRETENCIÓN marcada como SEGUNDO, a todas luces resultan extemporáneas, pues dichas cantidades fueron devengadas y no cobradas desde el día de su emisión.

2. Las autoridades demandadas SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS y DIRECTOR GENERAL DE OBRAS ADSCRITO A LA SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, comparecieron a juicio dando contestación a la demanda entablada en su contra.

3. La actora no desahogó la vista dada con la contestación de demanda.

4. Mediante resolución interlocutoria de fecha 27 de marzo de 2017, dictada por el Magistrado de la Segunda Sala de Instrucción de este Tribunal, se ordenó la acumulación de los procesos TJA/2aS/454/16, TJA/2aS/455/16, TJA/2aS/456/16, TJA/2aS/457/16 y TJA/2aS/458/16, al expediente TJA/2aS/386/16. Por acuerdo del 25 de septiembre de 2018, emitido por este Pleno, y ante la excusa presentada por el Magistrado Titular de la Segunda Sala de Instrucción de este Tribunal, se ordenó turnar a la Primera o Segunda Salas de Instrucción, según correspondiera el turno. Expedientes que



fueron turnados a la Primera Sala de Instrucción. El juicio de nulidad de desahogó en todas sus etapas y con fecha 14 de marzo de 2019, se turnaron los autos para resolver. Sin embargo, como no se le había hecho del conocimiento del actor que podía ampliar su demanda porque el acto impugnado es una negativa ficta, mediante acuerdo del 13 de mayo del 2019 se regularizó el procedimiento para que concederle al actor el plazo para ampliar su demanda; no obstante, el actor no ejerció su derecho a ampliar su demanda, razón por la cual, mediante acuerdo del 05 de junio de 2019, se declaró precluido su derecho para ampliar su demanda y se turnaron los autos para resolver.

II

II. Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 2, 3, 5, 16, 17, 19, 23 fracción VI, 25, 40 fracción V, 124, 125, 128 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5366, de fecha **03 de febrero de 2016**; porque el actor está demandando la figura denominada negativa ficta, que le imputa a una autoridad que pertenece a la administración pública del ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, territorio donde ejerce su jurisdicción este Tribunal.

Precisión y existencia del acto impugnado.

6. Previo a abordar lo relativo a la certeza de los actos impugnados, resulta necesario precisar cuáles son estos, en términos de lo dispuesto por los artículos 42 fracción IV y 86 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; debiendo señalarse que para tales efectos se analiza e

interpreta en su integridad la demanda de nulidad¹, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad²; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda³, a fin de poder determinar con precisión los actos que impugna el actor.

7. En la demanda señaló como acto impugnado el transcrito en el párrafo **1.I.**; una vez analizado, se precisa que, **se tiene como acto impugnado:**

- I. La negativa ficta recaída al escrito de fecha 02 de mayo de 2016, que presentó el 09 de mayo de 2016 en la Oficialía de Partes de la Secretaría de Infraestructura Urbana, Obras y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través del cual solicita el pago de las facturas 0438, CFDI 3, CFDI 4, CFDI 5 y CFDI 8 por los trabajos realizados bajo el Contrato de Obra Pública número [REDACTED] de fecha primero de septiembre de dos mil diez; y el Convenio Modificadorio al Contrato de Obra Pública número [REDACTED] de fecha primero de enero de dos mil once bajo el número [REDACTED]

8. La existencia del acto impugnado será analizada al estudiar la configuración de la negativa ficta.

Causas de improcedencia y de sobreseimiento.

9. Conforme al último párrafo del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es deber de este Tribunal analizar de oficio las causas de improcedencia de los juicios contencioso administrativos, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente; sin embargo, en el caso en particular, al ser el acto impugnado la negativa ficta recaída al

¹ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia. Número de registro 900169. DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.

² Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 18 Tercera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia 9. ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACION SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.

³ Novena Época. Registro: 178475. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, mayo de 2005. Materia(s): Civil. Tesis: XVII.2o.C.T. J/6. Página: 1265. DEMANDA EN EL JUICIO NATURAL. EL ESTUDIO INTEGRAL DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS.



escrito de fecha 02 de mayo de 2016, que presentó el actor en la Oficialía de Partes de la Secretaría de Infraestructura Urbana, Obras y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través del cual le solicita el pago de las facturas 0438, CFDI 3, CFDI 4, CFDI 5 y CFDI 8, este Tribunal se ve impedido a analizar las causas de improcedencia, toda vez que tratándose de la figura jurídica denominada negativa ficta, ante la interposición de la demanda de nulidad ante este Cuerpo Colegiado, la litis se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad; por tanto, no pueden atenderse cuestiones procesales para desechar el medio de defensa, sino que se debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.⁴

Configuración de la negativa ficta.

10. El acto impugnado es el precisado en el párrafo 7.I.

11. De conformidad con el artículo 40 fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, existen, tres elementos fundamentalmente constitutivos de la negativa ficta, que son:

- I. Que se haya formulado una petición o instancia a la autoridad.
- II. Que transcurra el plazo que señala la Ley o, en su caso, el de treinta días que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; y
- III. Que, durante ese plazo, la autoridad omita producir contestación expresa a la petición o instancia del particular.

12. Por cuanto al **primero de los elementos esenciales,**

⁴ Contradicción de tesis 91/2006-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de octubre de 2006. Tesis de jurisprudencia 165/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil seis. No. Registro: 173,738, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, diciembre de 2006, Tesis: 2a./J. 165/2006, Página: 202. "NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA."

relativo a la formulación de una instancia o petición ante la autoridad demandada, el mismo **ha quedado acreditado** de conformidad con el escrito que puede ser consultado en las páginas 10 a 13 del proceso; documental de la que se aprecia el sello de recibido en original de la Oficialía de Partes de la Secretaría de Infraestructura Urbana, Obras y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos. Documento que se tiene por válido y auténtico en términos de lo dispuesto por los artículos 98 y 99 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

13. No se configura la negativa ficta en relación con la autoridad demandada DIRECTOR GENERAL DE OBRAS, ADSCRITO A LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, porque de la documental que puede ser consultada en las páginas 10 a 13 del proceso, no se observa que se haya presentado esa petición ante esta última autoridad; toda vez que en el sello de recibido consta que fue presentado solamente ante la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS; por ello, no se va a continuar el juicio en contra del director antes señalado.

14. En relación con el **segundo elemento esencial**, que consiste en que transcurra el plazo que señala la Ley o, en su caso, el de treinta días que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, no señala plazo alguno para que las autoridades contesten la instancia o petición.

15. Razón por la que se aplica el plazo de 30 días hábiles que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, como plazo que tenía la autoridad demandada para dar respuesta a la petición del actor, en la cual solicita el pago de las facturas 0438, CFDI 3, CFDI 4, CFDI 5 y CFDI 8.

16. El escrito del 02 de mayo de 2016 fue presentado el día **09 de mayo de 2016** en la Oficialía de Partes de la Secretaría de Infraestructura Urbana, Obras y Servicios Públicos del

Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

17. El plazo para dar respuesta inició el martes 10 de mayo de 2016 y concluyó el lunes 20 de junio de 2016. Quedando **acreditado** el segundo elemento esencial de la configuración de la negativa ficta, toda vez que el actor presentó su demanda el día 12 de septiembre de 2016.

18. El **tercer elemento esencial** consiste en que, durante el plazo de treinta días hábiles, la autoridad omite producir contestación expresa a la petición o instancia del particular. Del proceso no está demostrado que la demandada haya dado respuesta por escrito a la petición del actor, antes de que presentara su demanda ante este Tribunal; por lo cual se **configura** el tercer elemento esencial.

19. En este tenor, se **configuró la negativa ficta el lunes 20 de junio de 2016.**

Presunción de legalidad.

20. El acto impugnado se precisó en el párrafo **7.1.**

21. En la República Mexicana, así como en el Estado de Morelos, los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.⁵

22. Por lo tanto, **la carga de la prueba de la ilegalidad del acto**

⁵ Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.S1 K (10a.) Página: 2239. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL"

impugnado le corresponde a la parte actora. Esto adminiculado a lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

Temas propuestos.

23. El actor propone, esencialmente, en sus hechos y en su única razón de impugnación, los siguientes temas:

- a. Que las facturas que solicita su pago fueron debidamente requisitadas y presentadas ante la autoridad municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos y conforme a las cláusulas Sexta y Séptima del Contrato de Obra Pública número [REDACTED] celebrado el día 01 de septiembre de 2010 con el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, que tenía por objeto la reconstrucción y rehabilitación del área siniestrada por incendio en el mercado Adolfo López Mateos, [REDACTED] en Cuernavaca, Morelos.
- b. Que el tres de enero de 2011 suscribió con el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, el Convenio Modificadorio al Contrato de Obra Pública número [REDACTED] bajo el número [REDACTED] que tuvo por objeto modificar el plazo de ejecución establecido en el contrato de obra pública. Que con fecha 11 de febrero de 2013, emitió la factura CFDI 8, por la cantidad de \$'823,482.24 (cinco millones ochocientos veintitrés mil cuatrocientos ochenta y dos pesos 24/100 M. N.), porque surgieron trabajos no previstos en el catálogo de conceptos del contrato de obra pública y sin los



cuales no hubiera sido posible continuar con la obra.

- c. Que la demandada viola en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 1, 7 y 10 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, que obligan a la demandada a contar con la debida previsión de los recursos financieros para la realización de los trabajos que contraten; que buscó en la página oficial del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, y no encontró los presupuestos de egresos de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, en donde consten los montos autorizados para la obra pública contratada, no obstante de ser información pública conforme lo disponen los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 23 y 32 fracción II de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.
- d. Que, Obras Públicas tiene la facultad contenida en los artículos 125, 127 y 131 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, y al ser responsable de aplicar la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, debe apegarse a las reglas que ella misma establece; en ese tenor, al momento en que le fue entregada la obra pública derivada del Contrato de Obra Pública número [REDACTED] de fecha primero de septiembre de dos mil diez, así como en el Convenio Modificatorio al Contrato de Obra Pública antes señalado, debió haber solicitado a la dependencia encargada de los pagos, que los emitiera, en el entendido de que dichas obras se habían concluido, por lo que incumple tanto la Ley de Obra Pública y la Ley Orgánica antes invocadas.

24. EL SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, negó lisa y llanamente que las facturas le fueran presentadas en su carácter que ostenta o ante otra dependencia del Ayuntamiento.

25. Que, si bien es cierto que los artículos 1, 7 y 10 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, obligan a contar con la debida previsión de los recursos financieros para la realización de los trabajos que contraten, también lo es que los titulares y directores de las unidades, dependencias, secretaría o ayuntamientos, serán los responsables de que en la adopción e instrumentación de las acciones que deben llevar a cabo en cumplimiento a la Ley, esto con fundamento en el artículo 10 citado; sin embargo, no está a cargo del área administrativa en la que se guarden los documentos que el actor refiere. Dice el actor que buscó en la página oficial del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, y no encontró los presupuestos de egresos de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, en donde consten los montos autorizados para la obra pública contratada, no obstante de ser información pública conforme lo disponen los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 23 y 32 fracción II de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos; pero, en ningún momento el actor le solicitó por escrito que le expidiera esos presupuestos de egresos.

26. Que, si bien es cierto esa autoridad demandada tiene las facultades que señala el actor, el actor basa su escrito recibido el 09 de mayo de 2016 única y exclusivamente para el pago de diversas facturas; sin embargo, no anexó las facturas correspondientes, ni siquiera lo hizo en copia simple, como se desprende del sello que obra en el documento, se observa que no anexó documento alguno.

Problemática jurídica para resolver.

27. Consiste en determinar, en primer lugar, si las facturas fueron debidamente presentadas conforme lo dispone el artículo 55 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos. En el entendido de que no se analizarán las cláusulas Sexta y Séptima del Contrato de Obra Pública número [REDACTED] celebrado el día 01 de septiembre de 2010 con el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, porque el actor no transcribió en su demanda el contenido de estas cláusulas y en el proceso no fue exhibido el



contrato referido.

28. El artículo 55 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, establece:

"ARTÍCULO 55.- 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.

29. De su interpretación literal tenemos que el procedimiento para el pago de las estimaciones por trabajos ejecutados es el siguiente:

- i. Las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes.
- ii. 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.
- iii. 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.

- iv. 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.
- v. 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.
- vi. 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.

30. Se precisa que el actor no exhibió prueba documental alguna en este proceso, salvo el escrito de fecha 02 de mayo de 2016 sobre el que se configuró la negativa ficta; sin embargo, las facturas fueron exhibidas en el expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016); por lo que se procede a su análisis. Del estudio y valoración de las facturas que el actor exhibió el expediente citado, las cuales fueron descritas en el párrafo **1.B.**, se desprende que fueron realizadas en las siguientes fechas:

No.	Número de factura	Fecha
1	0438	5 de marzo de 2012
2	CFDI 3	24 de septiembre de 2012
3	CFDI 4	24 de septiembre de 2012
4	CFDI 5	24 de septiembre de 2012
5	CFDI 8	11 de febrero de 2013

31. De su intelección se obtiene que las estimaciones de los trabajos ejecutados fueron formuladas, la primera, el 5 de marzo de 2012; la segunda, tercera y cuarta, el 24 de septiembre de 2012; la quinta, el 11 de febrero de 2013. Concluyéndose que



dichas estimaciones no fueron formuladas con una periodicidad no mayor a un mes, toda vez que entre la primera y las tres siguientes (segunda, tercera y cuarta), hubo un período de seis meses; y entre la cuarta y la quinta hubo un período de más de tres meses.

32. Destacándose que, las facturas segunda, tercera, cuarta y quinta, fueron emitidas fuera del plazo que se estableció en el Convenio Modificadorio al Contrato de Obra Pública número [REDACTED] bajo el número [REDACTED] en el que se **amplió el plazo de ejecución de los trabajos hasta el día 29 de febrero de 2012**. Las facturas segunda, tercera y cuarta, fueron expedidas hasta el 24 de septiembre de 2012 (faltando seis días para que se cumplieran seis meses del vencimiento del plazo que se estableció en el Convenio Modificadorio); y la quinta, fue expedida el día 11 de febrero de 2013 (faltando dieciocho días naturales para que se cumpliera un año del vencimiento del plazo que se estableció en el Convenio Modificadorio)

33. Por lo que se considera que el actor **no cumplió** con el primer requisito que establece el artículo 55 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, que prevé que las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes.

34. Se procede a analizar el segundo requisito que establece el artículo 55 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, que dispone que el contratista deberá **presentar las estimaciones 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.

35. Al respecto, la autoridad demandada SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, al contestar la demanda **dio los fundamentos y motivos que sostienen su**

negativa ficta. Dijo que no se configura la negativa ficta impugnada, al negar lisa y llanamente que las facturas le fueran presentadas en su carácter que ostenta o ante otra dependencia del Ayuntamiento. Que, si bien es cierto que los artículos 1, 7 y 10 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, obligan a contar con la debida previsión de los recursos financieros para la realización de los trabajos que contraten, también lo es que los titulares y directores de las unidades, dependencias, secretaría o ayuntamientos, serán los responsables de que en la adopción e instrumentación de las acciones que deben llevar a cabo en cumplimiento a la Ley, esto con fundamento en el artículo 10 citado; sin embargo, no está a cargo del área administrativa en la que se guarden los documentos que el actor refiere. Dice el actor que buscó en la página oficial del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, y no encontró los presupuestos de egresos de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, en donde consten los montos autorizados para la obra pública contratada, no obstante de ser información pública conforme lo disponen los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 23 y 32 fracción II de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos; pero, en ningún momento el actor le solicitó por escrito que le expidiera esos presupuestos de egresos. Que, si bien es cierto esa autoridad demandada tiene las facultades que señala el actor, el actor basa su escrito recibido el 09 de mayo de 2016 única y exclusivamente para el pago de diversas facturas; sin embargo, no anexó las facturas correspondientes, ni siquiera lo hizo en copia simple, como se desprende del sello que obra en el documento, se observa que no anexó documento alguno.

36. La parte actora no hizo manifestación alguna respecto a lo manifestado por la demandada; es decir, no atacó los fundamentos y motivos que dio la demandada para sostener la legalidad de la negativa ficta; además, **no amplió su demanda**, para combatir estos fundamentos y motivos, no obstante que con fecha 13 de mayo de 2019, la Primera Sala de Instrucción dicto acuerdo en el que regularizó el proceso, haciéndole saber al actor el plazo para ampliar su demanda.⁶ Razón por la cual,

⁶ Página 203 del proceso.



mediante acuerdo de fecha 05 de junio de 2019, se declaró precluido el derecho del actor para ampliar su demanda.⁷

37. Tratándose de una resolución negativa ficta, si la autoridad demandada al contestar la demanda da los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, la actora en la instancia de nulidad tiene el derecho expresamente reconocido por la ley (artículo 80⁸ de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos) para poder ampliar su demanda inicial, esto es, una vez producida la contestación respectiva y a efecto de desvirtuar los argumentos en ella expresados, la actora está en absoluta libertad, sin que nadie pueda impedirselo, de ampliar su demanda inicial. Sin embargo, esta es una decisión que sólo la actora puede o no tomar, es en efecto potestativo para ello realizar o no la ampliación de la demanda correspondiente, pero las consecuencias de la decisión que llegue a tomar ya no dependerán de su voluntad, sino de las reglas que rigen el proceso contencioso administrativo. En tales condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; por el contrario, si no produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma es extemporánea, no podrá desvirtuar lo argumentado en la contestación de la demanda y por tanto deberá reconocerse la validez de la resolución impugnada.⁹

38. Por ello, devienen en inoperantes las razones de impugnación de la actora, porque de la razón de impugnación que expuso en su demanda no existe argumento alguno que combata los fundamentos y motivos que dio la demandada para sostener la legalidad de la negativa ficta impugnada, los cuales fueron transcritos en el párrafo **35**, de esta sentencia.

⁷ Página 206 del proceso.

⁸ ARTÍCULO 80. El actor podrá ampliar la demanda dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su contestación, solamente en estos casos:

I.- Si se demanda una negativa o afirmativa ficta; o

II.- Cuando quien demanda desconozca los motivos o fundamentos del acto o resolución impugnados, hasta que la demanda tiene contestación.

⁹ No. Registro: 218,250, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, X, octubre de 1992, Tesis: Página: 381. Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. NEGATIVA FICTA, CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA FISCAL Y DE LA FALTA DE ESTA, EN CASO DE.

39. Esto se ve robustecido al analizar las facturas 0438¹⁰, CFDI 3¹¹, CFDI 4¹², CFDI 5¹³ y CFDI 8¹⁴, de las que se prueba que esas facturas no fueron presentadas ante el SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS, porque no existe sello de recibido de su oficina. Así mismo, la demandada dijo que en esas facturas existe una leyenda y firma, pero desconoce qué persona lo haya hecho, ya que no se aprecia si se trata de un trabajador, e incluso, lo puedo haber plasmado el hoy actor.

40. En contra de este fundamento y motivo que dio la demandada para sostener la legalidad de la negativa ficta impugnada, el actor no hizo manifestación alguna en su demanda, ni tampoco amplió su demanda para combatir lo que sostiene la demandada. Tampoco ofreció probanza alguna para demostrar que quien estampó las leyendas que existen en esas facturas, es el residente de la supervisión o supervisor de obra, como lo dispone el primer párrafo del artículo 55 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos. Porque si la demandada dijo que desconocía si la persona que escribió la leyenda y estampó su firma era trabajador de la Institución, con esto **arrojó la carga de la prueba a la parte actora**, quien debió demostrar precisamente que la leyenda y firma que contienen las facturas fue realizada por el residente de la supervisión o supervisor de obra¹⁵. Lo que en la especie no aconteció, toda vez que de la instrumental de actuaciones no se encuentra probanza alguna que demuestre esto.

41. Resulta importante destacar que en la factura 0438¹⁶, consta un sello de recibido con la siguiente leyenda: "SUBSECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS. MUNICIPIO DE CUERNAVACA. RECIBIDO. 27 JUL 2012. COORDINACIÓN DE PROGRAMAS MUNICIPALES. HORA: 9:20", y una firma ilegible. Observándose que quien recibió dicha factura es una

¹⁰ Página 33 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

¹¹ Página 35 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

¹² Página 37 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

¹³ Página 39 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

¹⁴ Página 28 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

¹⁵ Conforme lo dispone el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación complementaria al proceso contencioso administrativo.

¹⁶ Página 34 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA dependencia distinta a la autoridad que se demanda en este proceso, de ahí que la demandada no haya tenido conocimiento de la recepción de esta factura. Además de que el actor no presentó el escrito de fecha 02 de mayo de 2016, sobre el cual se configuró la negativa ficta, ante la COORDINACIÓN DE PROGRAMAS MUNICIPALES DEPENDIENTE DE LA SUBSECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS.

42. No pasa desapercibido que el actor exhibió copia simple de las facturas 0438¹⁷, CFDI 3¹⁸, CFDI 4¹⁹ y CFDI 5²⁰, sin embargo, no puede concedérseles valor probatorio, porque son precisamente copias simples y no coinciden²¹ con sus originales que presentó el actor, los cuales ya fueron analizados en el párrafo 39, de esta sentencia.

43. Por lo que se concluye que, al no haber ampliado la demandada y atacar los fundamentos y motivos que dio la demandada para sostener la legalidad de la negativa ficta, el actor no demostró su ilegalidad.

44. Sobre estas bases, resulta innecesario analizar las demás hipótesis que prevé el artículo 55 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos, porque en nada variaría el sentido de esta sentencia.

45. Al actor no le favorecen las tesis que citó con los rubros: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTICULARES, RECAE EN UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"; "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES

¹⁷ Página 34 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

¹⁸ Página 36 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

¹⁹ Página 38 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

²⁰ Página 40 del expediente número TJA/1ªS/248/2018 (antes TJA/2aS/386/2016)

²¹ No coinciden con sus originales porque hay pequeñas variaciones en la firma del ciudadano JUAN MANUEL SANDOVAL PÉREZ, como se puede corroborar al comparar su original con la copia simple. No coinciden, porque mientras que en el original existe solamente la firma del ciudadano JUAN MANUEL SANDOVAL PÉREZ, en las copias simples existe la firma del DIRECTOR DE SUPERVISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, o la firma de éste y del SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO, OBRAS, SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y MEDIO AMBIENTE. No coinciden, porque mientras que en la factura original está una leyenda y firma, en las copias simples no se encuentran.

FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES" y "NEGATIVA FICTA. EL SOLO ACTO DE ENTREGA DE FACTURAS POR EL PROVEEDOR A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD, PREVIA ENTREGA DEL BIEN O LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CONTRATADO, POR SÍ MISMO, NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN QUE SEA SUSCEPTIBLE DE CONFIGURAR AQUELLA FIGURA."; porque no le relevan de la carga procesal de combatir los fundamentos y motivos que sustentan la negativa ficta.

46. El actor solicitó como pretensiones las señaladas en los párrafos 1.A., 1.B. y 1.C., las cuales son improcedentes al no haber demostrado la ilegalidad de la negativa ficta.

III

III. Parte dispositiva.

47. Se declara la legalidad de la negativa ficta impugnada.

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de cuatro votos por los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, magistrado presidente licenciado en derecho [REDACTED], titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²²; magistrado maestro en derecho [REDACTED] titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; magistrado doctor en derecho [REDACTED] titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado maestro en derecho [REDACTED] titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²³; ante la excusa calificada de procedente y legal del magistrado licenciado en derecho [REDACTED] titular de la Segunda Sala de Instrucción; ante la licenciada en derecho [REDACTED]

²² En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

²³ *Ibidem.*



TJA fe.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da

MAGISTRADO PRESIDENTE

[Redacted signature]

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO PONENTE

[Redacted signature]

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[Redacted signature]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[Redacted signature]

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

[Redacted signature]

La licenciada en derecho [Redacted] secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, da fe: Que la presente hoja de firmas corresponde a la resolución del expediente número TJA/1ªS/251/2018 (antes TJA/2aS/457/2016), relativo al juicio administrativo promovido por [Redacted] en contra de la autoridad demandada SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS Y OTRA; misma que fue aprobada en pleno del día veintiocho de agosto del año dos mil diecinueve. Consta.

[Redacted signature]

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

