

EXPEDIENTE: TJA/1^ªS/140/2021

ACTOR:

Concejo Municipal del Municipio Indígena de Xoxocotla, Morelos, por conducto del Presidente y Sindico.

AUTORIDAD DEMANDADA:

Gobernador Constitucional del Estado de Morelos¹ y otras.

TERCERO INTERESADO:

No existe.

PONENTE:

Mario Gómez López, Secretario de Estudio y Cuenta habilitado en funciones de Magistrado de la Primera Sala de Instrucción.

CONTENIDO:

Antecedentes -----	2
Consideraciones Jurídicas -----	5
Análisis de la competencia -----	5
Parte dispositiva -----	26

Cuernavaca, Morelos a diecisiete de agosto del dos mil veintidós.

Síntesis. La parte actora impugnó la ejecución o acto de aplicación primero respecto del Decreto Número Seiscientos Noventa y Seis, por el que se aprueba el convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, y el convenio intermunicipal de trasmisión de obligaciones celebrado por los municipios de Puente de Ixtla, Morelos y Xoxocotla, Morelos, el día 10 de mayo de 2019, en cumplimiento a las disposiciones transitorias décima segunda y décima quinta del decreto de creación número 2344, publicado el 18 de diciembre de 2017, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por el cual se crea el Municipio de Xoxocotla,

¹ Nombre correcto de acuerdo al escrito de contestación de demanda consultable a hoja 307 a 329 del proceso.

Morelos. Se actualizó la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, porque ese convenio no es un contrato administrativo, ni se derivó 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. Además, porque el Decreto número seiscientos noventa y seis, por el que se aprueba el convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, al amparo del Decreto Número dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos, fue emitido por el Congreso del Estado de Morelos, que no forma parte de la Administración Pública del Estado o de los Municipios o de sus organismos descentralizados, por lo que se actualizó la causal de improcedencia prevista por el artículo 37, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número **TJA/1ªS/140/2021**.

Antecedentes.

1. CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO INDÍGENA DE XOXOCOTLA, MORELOS, por conducto del PRESIDENTE Y SINDICO, presentó demanda el 01 de julio del 2021, siendo prevenida el 16 de agosto de 2021. Se admitió el 01 de septiembre de 2021.

Señaló como autoridades demandadas:

- a) GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS.
- b) SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS².

² Nombre correcto de acuerdo al escrito de contestación de demanda consultable a hoja 164 a 176 el proceso.

- c) TITULAR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.³
- d) COORDINADOR DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS⁴.
- e) PRESIDENTE MUNICIPAL E INTEGRANTE DEL AYUNTAMIENTO DE PUENTE DE IXTLA, MORELOS⁵.

Como acto impugnado:

- I. *“La ejecución o acto de aplicación primero respecto del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SÉIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTO CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, así como las demás consecuencias legales y/o administrativas que deriven del mismo, tales como la implicación de cumplimiento de obligaciones que fueron indebidamente adjudicadas mediante el convenio en cita y que ya han cobrado vigencia de manera indebida tal y como se señala y acredita en líneas subsecuentes, lo que sucedió sin contar con documentos soporte que justificaran indubitablemente la porción de pasivos transmitidos, lo que implica una clara violación de los derechos atribuibles a la persona moral de derecho público que representamos, comunidad indígena. [...]”.* (Sic)

Como pretensiones:

“1) Se declare la nulidad y/o ilegalidad del Convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, al adolecer de las formalidades que el constituyente le impuso contener.

³ Nombre correcto de acuerdo al escrito de contestación de demanda consultable a hoja 307 a 329 del proceso.

⁴ Ibidem

⁵ Nombre correcto de acuerdo al escrito de contestación de demanda consultable a hoja 182 a 211 del proceso.

2) Como consecuencia de la declaración de ilegalidad/nulidad que se pretende, se ordene al Poder Ejecutivo del Estado, a suspender todo acto de aplicación del Convenio intermunicipal de transmisión celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos.

3) Como consecuencia de la declaración de ilegalidad/nulidad que se pretende, se ordene al municipio de Puente de Ixtla, Morelos, suspender todo acto de aplicación del Convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, así como el general la condición de que dicho Municipio deberá poner a disposición de nuestra representada, todos los documentos e información fehacientes relativos a los pasivos que corren a cargo de Puente de Ixtla, Morelos, y con ello poder tener una base real de los mismos para que de manera proporcional y/o ponderada se lleve a cabo la distribución proporcional de deuda, obligaciones o pasivos que se encuentran registrados a cargo del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos.

4) Como consecuencia de la declaración de ilegalidad/nulidad que se pretende, se ordene al Poder Ejecutivo, solicitar al Congreso del Estado de Morelos, a abrogar el DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE ESOS XOXOCOTLA, MORELOS, ante la multiplicidad de deficiencia que contiene y los efectos inconstitucionales e ilegales que provoca en el municipio actor.

5) Permitir al municipio de Xoxocotla, Morelos, realizar un estudio financiero y una propuesta de convenio a suscribirse con el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, a través del cual, de común acuerdo se transfiera un porcentaje de los pasivos y deuda pública preexistentes en el último de los mencionados, tal y como se precisa en el Decreto de creación del municipio Indígena de Xoxocotla, Morelos, que representamos.

6) Conminar a la Comisión de Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado a determinar objetiva y justificadamente el porcentaje de los pasivos preexistentes en

el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos.

7) Ordenar a la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del estado de Morelos, a determinar objetiva y justificadamente el porcentaje de los pasivos preexistentes en el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos." (Sic)

2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.
3. La parte actora desahogó la vista dada con las contestaciones de demanda, y no amplió su demanda.
4. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas. Por acuerdo de fecha 19 de enero de 2022 se proveyó en relación a las pruebas de las partes. En la audiencia de Ley del 28 de febrero de 2022, quedó el expediente en estado de resolución.

Consideraciones Jurídicas.

Análisis de la competencia.

5. **Este Tribunal es incompetente para resolver la presente controversia**, como lo hicieron valer las autoridades demandadas en su escrito de contestación de demanda

6. La parte actora señala como acto impugnado:

- I. *"La ejecución o acto de aplicación primero respecto del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SÉIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTO CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, así como las demás consecuencias legales y/o administrativas que deriven del mismo, tales como la implicación de cumplimiento de obligaciones que fueron indebidamente adjudicadas mediante el convenio en cita y que ya han cobrado vigencia de manera indebida tal y como se señala y*

acredita en líneas subsecuentes, lo que sucedió sin contar con documentos soporte que justificaran indubitablemente la porción de pasivos transmitidos, lo que implica una clara violación de los derechos atribuibles a la persona moral de derecho público que representamos, comunidad indígena. [...]”. (Sic)

7. Sin embargo, resulta necesario precisar cuáles son estos, en términos de lo dispuesto por los artículos 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 nulidad⁶, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad⁷; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda⁸, a fin de poder determinar con precisión el acto que impugna la parte actora.

8. Atendiendo de manera integral a lo manifestado por la parte actora, en el escrito inicial de demanda, concretamente en lo relativo a las pretensiones y razones de impugnación en los que solicita la nulidad del convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado por los municipios de Puente de Ixtla, Morelos y Xoxocotla, Morelos, los documentos anexos a la misma y la causa de pedir, se determina como acto impugnado:

I.- El convenio intermunicipal de trasmisión de obligaciones celebrado por los municipios de Puente de Ixtla, Morelos y Xoxocotla, Morelos, el día 10 de mayo de 2019, en cumplimiento a las disposiciones transitorias décima segunda y décima quinta del decreto de creación número 2344, publicado el 18 de diciembre de 2017, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, por el cual se crea el Municipio de Xoxocotla, Morelos.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

9. Por lo que debe procederse a su estudio, así como el acto que señaló en el apartado de acto impugnado, precisado en el párrafo 1.I. de esta sentencia.

10. En la instrumental de actuaciones a hoja 262 a 273 del proceso, corre agregado en copia certificada el convenio intermunicipal de trasmisión de obligaciones celebrado por los municipios de Puente de Ixtla, Morelos y Xoxocotla, Morelos, el día 10 de mayo de 2019, en cumplimiento a las disposiciones transitorias décima segunda y décima quinta del decreto de creación número 2344, publicado el 18 de diciembre de 2017, en el periódico oficial "Tierra y Libertad", por el cual se crea el Municipio de Xoxocotla, Morelos; en la cláusula primera se convino lo siguiente:

*"PRIMERA. El objeto del presente instrumento jurídico entre los Municipio de **PUENTE DE IXTLA** y **XOCOCOTLA**, ambos del Estado de Morelos, en cumplimiento a lo dispuesto en las disposiciones transitorias décima segunda y décima quinta del **DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO**, de fecha de publicación dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, los cuales han quedado debidamente transcritos en los antecedentes, es que se realice la transmisión de las obligaciones del municipio de **PUENTE DE IXTLA**, Morelos al municipio de nueva creación de **XOXOCOTLA, MORELOS**, que se señalan a continuación:*

A) **LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS JUICIOS CIVILES Y MERCANTILES** que se identifican de la siguiente manera:

a.1.- Expedientes número 452/2006 radicado en el Juzgado Noveno Civil del Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos, incoado por **RERSA MAQUINARIA Y CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V.** en contra de H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

a.2.- Expediente 12/2003, radicado en el Juzgado Mixto de Primera Instancia del Tercer Distrito Judicial en el Estado de Morelos, incoado por [REDACTED], en contral de H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

a.3.- Expediente 13/2003, radicado en el Juzgado Mixto de Primera Instancia del Tercer Distrito Judicial del Estado de Morelos, incoado por [REDACTED] en contral de H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

a.4.- Expediente 242/11, radicado en el Juzgado Mixto de Primera Instancia del Tercer Distrito Judicial del Estado de Morelos, incoado por [REDACTED] en contral de H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

a.5.- Expediente 144/2012, radicado en el Juzgado de Primera Instancia del Tercer Distrito Judicial del Estado de Morelos, incoado por Estructuras y Construcciones Electromecánicas Figueroa, S.A. de C.V., en contral de H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

a.6.- Expediente 91/2014, radicado en el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guerrero, incoado en contral de H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos.

B) Las obligaciones derivadas de la relación de CUENTAS PENDIENTES POR PAGAR.- de proveedores, prestaciones laborales, deuda con Gobierno del Estado de Morelos y servicios profesionales, los cuales se describen y precisan en el anexo marcado con el número 1A." (Sic)

11. En la cláusula segunda se convino que el Municipio de Xoxocotla, Morelos, formaliza el compromiso de asumir única y exclusivamente las obligaciones, por lo que a partir de esa fecha se constituyó como único responsable de las mismas ante los demandantes o en su caso de los acreedores, al tenor de lo siguiente:

"SEGUNDA.- De las obligaciones que se transfieren en la clausula inmediata anterior, el Municipio de **XOXOCOTLA, MORELOS**, formaliza el compromiso de asumir única y exclusivamente las obligaciones a que se refieren, por lo que a partir de la fecha se constituyen como únicos responsables de las mismas ante los demandantes o en su caso de los acreedores.

Las partes acuerdan que la transmisión de obligaciones a las que se hace referencia en el decreto de creación en relación a los pasivos se harán por única ocasión y por el acto jurídico que haya dado origen a dicha obligación, siendo que en lo futuro cada

municipio será responsable de las obligaciones que adquiriera con la persona moral correspondiente.”

12. En la cláusula tercera se convino que el Municipio de Xoxocotla, Morelos, libera de las obligaciones que se señalaron en la cláusula primera al Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, al tenor de lo siguiente:

*“**TERCERA.-** En ese sentido el municipio de **XOXOCOTLA, MORELOS**, libera específicamente de las obligaciones que se señalan en la Cláusula PRIMERA al municipio de Puente de Ixtla, Morelos, es decir de los juicios civiles y mercantiles de la relación de las cuentas pendientes por pagar que se precisan en la misma, así como en el anexo 1A del presente instrumento.”*

13. El convenio citado se celebró en cumplimiento a lo dispuesto en las disposiciones transitorias décima segunda y décima quinta del decreto número dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se crea el Municipio de Xoxocotla, Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5560 de fecha 18 de diciembre de 2017; que son del contenido siguiente:

*“**DÉCIMA SEGUNDA.** Dentro de un plazo de 90 días hábiles contados a partir de la instalación del Concejo Municipal respectivo, el Municipio de Xoxocotla, Morelos deberá elaborar un estudio financiero, acompañado de una propuesta de Convenio entre éste y el Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, mediante el cual, de así ser aceptado por ambos municipios, se transfiera un porcentaje de los pasivos y deuda pública preexistentes en este último. En la elaboración del Convenio deberán analizarse los factores poblacionales y financieros. De igual manera, en su caso, se deberá convenir al efecto, de así ser convenido, con la institución financiera acreedora del crédito existente, con la finalidad de que sea parte de dicho Convenio. El porcentaje deberá ser determinado entre los Municipios, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado y las autoridades de carácter estatal encargadas de las finanzas públicas.*

[...]

***DÉCIMA QUINTA.** Los trabajadores del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, podrán pasar a la plantilla laboral del Municipio*

de Xoxocotla, Morelos; con base en un convenio entre los trabajadores, dichos Municipios y, en su caso, el o los sindicatos existentes. Los trabajadores pensionados del Municipio de Puente de Ixtla y aquellos que a la fecha de la instalación del Concejo Municipal hayan adquirido el derecho a una pensión, en términos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, seguirán formando parte del pasivo de dicho Ayuntamiento, para lo cual se deberá considerar en el Presupuesto de Egresos correspondiente, una partida presupuestal específica para cubrir dicho pasivo laboral, pudiendo constituir un fideicomiso, cuya única función sea la de cubrir dichas obligaciones, sin que éstas puedan disminuirse, modificarse o aumentarse con trabajadores que pasen a la plantilla laboral del municipio de Xoxocotla, Morelos.”

14. 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 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, al tenor de lo siguiente:

“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”.

15. El convenio que la parte actora solicita su nulidad no es de naturaleza administrativa.

16. 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.

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

18. 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.

19. 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.

20. Por el contrario, cuando el objeto finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, 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.

21. Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en ellos, el Estado o Municipio interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supraordinación 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.

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

23. 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.

A lo anterior sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada

en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos⁹.

24. El convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones que la parte actora solicita su nulidad, fue celebrado entre dos municipios Puente de Ixtla, Morelos y Xoxocotla, Morelos, por lo que se encuentran en un plano de igualdad, por lo que ese convenio no es de naturaleza administrativa al no celebrarse entre un órgano del Poder Público en ejercicio de sus funciones administrativas y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas.

Sirve de orientación por analogía el siguiente criterio jurisprudencial:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS SOBRE LA RESCISIÓN, CUMPLIMIENTO O CUALQUIER ACTO JURÍDICO DERIVADO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN CELEBRADOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE PLANEACIÓN. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL. Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron criterios discrepantes, al analizar diversos juicios promovidos en la vía ordinaria civil ante Jueces de Distrito en Materia Civil. En el primero, un

⁹ Contradicción de tesis 292/2017. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en Materia Civil, 17 de enero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reserva Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz. Tesis contendientes: Tesis PC,I,C. J/43 C (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL.", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Tomo II, febrero de 2017, página 987, y Tesis PC,II,C. J/1 C (10a.), de título y subtítulo: "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.", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 15 de enero de 2016 a las 10:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 26, Tomo III, enero de 2016, página 1937. Tesis de jurisprudencia 14/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de enero de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 02 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 05 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Núm. de Registro: 2016318 Instancia: Segunda Sala 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

órgano del Poder Ejecutivo Federal demandó de una entidad federativa y uno de sus Municipios, la rescisión del convenio de coordinación celebrado entre las partes, y en el segundo, un diverso órgano del Ejecutivo demandó de un Municipio la devolución del subsidio entregado por incumplimiento de las obligaciones contraídas en el convenio de coordinación relativo; en ambos casos, con la finalidad de obtener la restitución de los montos entregados para ejecutar sendos proyectos tendientes a incentivar el deporte y el turismo, respectivamente; así, mientras uno concluyó que el conocimiento del asunto corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el otro determinó que el competente para ello es un Juez de Distrito en Materia Civil. Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que la competencia para conocer de los juicios en los que se demande la rescisión, cumplimiento o cualquier acto jurídico derivado de los convenios de coordinación celebrados por el Ejecutivo Federal con los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, corresponde a los Jueces de Distrito en Materia Civil; en el entendido de que en los casos en que no exista esa especialización, el conocimiento de tales litigios corresponderá a los Jueces de Distrito con competencia mixta. Justificación: La Ley de Planeación, en sus artículos 33 a 35, faculta al Ejecutivo Federal a coordinar sus actividades de planeación con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo a los Municipios, mediante la suscripción de convenios de coordinación, a fin de que las acciones a realizarse por dichas instancias se planeen de manera conjunta; asimismo, prevé que en esos acuerdos de voluntades se podrá pactar tanto su participación en los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, a fin de propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los Municipios; como los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción; la elaboración de los programas regionales, y la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los Municipios interesados y a los diversos sectores de la sociedad. Por su parte, el artículo 39 del ordenamiento citado establece que los convenios referidos se consideran de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento, serán resueltas por los tribunales federales,

entendiéndose por éstos los que integran el Poder Judicial de la Federación, según deriva de su exposición de motivos, lo que excluye al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ser un órgano jurisdiccional autónomo e independiente de los Poderes de la Unión; aunado a ello, en la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que no se consideran contratos administrativos, entre otros, los que se celebren por personas de derecho público del propio Estado, dentro de los cuales pueden encuadrarse los convenios de que se trata, debido a que no se celebran entre un órgano del Poder Público en ejercicio de sus funciones administrativas y un particular, sino entre órganos del Estado en un plano de igualdad y coordinación, con el objeto de dar cumplimiento de manera conjunta al Plan Nacional de Desarrollo, en auxilio del cumplimiento de los objetivos del Ejecutivo Federal, sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado; luego, tales convenios son de naturaleza civil y cuando se formula alguna pretensión derivada de ellos tienen aplicación normas civiles, como son el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles; por tanto, los Jueces de Distrito en Materia Civil son competentes para conocer de esos asuntos, en términos del artículo 53, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, de idéntico contenido al 58, fracciones I y VIII, de la ley vigente a partir del 8 de junio de 2021, que establecen la competencia de los Jueces civiles federales, para conocer de las controversias que surjan con motivo de la aplicación de leyes federales y, por exclusión, de los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito en procesos federales, que no estén reservados para los juzgadores federales penales y los de Distrito en materias administrativa y de trabajo; sin que en el caso se surta la competencia de los Jueces de Distrito especializados en materia administrativa, en virtud de que el artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, equivalente al 57, fracción I, de la ley vigente, los faculta para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, pero limitado a que en ellas deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; supuestos que no se surten en la especie debido a que, por una parte, los convenios de coordinación no son actos de autoridad, al celebrarse entre

personas de derecho público del propio Estado, en un plano de igualdad y coordinación, no de supra a subordinación y, por otra, no existe disposición aplicable alguna que condicione el reclamo sobre los convenios de mérito, a que se siga un procedimiento previo en sede administrativa¹⁰.

25. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 292/2017 que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J.14/2018 (10a.), de rubro: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA", determinó que no se considerarán contratos administrativos aquellos que se celebren entre personas de derecho público del propio Estado, al tenor de lo siguiente:

"39. QUINTO.- A efecto de determinar cuál es el tipo de juicio que se debe entablar para resolver la controversia originada por el incumplimiento de pago derivado de un contrato de prestación de servicios o de obra pública, es importante previamente establecer cuál es la naturaleza de la prestación reclamada.

40. En este caso, ambos Plenos de Circuito coinciden que el documento que dio origen a la prestación reclamada es un acto administrativo; sin embargo, difieren en el ámbito de derecho al que corresponde conocer un incumplimiento contractual derivado de un contrato de este tipo. 41. Con el fin de determinar lo anterior, es importante señalar que derivado de su actuación como autoridad, el Estado tiene como finalidad, entre otras cuestiones, satisfacer las necesidades colectivas, de acuerdo con lo que establece la ley; sin embargo, dado que no puede realizar por sí mismo todas las encomiendas esenciales para satisfacer

¹⁰ PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Contradicción de tesis 11/2021. Entre las sustentadas por el Décimo Primer y el Décimo Quinto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 5 de octubre de 2021. Mayoría de nueve votos de los Magistrados Wilfrido Castañón León, Mauro Miguel Reyes Zapata, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, José Juan Bracamontes Cuevas, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, Francisco J. Sandoval López y Carlos Arellano Hobelsberger (presidente en funciones). Ausente: Sofía Verónica Ávalos Díaz. Disidentes: Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Walter Arellano Hobelsberger, Marco Polo Rosas Baqueiro, Ana María Serrano Oseguera, Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo y María Concepción Alonso Flores, quien formuló voto particular. Ponente: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán. Secretaria: Verónica Flores Mendoza. Criterios contendientes: El sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 130/2019, y el diverso sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 318/2020. Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, página 1284, con número de registro digital: 2016318. Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021, Registro digital: 2023933. Tipo: Jurisprudencia. Instancia: Plenos de Circuito Undécima Época Materia(s): Civil Tesis: PC.I.C. J/5 C (11a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo II, página 1648

las necesidades de la colectividad, debe recurrir a la colaboración de los particulares, ya sea de manera voluntaria o forzosa.

42. Precisamente, mediante la celebración de contratos administrativos, el Estado, a través de la Administración Pública, solicita la colaboración de los particulares para satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.

43. Los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular o varios y la Administración Pública, en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. (1)

44. En contraste, no se considerarán contratos administrativos aquellos que se celebren: i) entre particulares; ii) entre personas de derecho público del propio Estado; y, iii) por personas de derecho público, sin implicar el ejercicio de función administrativa, (2) sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado. (3)

45. En relación con las características de los contratos administrativos, resulta aplicable la tesis P. IX/2001, visible en la página trescientos veinticuatro, Tomo XIII de la Novena Época, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes: [...]". (El énfasis es de este Tribunal)

26. Razón por la cual se determina que el convenio intermunicipal que la parte actora solicita su nulidad e ilegalidad no puede considerarse como administrativo, porque no satisfacen el requisito relativo a que se celebren entre un órgano del Poder Público en ejercicio de sus funciones administrativas y un particular; por el contrario, se celebran entre personas de derecho público del propio Estado, en un plano de igualdad, por tanto, este Tribunal no es competente para resolver sobre el convenio citado, al no tener el carácter de contratos administrativos, ni constituir un acto de autoridad porque se celebran entre personas de derecho público del propio Estado, en un plano de igualdad, luego, no surgen en un plano de supra a

subordinación y, por ende, ninguno de sus celebrantes actúa como autoridad.

27. Por otra parte, de la valoración que se realiza al convenio referido no se desprende que derive 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, por no haberse fundado dentro de su contenido en esas disposiciones, ni haberse demostrado en el proceso que ese convenio derive de alguno de los ordenamiento citados.

28. Por lo tanto, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es **incompetente** para resolver sobre el convenio intermunicipal de trasmisión de obligaciones celebrado por los municipios de Puente de Ixtla, Morelos y Xoxocotla, Morelos, el día 10 de mayo de 2019, en cumplimiento a las disposiciones transitorias décima segunda y décima quinta del decreto de creación número 2344, publicado el 18 de diciembre de 2017, en el periódico oficial "Tierra y Libertad", por el cual se crea el Municipio de Xoxocotla, Morelos.

29. Este tribunal tampoco es competente para conocer del acto impugnado:

"I. La ejecución o acto de aplicación primero respecto del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SÉIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO INTERMUNICIPAL DE TRANSMISIÓN DE OBLIGACIONES CELEBRADO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE XOXOCOTLA Y PUENTE DE IXTLA, MORELOS, AL AMPARO DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTO CUARENTA Y CUATRO POR EL QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, MORELOS, así como las demás consecuencias legales y/o administrativas que deriven del mismo, tales como la implicación de cumplimiento de obligaciones que fueron indebidamente adjudicadas mediante el convenio en cita y que ya han cobrado vigencia de manera indebida tal y como se señala y acredita en líneas subsecuentes, lo que sucedió sin contar con documentos soporte que justificaran

indubitablemente la porción de pasivos transmitidos, lo que implica una clara violación de los derechos atribuibles a la persona moral de derecho público que representamos, comunidad indígena.

[...]". (Sic)

30. Considerando que la ejecución que demanda se deriva del convenio referido que fue aprobado por el Congreso del Estado de Morelos por el Decreto número seiscientos noventa y seis publicado en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 5846 el 17 de julio de 2020, por el que se aprueba el convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los Municipio de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, al amparo del decreto número dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos, respecto del cual este Tribunal no es competente para conocerlo, por ende no puede conocer el acto de ejecución de ese contrato.

31. Ni del Decreto número seiscientos noventa y seis, por el que se aprueba el convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, al amparo del Decreto Número dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos, porque ese decreto fue emitido por el Congreso del Estado de Morelos, que no forma parte de la Administración Pública del Estado o de los Municipios o de sus organismos descentralizados, considerando que el artículo 3, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, señala como se conforma la administración pública del Estado de Morelos, al tenor de lo siguiente:

"Artículo 3.- La Administración Pública del Estado de Morelos será Central y Paraestatal, se regirán por la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables.

La Jefatura de la Oficina de la Gubernatura del Estado, la Comisión Estatal de Seguridad Pública, las Secretarías y la Consejería Jurídica, son las unidades que integran la Administración Pública Centralizada.

Para el despacho de los asuntos que le competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las Dependencias, Secretarías, Entidades y Organismos previstos en

esta Ley y en demás disposiciones legales vigentes, así como por las demás unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta, cualquiera que sea su denominación, ya sea que las integren o que dependan directamente del Gobernador.

La Administración Pública Centralizada del Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Gobernador del Estado y adscritos a la Secretaría o Dependencia que éste determine.

La Administración Pública Paraestatal se compone de las siguientes entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

32. El artículo 4, fracción I, del ordenamiento legal citado, define que se entiende por administración pública centralizada; y la fracción I, define a la Administración Pública Paraestatal, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Administración Pública Centralizada, a las Secretarías y Dependencias, entendiéndose por éstas a todas las unidades auxiliares del Gobernador Constitucional del Estado; incluidos los órganos administrativos desconcentrados; así como por las demás unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta, cualquiera que sea su denominación;

II. Administración Pública Paraestatal, al conjunto de entidades u organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, que se clasifican a su vez en organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos;

III. Administración Pública, al conjunto de unidades que componen la Administración Central y Paraestatal;
[...]”.

33. Atendiendo a esas disposiciones legales se determina que el Congreso del Estado de Morelos, no forma parte de la administración pública del estado de Morelos, ni de los organismos descentralizados, sino que conforma el Poder Legislativo del Estado de Morelos, conforme a lo dispuesto por el artículo 24, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que dispone:

“Artículo 24.-.- El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce Diputadas y Diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por ocho Diputadas y Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial conformadas de acuerdo con el principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres. El territorio del Estado comprenderá una circunscripción plurinominal única.”

34. Por lo que en relación al Decreto número seiscientos noventa y seis, emitido por el Congreso del Estado de Morelos, por el que se aprueba el convenio intermunicipal de transmisión de obligaciones celebrado entre los municipios de Xoxocotla y Puente de Ixtla, Morelos, se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹¹, que establece que el juicio es improcedente contra actos de autoridades que no formen parte de la Administración Pública del Estado o de los Municipios o de sus organismos descentralizados; excepto en aquellos casos de aplicación de la ley de responsabilidades de los servidores públicos y de la legislación en materia de contratación de obra pública; adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos.

35. En esas consideraciones en relación a todos los actos impugnados se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹², 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

¹¹ “Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:
[...]

I. Actos de autoridades que no formen parte de la Administración Pública del Estado o de los Municipios o de sus organismos descentralizados; excepto en aquellos casos de aplicación de la ley de responsabilidades de los servidores públicos y de la legislación en materia de contratación de obra pública; adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos.”

¹² “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;”

por el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹³.

36. Sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 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.

37. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, conforme al artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, está dotado de **plena jurisdicción**, es un órgano de control de la legalidad con potestad de anulación y está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en armonía con las disposiciones legales que sean aplicables al caso concreto.

38. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa, entre otras cuestiones, que en este País todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

¹³ "Artículo 38. Procede el sobreseimiento del juicio:
[...]

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

39. Los artículos 17 Constitucional y 8, numeral 1 (garantías judiciales) y 25, numeral 1 (protección judicial), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo y rápido, o efectivo, **de ninguna manera** pueden ser interpretados en el sentido de que las causales de improcedencia del juicio de nulidad sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos.

40. Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida.

41. Las causales de improcedencia establecidas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, tienen una existencia justificada, en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, a la oportunidad en que puede promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia, ni el de contar con un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo; pues la obligación de garantizar ese “recurso efectivo” no implica soslayar la existencia y aplicación de los requisitos procesales que rigen al medio de defensa respectivo¹⁴.

42. En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la incompetencia por razón de la materia, este tribunal no está

¹⁴ Ilustran lo anterior las tesis con el rubro:

PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Época: Décima Época. Registro: 2005717. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J., 10/2014 (10a.). Página: 487. Tesis de jurisprudencia 10/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha siete de febrero de dos mil catorce

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de abril del dos mil catorce. Número 2a./J., 56/2014 (10a.).

obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente, al ser carga procesal de la parte actora.

Sostiene lo anterior la tesis jurisprudencial número 2a./J. 146/2015, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro y texto:

INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

Cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa advierta que carece de competencia por razón de la materia para conocer de una demanda de nulidad, deberá declarar la improcedencia del juicio en términos del artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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. En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la incompetencia por razón de la materia, el referido tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente.¹⁵

Así como la tesis emitida por el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito que, no obstante, sus criterios no son vinculantes para este Tribunal, se aplica por analogía al presente asunto, al coincidir con su determinación:

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ADVIERTA QUE NO LE COMPETE CONOCER DE UN ASUNTO, DEBE SOBRESEER EN

¹⁵ Época: Décima Época. Registro: 2010356. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 146/2015 (10a.) Página: 1042.

Contradicción de tesis 107/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero del Vigésimo Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 8 de julio de 2015. Cinco votos de los ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: María Carla Trujillo Ugalde.

EL JUICIO Y NO DECLINAR SU COMPETENCIA A UN DIVERSO ÓRGANO JURISDICCIONAL. Conforme al artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹⁶, es improcedente el juicio contencioso administrativo federal cuando no le compete conocer del asunto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuyo caso deberá sobreseer en el juicio en términos de la fracción II del artículo 9o. del indicado ordenamiento¹⁷. Por tanto, la Sala Regional no debe declinar su competencia en favor de un diverso órgano jurisdiccional, cuando advierta que no le compete conocer de un asunto, sino que debe declarar actualizada dicha causal de improcedencia y sobreseer en el juicio.¹⁸

43. Resulta improcedente analizar las razones de impugnación y las pretensiones de la parte actora, porque su pronunciamiento es una cuestión de fondo.

Ilustra lo anterior la tesis que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía al presente asunto:

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.¹⁹

¹⁶ "ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:
(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ENERO DE 2011)

II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal,

¹⁷ "ARTÍCULO 9o.- Procede el sobreseimiento:

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

¹⁸ Época: Décima Época. Registro: 2011961. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, junio de 2016, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: PC.XXVII, J/6 A (10a.) Página: 2363: PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Contradicción de tesis 7/2015, Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Vigésimo Séptimo Circuito, 19 de abril de 2016. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Juan Ramón Rodríguez Minaya, Gonzalo Eolo Durán Molina y Adán Gilberto Villarreal Castro. Ponente: Gonzalo Eolo Durán Molina. Secretaria: María del Pilar Diez Hidalgo Casanovas.

¹⁹ 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.

Parte dispositiva.

44. Este Tribunal **es incompetente** para conocer y resolver del presente juicio de nulidad.

45. Se decreta el sobreseimiento del presente juicio, en relación a los actos impugnados, que demanda a las autoridades demandadas, con fundamento en el artículo 38, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por actualizarse las causales de improcedencia previstas por la fracción II y IV, del artículo 37, de la citada Ley.

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente Maestro en Derecho JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; Licenciado en Derecho MARIO GÓMEZ LÓPEZ, Secretario de Estudio y Cuenta habilitado en funciones de Magistrado de la Primera Sala de Instrucción²⁰ y ponente en este asunto; Magistrado Licenciado en Derecho GUILLERMO ARROYO CRUZ, Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado Doctor en Derecho JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado Licenciado en Derecho MANUEL GARCÍA QUINTANAR, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; ante la Licenciada en Derecho ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

MTRO. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN

²⁰ En término de los artículos 70, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia del Estado de Morelos; 97, segundo párrafo, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al acuerdo número PTJA/23/2022, aprobado en Sesión Extraordinaria número trece de fecha veintiuno de junio del dos mil veintidós

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS



LIC. EN D. MARIO GÓMEZ LÓPEZ
SECRETARIO HABILITADO EN FUNCIONES DE MAGISTRADO DE
LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN.

MAGISTRADO

LIC. EN D. GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

DR. EN D. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

LIC. EN D. MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LIC. ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La Licenciada ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1ºS/140/2021 relativo al juicio administrativo, promovido el CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO INDÍGENA DE XOXOCOTLA, MORELOS, por conducto del PRESIDENTE Y SINDICO, en contra del GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRAS, misma que fue aprobada en pleno del diecisiete de agosto del dos mil veintidos. DOY FE.



