



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

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

VISTOS para resolver en definitiva los autos del expediente administrativo **TJA/2ºS/033/2020**, promovido por [REDACTED], en su carácter de representante legal de la persona moral denominada [REDACTED] S. C. en contra del **Tesorero Municipal de Tlaltizapán de Zapata, Estado de Morelos y otras.**

Para los efectos de una mejor comprensión de la presente resolución, se atenderá al siguiente:

G L O S A R I O	
Actor, enjuiciante, impetrante, inconforme, promovente, quejoso.	[REDACTED], en su carácter de representante legal de la persona moral denominada [REDACTED] S. C.
Autoridades demandadas	Tesorero Municipal; Presidente Municipal; y el Ayuntamiento todos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, del Estado de Morelos.
Código	Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
Ley de la materia	Ley de Justicia Administrativa.
Ley orgánica	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.
Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

TJA
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS
SEGUNDA SAL

RESULTANDO

1. Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el trece de diciembre de dos mil diecinueve, ante la Oficialía de Partes Común de este Tribunal, compareció el actor, promoviendo demanda de nulidad en contra de las autoridades demandadas, narró como hechos de su demanda, los que expresó en el capítulo correspondiente, mismos que en obvio de repeticiones innecesarias

aquí se tienen por íntegramente reproducidos, como si a la letra se insertasen; expresó las razones por las que impugna el acto; ofreció sus pruebas y concluyó con sus puntos petitorios.

2. Prevención. Por auto de fecha trece de enero de dos mil veinte, se le concedió al actor el término de cinco días para que subsanara su demanda, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se le tendría por no presentada.

3. Acuerdo de admisión y emplazamiento. Mediante auto de fecha treinta y uno de enero de dos mil veinte, se tuvo por subsanada la demanda, en consecuencia, se admitió a trámite ordenándose formar y registrar en el libro de Gobierno correspondiente, con las copias simples se ordenó emplazar a las autoridades demandadas y al tercero interesado, para que dentro del término de diez días dieran contestación a la demanda, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se les tendría por precluido su derecho y por contestados en sentido afirmativo los hechos directamente atribuidos en su contra. Asimismo, se le tuvieron por anunciadas las pruebas ofrecidas.

4.- Contestación de demanda. Practicados que fueron los emplazamientos de ley, el seis de marzo de dos mil veinte, se tuvo a las autoridades demandadas dando contestación en tiempo y forma a la demanda entablada en su contra. Se le concedió a la parte actora un término de tres días para realizar sus manifestaciones y un término de quince días para ampliar su demanda.

5.- Desahogo de vista. El seis de agosto de dos mil veinte, se tuvo por desahogada la vista en relación a las contestaciones de demanda.

6.- Juicio a prueba. Por auto de fecha veinticinco de agosto de dos mil veinte, toda vez que el actor no amplió su demanda, previa certificación la Sala procedió a abrir el juicio a prueba.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

7.- Admisión de Pruebas. El veintiuno de septiembre de dos mil veinte, se acordó sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes, y por permitirlo el estado procesal, se señaló fecha para el desahogo de la Audiencia de Ley correspondiente, se ordenó dar vista a las partes.

8.- Desahogo de vista. Por auto de fecha seis de octubre de dos mil veinte, se tuvo a la autoridad demanda Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Tlaltzapán de Zapata, Morelos, dando cumplimiento a lo ordenado en el auto que antecede.

9.- Audiencia de pruebas y alegatos. Finalmente, el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos, referida en el punto que antecede, citando a las partes para oír sentencia, la que ahora se emite al tenor de los siguientes:

TJA
JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS
NDA SAJ

CONSIDERANDOS

I.- Competencia. Este Tribunal en Pleno es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 116 fracción V de la Constitución Federal; 109 bis de la Constitución Local; 1, 3, 7, 84, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de la materia; 1, 4, 16, 18, inciso B), fracción II, inciso k) de la Ley Orgánica.

II.- Fijación del acto reclamado. Del escrito inicial de demanda, los actores hicieron valer como acto reclamado:

"1.- La ilegal negativa de pago de la contraprestación estipulada en el contrato de prestaciones de servicios de fecha treinta de junio de dos mil dieciséis, signado por el suscrito en representación de [REDACTED] S. C., y el AYUNTAMIENTO DE TLALTIZAPAN DE ZAPATA, representado en dicho acto por el C. [REDACTED] en su carácter

de PRESIDENTE MUNICIPAL DE TLALTIZAPAN DE ZAPATA, y asciende a **\$1,972,000.00 (UN MILLÓN NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL PESOS 00/100 M.N.)**.

2.- La ilegal negativa ficta recaída de los escritos presentados en fechas 22 de marzo y 18 de abril ambos del 2017, debidamente sellados y rubricados por el hoy demandado bajo los números de folio 05380 y 5703, respectivamente, dirigidos al Lic. [REDACTED] en su carácter de Tesorero Municipal de Tlaltizapan Morelos, donde se requiere de pago de las facturas generadas por la prestación de servicios establecidos en el contrato de prestación de servicios de fecha treinta de junio de dos mil dieciséis y los cuales a la fecha no se ha cubierto, en el escrito presentado al PROFESORE [REDACTED] en su carácter de Presidente Municipal de Tlaltizapan Morelos, donde se le señala los datos fiscales de mi poderdante para estar en condiciones de realizar los pagos correspondientes.' Sic

Al respecto de la fijación del acto impugnado, es menester de este Tribunal de legalidad, analizar en su integridad el escrito de demanda para determinar con un sentido de liberalidad, no restrictivo, la intención del promovente, tal como lo dispone la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de observancia obligatoria para esta potestad, que a la letra dice:

"DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD. Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados,

conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo."¹

En ese sentido, en sus hechos el actor manifestó:

" ...

1.- Bajo protesta de decir verdad manifiesto que en fecha 30 de junio de 2016, se celebró por escrito contrato de Prestación de Servicios Profesionales entre [REDACTED] S.C., y el AYUNTAMIENTO DE TLALTIZAPAN DE ZAPATA, representado en dicho acto por el C. [REDACTED] en su carácter de PRESIDENTE MUNICIPAL DE TLALTIZAPAN DE ZAPATA, y en ejercicio de sus facultades otorgadas por el Cabildo Municipal para celebrar actos jurídicos con particulares, tal y como se desprende del acuerdo siete de cabildo de fecha uno de enero de dos mil dieciséis, aprobado por los integrantes de dicho Órgano Colegiado del Ayuntamiento de Tlaltizapan de Zapata y que al rubro dice:

7.- Acuerdo que se requiere para que el Ciudadano Presidente Municipal celebre todo tipo de convenios, contratos y acuerdo con el gobierno federal, estatal, organismos descentralizados y particulares para la buena marcha de la función administrativa del Ayuntamiento.

Razón por la cual gozaba con las facultades propias e inherentes para comprometer a dicho Ayuntamiento en el acto jurídico que en este hecho se menciona y como consecuencia, gozaba de capacidad jurídica y legal para su suscripción.

2.- Que el contrato de prestación de servicios referido en el punto anterior, dentro de su primera clausula se estipulo como objeto lo siguiente: ...

3.- Que como contraprestación se señaló el pago de la cantidad de \$200,000.00 (DOSCIENTOS MIL PESOS

TJA
JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADO DE MORELOS
UNDA SAL

¹ Tipo de documento: Jurisprudencia, Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Abril de 2000, Página: 32, Registro: 192097.

00/100 M.N.), de manera mensual más el Impuesto al Valor Agregado, como cuota foja o iguala, tal como se desprende de la Cláusula Tercera del multicitado contrato, que a la letra dice: ...

4.- En relación al hecho que antecede, a esta fecha se han generado las facturas que acompañan el presente escrito, las cuales en su totalidad amparan la cantidad de \$1.972,000.00 (UN MILLÓN NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL PESOS 00/100 M.N.), toda vez que las anteriores eran pagadas de manera regular y que sin existir motivo, razón o justificación se dejaron de pagar. No obstante lo anterior, se manifiesta bajo protesta de decir verdad que mi mandante ha realizado diversos requerimientos de pago, el hoy demandado ha hecho caso omiso a las dichas solicitudes, no han sido pagadas por las demandadas.

...

5.- Es oportuno indicar que una vez presentadas y autorizadas las facturas de pago señaladas en el hecho que ante sigue, las autoridades hoy demandadas en ningún momento manifestaron objeción u observación respecto a los montos y /o conceptos de las mismas, por lo que se considera tácitamente la validez de las mismas, aunado a que se encuentran respaldadas con todos y cada uno de los procedimientos iniciados por la Comisión Nacional del Agua y que en este acto se exhiben los acuses de los procedimientos.

..." SIC.

De lo anterior, se concluye que, no obstante, el enjuiciante expuso como actos impugnados los propuestos en su escrito inicial de demanda, asumidos en términos del auto que admitió a trámite el presente juicio, analizado que fue el expediente, de la integridad de la demanda y de las constancias que obran en autos, además atendiendo a la causa de pedir, se tiene que el acto impugnado, lo constituye:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

El incumplimiento de pago de las contraprestaciones derivadas del contrato de prestación de servicios profesionales celebrado con fecha treinta de junio del dos mil dieciséis, entre el AYUNTAMIENTO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA, MORELOS, y [REDACTED] S.C.

III.- **Causales de Improcedencia.** Ahora bien, para abordar este punto, es de precisar que, las causales de improcedencia por ser de orden público, deben analizarse preferentemente las aleguen o no las partes, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 parte *in fine*² de la Ley de la materia, en concordancia con lo establecido en el siguiente criterio jurisprudencial de aplicación análoga, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

TJA
JURISPRUDENCIA
DEL ESTADO DE MORELOS

IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.³ De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo **las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio** y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; **de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente.** Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es

² Artículo 37.- (...) El Tribunal deberá analizar de oficio si concurre alguna causal de improcedencia de las señaladas en este artículo, y en su caso, decretar el sobreseimiento del juicio respectivo.

³ Jurisprudencia, Novena época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Enero de 1999, Página: 13.

improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.

El énfasis es propio.

Las autoridades demandadas opusieron como causales de improcedencia las fracciones III, IV y XIV previstas en el artículo 37 de la Ley de la materia.

Por cuanto a la fracción III, argumenta que el actor carece de interés, toda vez que basa su acción en un acto jurídico inexistente y que por ende no le ha constituido derechos que entraran a su esfera jurídica de protección por lo que no existe relación contractual entre el actor y las demandadas.

Ahora bien, por cuanto a la fracción IV, las autoridades demandadas manifiestan que los escritos de fecha 22 de marzo y 18 de abril ambos de 2017 signados por el actor, respecto de los pagos de las cantidades consignadas en dichos escritos no encuentra sustento en el acto jurídico de origen que traiga aparejada obligación contractual alguna con las demandadas, por lo que considera esas autoridades que los escritos están regulados por el artículo 8º de la Constitución Federal, razón por la cual es la Instancia Constitucional Federal la que debería de conocer del presente juicio.

Por último, respecto a la fracción XIV, considera que se le actualiza esta fracción en razón de la inexistencia del acto reclamado, ya que esas autoridades demandadas **no suscribieron contrato con el aquí actor, en fecha treinta de junio del año dos mil dieciséis.**

En ese sentido, este órgano jurisdiccional se avoca al estudio de la causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en el artículo 37, fracción XIV, en relación al artículo 38 fracción II, de la Ley de la materia preceptos legales que en lo pertinente son del tenor literal siguiente:

"Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:

(...)

XIV. Cuando de las constancias de autos se desprende claramente que el acto reclamado es inexistente;

(...)"

"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;

(...)"

Énfasis añadido.

De los preceptos legales transcritos, se advierte que el asunto de mérito resulta improcedente, y, por lo tanto, se determina el sobreseimiento del juicio, en virtud de que **no se encuentra configurado el acto que se pretende impugnar.**

Para el caso de mérito resulta fundamental precisar el contexto bajo el cual existen en el campo del derecho los contratos administrativos, para poder entablar la relación de éstos.

En la especie, se tienen que **distinguir los contratos públicos o administrativos, de los privados** para poder resaltar la diferencia de cada uno, considerando que la administración pública puede

TJA

JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADO DE MORELOS
UNDA SAL

celebrar contratos **privados** y **administrativos**, la teoría predominante ha establecido diversas corrientes para identificar la naturaleza de éstos:

- a) **Criterio subjetivo.** Son contratos administrativos los que celebra la administración pública o los **concluidos por ésta obrando como poder público.**
- b) **Criterio de la jurisdicción.** Son aquellos cuyo juzgamiento corresponde a la **jurisdicción contencioso-administrativa, por haberse pactado así.**
- c) **Criterio formal.** Son contratos administrativos los concluidos por la administración pública, **siguiendo el procedimiento especial de la licitación.**
- d) **Teoría del servicio público.** Son los celebrados por la administración para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos.
- e) **Teoría de los contratos administrativos.** Por su propia naturaleza, es necesario que el contrato por sí mismo y por su naturaleza propia, sea de esos que **sólo puede concluir una persona pública.**
- f) **Teoría del fin de utilidad pública.** Que es una superación de la teoría del servicio público, lo determinante del contrato administrativo es una **prestación de utilidad pública.**

Si bien, desde el inicio del derecho se hace esta distinción del derecho público y el privado, en obras como las de Ulpiano en la cual hacía esta diferencia a través de uno de sus principios torales como lo era: "*Derecho público es el que atañe a la organización de la cosa pública; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares*"⁴. Ahora bien, en esta organización de la cosa pública atendiendo a las necesidades específicas el Estado puede actuar en un doble papel en ocasiones como un ente público y en otras como un ente privado, para poder distinguir esta doble personalidad es necesario atender a la naturaleza del contrato que se celebra, los cuáles deben de contar con ciertos requisitos para

⁴ García Máynez, Eduardo, Citado en "Introducción al Estudio del Derecho", I. Jus Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1944, p. 127.

distinguir la calidad con la que actúa el Estado a través de su administración pública si lo hace en carácter de autoridad o bien de particular.

En la doctrina existen diversas concepciones y teorías en las que se señalan los requisitos de los cuáles debe estar investido un contrato para ser considerado administrativo, entre las cuáles unas se confrontan con otras por la inclusión de uno o más requisitos, pero los elementos básicos de los cuáles debe estar dotado un contrato administrativo son los siguientes:

- 1) El interés social o el servicio público;
- 2) La desigualdad de las partes en las que una es el Estado;
- 3) Cláusulas exorbitantes; y
- 4) Jurisdicción especial.



Resulta aplicable a lo anterior, la tesis aislada VI.3o.A.50 de la novena época en materia administrativa, que a la letra cita:

“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que **en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante.** En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos

por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial."

Época: Novena Época. Registro: 188644. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI.3o.A.50 A. Página: 1103.

Lo destacado es propio.

En virtud de lo anterior, podemos advertir la **diferencia de los contratos privados o de naturaleza civil o mercantil, a los públicos o de carácter administrativo**, y como se puede apreciar éstos últimos **su finalidad es el interés social otorgando los servicios públicos** correspondientes, haciéndolo a través de la licitación o adjudicación directa dependiendo del monto del contrato, o bien, para el otorgamiento de alguna concesión para la prestación de un servicio público.

Ahora bien, para el caso de mérito, se estima que, el demandante no aportó ningún documento relativo a acreditar **la existencia del contrato** celebrado con las autoridades demandadas, donde se acredite el acuerdo de voluntades de las partes **que generó los derechos y obligaciones de cada una, es decir, para poder exigir el cumplimiento de un contrato administrativo** a través del presente juicio de nulidad, resultando necesario **contar con el contrato que dio origen a dicha obligación y de la cual el demandante reclama su acatamiento.**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Es decir, si bien de conformidad con la Ley Orgánica en su artículo 18, inciso B), fracción II, sub inciso k)⁵, este órgano jurisdiccional resulta competente para conocer del acto impugnado; es decir, este Tribunal es competente para conocer de la interpretación y cumplimiento de contratos públicos de adquisiciones o servicios celebrados por las dependencias estatales.

Si bien, el acto impugnado es el **incumplimiento de pago de las contraprestaciones derivadas del supuesto contrato de prestación de servicios profesionales celebrado con fecha treinta de junio del dos mil dieciséis, entre el AYUNTAMIENTO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA, MORELOS, y [REDACTED] S.C.,** y en

TJA
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS
JUN 21 2016

consecuencia el reclamo del pago de facturas derivadas de la celebración de ese contrato de prestación de servicios profesionales, **éste último no acreditado en autos**, por lo que para el caso de exigir el cumplimiento de un contrato administrativo no solo basta la entrega de las facturas, sino que debe existir el documento base de la acción que haga posible determinar el derecho de la demandante para exigir el cumplimiento (pago) de un contrato.

Lo anterior es así debido a que la naturaleza de un contrato administrativo, que en el caso que nos ocupa, el demandante exige el cumplimiento de un contrato de prestación de servicios profesionales a las demandadas, sin que proporcione el documento base de la acción, que haga posible determinar si existe un contrato y éste reviste las características de uno administrativo del cual sea competente este Tribunal para resolver; en este sentido resulta

⁵Artículo *18. *San atribuciones y competencias del Pleno:*

...
B) *Competencias:*

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

...
k) *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;..."*

aplicable por analogía la tesis cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DEL PAGO ESTIPULADO EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, ES INNECESARIA UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O NEGATIVA FICTA, SI TANTO LA LEY APLICABLE COMO EL CLAUSULADO RESPECTIVO PRECISAN LA FORMA Y FECHA PARA CUMPLIR ESA OBLIGACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 292/2017**, de la cual dimanó la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), de título y subtítulo: **"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA."**, publicada en la página 1284 del Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, determinó que los conflictos surgidos en relación con la falta del pago estipulado en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos, ya sea federales o locales, dependiendo del régimen al que estén sujetos, pero no establece que para ello, en todos los casos, sea necesaria la existencia de un acto expreso de una negativa ficta por parte de la autoridad demandada. En ese sentido, es innecesario ese requisito para que proceda el juicio contencioso administrativo, si tanto la ley aplicable como el clausulado del contrato precisan la forma y fecha para cumplir la obligación de pago."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo directo 382/2019. 2 de octubre de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Raymundo Cornejo Olvera. Secretaria: Claudia Alejandra Alvarado Medinilla.

Amparo directo 12/2020. 2 de octubre de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretaria: Silvia Imelda Fernández Anaya. Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 292/2017 citada, aparece publicada en el Semanario



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

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 1267, con número de registro digital: 27651. La tesis de jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.) citada, también aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas, con número de registro digital: 2016318. Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación. **Registro digital:** 2022564, **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito, **Décima Época,** **Materia(s):** Administrativa, **Tesis:** XVII.1o.P.A.31 A (10a.), **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 81, Diciembre de 2020, Tomo II, página 1685, **Tipo:** Aislada.

TJA
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS
10 de mayo de 2021

Visto lo anterior, para el caso que nos ocupa, resultaba primordial **conocer el documento en el cual las partes se obligaron recíprocamente**, es decir, el contrato que dio origen a lo que hoy reclama el demandante actor, a través del presente juicio, como lo es el pago de las facturas derivadas de la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales, para conocer si los derechos y obligaciones contraídos se pactaron en un ámbito de igualdad como en los contratos privados o de supra subordinación como en los administrativos.

Es decir, no basta que exista el reclamo de una omisión respecto a las autoridades demandadas, sino que se tiene que contar con el derecho a pedir lo solicitado, en este caso, ese derecho se acredita con el contrato celebrado con la dependencia administrativa o la autoridad demandada, el cual ya mencionó en reiteradas ocasiones no fue probado, y así determinar si la relación es de supraordinación entre los sujetos del supuesto jurídico en estudio.

En ese sentido, conforme a lo dispuesto por el artículo 386 del Código de aplicación complementaria a la Ley de la materia, **al afirmar la**

existencia del contrato y por ser el principal interesado en que prospere su acción y al ser quien presentó su demanda, basada en los hechos que pretende demostrar, correspondía al actor probar y no solo afirmar la existencia del documento base de su acción, pues **el que afirma 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**, circunstancia que no se colma en el caso concreto.

Al respecto, los artículos 42, fracción IV y 43, fracción III, de la Ley de la materia, ordenan:

"Artículo 42. La demanda deberá contener:
 (...)

 IV. El acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo impugnados;

 Artículo 43. El promovente **deberá adjuntar** a su demanda:
 (...)

 III. **El documento en el que conste el acto o resolución impugnada;**

 ...".

Lo destacado es propio.

Bajo esas premisas, es evidente que la parte actora **sí tiene la carga de la prueba atinente a demostrar la existencia del contrato que afirma suscribió con las autoridades demandadas, en fecha 30 de junio de 2016, con motivo de los servicios profesionales que refiere.**

Como se advierte, la primera de las porciones normativas, dispone que uno de los requisitos que debe satisfacer la demanda de nulidad, es precisamente que el demandante señale el acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo que impugna a través del procedimiento seguido ante este Tribunal, lo que implica que con dicho señalamiento, afirma que ese acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo existe, que en este caso versa sobre el incumplimiento al contrato que refiriere suscribió con las demandadas.

Mientras que, de la segunda porción normativa transcrita, se aprecia que se impone al accionante el deber de **adjuntar a su demanda el documento en que conste el acto impugnado.**

Con lo que queda evidenciado que, es al impetrante de garantías a quien le corresponde soportar la carga de la prueba para demostrar la existencia de los actos atribuidos a las demandadas, toda vez que es quien afirmó su existencia al señalarlos y solicitar su anulación.

No puede soslayarse que la prueba documental no es la única prueba que conforme a la Ley de la materia puede ser ofrecida en juicio, de ahí que se insista en que la parte actora sí estuvo en condiciones de satisfacer la carga probatoria que por ley le correspondía, para demostrar la existencia de su acción en estudio.⁶

TJA
ESTADO DE MORELOS
GUNDAMAC

De las constancias que obran en autos, se desprende que, la parte actora exhibió los siguientes documentos:

- Escritura pública número 60, 957 (sesenta mil novecientos cincuenta y siete), volumen MMXLVII, página 133. A los diecinueve días del mes de agosto del dos mil quince, el Licenciado [REDACTED], Titular de la Notaría Número Uno y del Patrimonio Inmobiliario Federal, de la Novena Demarcación Notarial del Estado de Morelos, en que hizo **constar la modificación al consejo de socios administradores** de la Sociedad denominada "[REDACTED]", **SOCIEDAD CIVIL.** (fojas 15 a 22)
- Boleta de inscripción del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos.

⁶ Criterio adoptado de la resolución de amparo directo administrativo 212/2020, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito.

Folio electrónico de personas morales no. 1455*1. De fecha de prelación 21 de febrero de 2017. Primer antecedente: Escritura número 60957, denominación [REDACTED], S.C. (foja 23).

- Copia simple de la escritura pública número 60, 957 (sesenta mil novecientos cincuenta y siete), volumen MMXLVII, página 133. A los diecinueve días del mes de agosto del dos mil quince. (foja 24 a 31)

- Copia simple de la boleta de inscripción del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos. Folio electrónico de personas morales no. 1455*1. Fecha de prelación 21 de febrero de 2017.

- Copia simple de contrato de prestación de servicios profesionales, que celebra el Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos y la empresa denominada [REDACTED] S.C., de fecha quince de junio de dos mil dieciséis. (fojas 33 a 37).

- **Copia simple de contrato de prestación de servicios profesionales, que celebra el Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos y la empresa denominada [REDACTED] S.C., de fecha treinta de junio de dos mil dieciséis, sin firma de ninguna de las partes. (fojas 38 a 41). Carente de firma alguna que permita siquiera, inferir la voluntad de las partes para obligarse.**

- Acuse de recibido en original de fecha 18 de abril de 2017, del escrito firmado por [REDACTED] [REDACTED], Apoderado Legal de [REDACTED] [REDACTED], S.C., donde solicita el pago de la factura C 52, de acuerdo al contrato de fecha 30



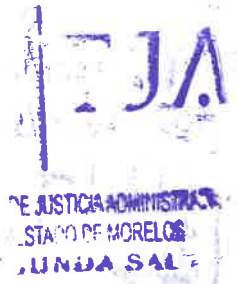
de junio de 2016, dirigido al Presidente Municipal de Tlaltizapán de Zapata, Morelos. (foja 42).

- Acuse de recibido en original de fecha 22 de marzo de 2017, del escrito firmado por [REDACTED] Apoderado Legal de [REDACTED] S.C., donde solicita el pago de la factura C 43, C 44, C 47 y C 50, de acuerdo al contrato de fecha 30 de junio de 2016, dirigido al Presidente Municipal de Tlaltizapán de Zapata, Morelos. (foja 43).

- Factura No. C 43, de fecha 30 de diciembre de 2016, por la cantidad de \$232,000.00 (dos cientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED] S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de noviembre en cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".

- Factura No. C 44, de fecha 30 de diciembre de 2016, por la cantidad de \$232,000.00 (dos cientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED] S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de diciembre en cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".

- Factura No. C 47, de fecha 01 de febrero de 2017, por la cantidad de \$232,000.00 (dos cientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED] S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de enero en



cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".

- *Factura No. C 50, de fecha 10 de marzo de 2017, por la cantidad de \$232,000.00 (doscientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED] S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de febrero 2017 en cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".*

- *Factura No. C 52, de fecha 06 de abril de 2017, por la cantidad de \$232,000.00 (doscientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED] S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de marzo 2017 en cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".*

- *Factura No. C 56, de fecha 10 de julio de 2017, por la cantidad de \$232,000.00 (doscientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED] S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de abril 2017 en cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".*

- *Factura No. C 57, de fecha 10 de julio de 2017, por la cantidad de \$232,000.00 (doscientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED] S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de mayo 2017 en cumplimiento a la cláusula*



seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".

- Factura No. C 58, de fecha 10 de julio de 2017, por la cantidad de \$232,000.00 (doscientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED], S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de junio 2017 en cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".

- Factura No. C 59, de fecha 10 de julio de 2017, por la cantidad de \$232,000.00 (doscientos treinta y dos mil pesos 00/100 m. n.), expedida por [REDACTED], S.C., por concepto de "...asesoría legal, administrativa financiera y fiscal... del mes de julio 2017 en cumplimiento a la cláusula seguida del contrato de prestación de servicio de fecha 30 de junio del 2016".

- Acuse de recibido con sello en original de fecha 09 de septiembre de 2016 por el ayuntamiento de Taltizapán de Zapata, Morelos, suscrito por [REDACTED], donde emite "la opinión del desarrollo y comportamiento de la Tesorería del Municipio de Taltizapán de Zapata, Morelos. (fojas 53 a 55)

- Acuse de recibido en con dos sellos en originales de fecha 23 de mayo de 2017, el primer sello de la Comisión Estatal de Agua Dirección General Jurídica y el segundo de la Comisión Estatal del Agua, suscrito por [REDACTED], Director General del Sistema Operador de Agua del Ayuntamiento de Taltizapán de Zapata, Morelos.

J.A.
ADMINISTRATIVA
MORELOS
A SALA

- Copia simple del convenio de coordinación que celebrado entre la Comisión Estatal del Agua, organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos a quien se le denominara por "La comisión" y el Presidente Municipal Constitucional se le denominara "el ayuntamiento", del día dieciocho de marzo de dos mil diecisiete, sin contar con ninguna firma de la parte de "La Comisión".
- Copia simple del convenio que modifica su similar de fecha cuatro de octubre del dos mil diecisiete, que celebrado entre la Comisión Estatal del Agua, organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos a quien se le denominara por "La comisión" y el Presidente Municipal Constitucional se le denominara "el ayuntamiento", del día dieciocho de marzo de dos mil diecisiete, sin contar con ninguna firma de la parte de "La Comisión".
- Original del Acta circunstanciada para la ejecución de obras que la Comisión Estatal del Agua, organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, veintiocho de abril de dos mil diecisiete, sin contar con las firmas del secretario ejecutivo y la directora general jurídico ambos de la Comisión Estatal del Agua.
- Copia simple del oficio DGIIFYR/046/2016, con sello de recibido por el Ayuntamiento Constitucional de Taltizapán de Zapata, Morelos, de fecha 06 de julio de 2016, suscrito por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Taltizapán de Zapata, Morelos.

- Acuse de recibido con sello en original de fecha 04 de julio de 2017 por la Regiduría de Asuntos de la Juventud. Protección del Patrimonio Cultura, suscrito por el representante legal de [REDACTED] S.C., dirigido a los Regidores del H. Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos.
- Acuse de recibido con sello en original de fecha 04 de julio de 2017 por la Regiduría de Desarrollo Agropecuario y Desarrollo Económico, suscrito por el representante legal de Consulting In Business Generation S.C., dirigido a los Regidores del H. Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos.
- Acuse de recibido con sello en original de fecha 04 de julio de 2017 por la Regiduría de Derechos Humanos y Asuntos Migratorios, suscrito por el representante legal de [REDACTED] S.C., dirigido a los Regidores del H. Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos.
- Acuse de recibido con sello en original de fecha 04 de julio de 2017 por la Regiduría de Asuntos Indígenas, Colonias y Población de Protección Ambiental, Igualdad y Equidad de Género, suscrito por el representante legal de [REDACTED] S.C., dirigido a los Regidores del H. Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos.
- Acuse de recibido con sello en original de fecha 04 de julio de 2017 por la Regiduría de Servicios Públicos Planificación y Desarrollo Urbano, Organismo Descentralizado, suscrito por el representante legal de Consulting In Business Generation S.C., dirigido a los Regidores del H. Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos.

J.A.
ADMINISTRATIVA
MORELOS

- Acuse de recibido con sello en original de fecha 04 de julio de 2017 por la Regiduría de Educación, Cultura y Recreación. Relaciones Públicas y Desarrollo Municipal, suscrito por el representante legal de [REDACTED] S.C., dirigido a los Regidores del H. Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos.
- Acuse de recibido por el Juzgado Cuarto de Distrito Cuernavaca, Morelos de fecha 13 de diciembre de 2019, donde [REDACTED], solicitó copias certificadas del expediente 29/2017.
- Copias certificadas de la sentencia del juicio ordinario mercantil 29/2017, promovido por [REDACTED] [REDACTED] S.C., constante de 8 fojas.
- Copia simple del estado de cuenta de [REDACTED] [REDACTED] S.C. de fecha 31 de julio de 2017, concepto: anticipo factura C 59.
- Acuse de recibido con sello de recibido en original de fecha 03 de febrero de 2017, dirigido al Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, suscrito por el representante legal de [REDACTED] [REDACTED] S.C., donde remite diagnóstico de recaudación de ingresos de la Tesorería Municipal.
- Acuse de recibido por la Oficialía de Partes Común del Poder Judicial de la Federación de la Judicatura Federal de fecha 01 de septiembre de 2020, suscrito por el apoderado legal de [REDACTED] [REDACTED] S.C., donde solicitó copias certificadas de la audiencia de Desahogo de Prueba Testimonial.
- Copia certificada del Desahogo de Prueba Testimonial, de fecha nueve de abril de dos mil

dieciocho, dentro del juicio ordinario mercantil 29/2017, constante de 6 fojas.

Documentales que en nada benefician a la parte actora para acreditar la existencia del contrato del que reclama su debido cumplimiento, como se puede advertir. Máxime que, el contrato en que basa su acción, fue exhibido en **copia simple**, por lo que no puede concederse valor probatorio, aún cuando no fueron objetadas por los intervinientes, puesto que estas solo generan una simple presunción de su existencia, la que se ve destruida con la ausencia de firma en el contrato de referencia.

Sirve de sustento a lo anterior la siguiente jurisprudencia y tesis aislada:



COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS, CUANDO SE ENCUENTRAN ADMINICULADAS CON OTRAS PRUEBAS. Las copias fotostáticas simples de documentos carecen de valor probatorio aun cuando no se hubiera objetado su autenticidad, sin embargo, cuando son adminiculadas con otras pruebas quedan al prudente arbitrio del juzgador como indicio, en consecuencia, resulta falso que carezcan de valor probatorio dichas copias fotostáticas por el solo hecho de carecer de certificación, sino que al ser consideradas como un indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretenden probar, con los demás elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer, como resultado de una valuación integral y relacionada con todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles.⁷ Lo resaltado es de este Tribunal.

⁷ No. Registro: 172.557

Jurisprudencia

Materia(s): Civil

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Tesis: I.3o.C. J/37

Página: 1759

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de **las copias fotostáticas simples** queda al prudente arbitrio del juzgador. Por lo tanto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia considera que las copias de esa naturaleza **que se presentan en el juicio de amparo carecen, por sí mismas, de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen;** pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran administradas con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho o derecho que se pretende demostrar. La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que, como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.⁸

Amparo en revisión 713/96. José Luis Levy Aguirre. 26 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Amparo en revisión 1743/96. Latino Americana de Válvulas, S.A. 20 de septiembre de 1996. Mayoría de votos; unanimidad en relación con el tema contenido en esta tesis. Disidente: José Luis García Vasco. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Amparo directo 3003/98. Edificadora y Urbanizadora Morelos, S.A. de C.V. 18 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández de Mosqueda. Secretario: Régulo Pola Jesús.

Amparo directo 86/2007. Óscar René Cruz Miyano. 26 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Benito Alva Zenteno. Secretario: V. Oscar Martínez Mendoza.

Amparo directo 119/2007. Marie Furukaki Matsumoto. 26 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretaria: Greta Lozada Amezcua.

⁸ Época: Octava Época
 Registro: 206535
 Instancia: Segunda Sala
 Tipo de Tesis: Aislada
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación
 Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988
 Materia(s): Común
 Tesis:
 Página: 219



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Además, el contrato multi referido, fue exhibido **sin ninguna firma de los suscriptores que permita siquiera inferir la voluntad de las partes para obligarse**. A mayor abundamiento, el signo gráfico, rúbrica o firma es el medio que sirve de constancia para acreditar la conformidad de la persona que la estampa, con el contenido del documento donde aquella se encuentra, de ahí que si el contrato de que se trate cuenta con firma autógrafa de quienes lo suscriben, ello significará que el contenido del documento es manifestación precisa de su voluntad, de otra manera, es decir, si el acto carece de firma autógrafa, no existirá dicha certeza.

TJA
ADMINISTRATIVA
MORELOS
JA SALA

Si bien como lo refirió el enjuiciante, existieron peticiones de su parte donde solicitaba al Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, el cumplimiento del contrato de servicios profesionales de fecha 30 de junio de dos mil dieciséis, y si la demandada fue omisa en emitir una respuesta, en cumplimiento al 8º Constitucional⁹, lo anterior no quiere decir, que por la omisión de respuesta, implique reconocer un derecho en favor del demandante que no fue acreditado en el presente juicio.

Amparo en revisión 7391/84. Rafael Bremont Jáuregui y otros. 22 de junio de 1988. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Amanda R. García González. Disidente: Atanasio González Martínez.

Amparo en revisión 8974/87. Compañía Constructora Cidisa, S.A. 8 de junio de 1988. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Daniel Núñez Juárez. Disidente: Atanasio González Martínez.

Véase Semanario Judicial de la Federación:

Séptima Epoca, Volúmenes 193-198, Primera Parte, página 66, tesis de rubro "COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS."

Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, página 183, tesis de rubro "COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS."

Séptima Epoca: Volúmenes 145-150. Primera Parte, página 37. Tesis 60, Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, Primera Parte, página 127. Tesis 115, Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, Octava Parte, página 177.

⁹ **Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

De lo anterior, es aplicable por analogía, la jurisprudencia PC.III.A. J/15 A de la décima época, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

"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. Del artículo 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la cláusula relativa de un contrato administrativo para la adquisición de bienes o servicios prestados, se advierte que el proveedor que los entregue o los preste puede entregar la factura correspondiente a la dependencia o entidad para obtener el pago, conforme a lo convenido en el contrato y lo establecido en el precepto mencionado, de lo cual surge la obligación de la autoridad de pagar dentro del plazo máximo de veinte días. Ese acto de entrega de facturas por parte del proveedor o particular para el pago correspondiente, previa entrega de los bienes o la prestación de los servicios contratados, por sí mismo, no corresponde a una petición, que ante la omisión de la autoridad de satisfacer la pretensión en dicho plazo, configure la negativa ficta, ya que para que ésta pueda actualizarse en ese supuesto, se requiere de la presentación de un escrito del proveedor dirigido a la dependencia o autoridad, donde solicita que se realice el pago del bien o servicio contratado, adjuntando las facturas; de no hacerlo así, es decir, cuando entregue las facturas sin mayor formalidad (sin escrito), entonces, una vez transcurrido o incluso transcurriendo el plazo que tiene la autoridad para pagar, sin haberlo hecho, el particular podrá presentar dicho escrito, exigiendo el pago."

Registro digital: 2011337 Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Décima Época Instancia: Plenos de Circuito Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la

Federación Tomo: Libro 29, Abril de 2016 Tomo II Tesis:
PC.III.A. J/15 A (10a.) Página: 1738.

En este contexto, no pasa desapercibido que la autoridad al contestar la demanda **negó la existencia de la supuesta relación contractual**, por lo que, no ha lugar a que se le reconozca un derecho que no fue probado, debido a que la autoridad plasma su voluntad "de hacer", dentro del contrato que celebre, mientras que su omisión de "no hacer", no constituye una configuración de ficción legal.

Y si bien en la especie, si se pueden hacer peticiones a las autoridades administrativas sobre aspectos o condiciones no estipuladas o que su interpretación pueda ser objeto de duda en los contratos administrativos, éstas si pueden ser impugnadas, pero **contando con el instrumento jurídico base de la acción como lo es el mismo contrato.**

Lo anterior es así, debido a que, cuando dos partes plasman su voluntad en un contrato, ambas se están obligando a un cumplimiento, adquieren derechos y obligaciones recíprocas, es así entonces, que el incumplimiento de una de sus cláusulas como lo puede ser el pago es más bien, una consecuencia jurídica a esa informalidad.

Así mismo, resulta importante destacar que para saber si un pago fue estipulado dentro un contrato, resulta necesario contar con los elementos idóneos que permitan realizar un estudio sobre si dicha cláusula fue debidamente pactada o existieron omisiones que dejaran a una interpretación de las partes para su cumplimiento, pero para esto se requiere del mismo contrato administrativo, suponer lo contrario, que no sea necesario el contrato, sería resolver o condenar sobre obligaciones que no se sabe si fueron pactadas entre las partes.

Entonces si dentro de un negocio jurídico, como lo puede ser un contrato, se señalan las fechas, forma, lugar de pago, y se incumple, quien resulte perjudicado con dicha omisión o retraso, tiene todas las facultades para reclamar su cumplimiento, ya que el acuerdo de voluntades fue vulnerado.

Lo anterior, debido a que **el contrato es la prueba idónea para reclamar el derecho vulnerado** y resolver un cumplimiento de contrato sin contar con el instrumento jurídico, **contravendría los principios de legalidad y seguridad jurídica.**

Para el caso de mérito, si no se cuenta con el documento base de la acción como lo es el contrato administrativo, es imposible que este Tribunal de legalidad pueda entrar al estudio del fondo del asunto, pues es esto lo que da el derecho a lo pedido.

Por lo tanto, no puede declararse un derecho en favor del demandante, sin probar la titularidad del derecho para exigir lo pedido, es decir, en el juicio de nulidad no se probó haber tenido celebrado un contrato administrativo con la parte actora y las demandadas o alguna otra autoridad para exigir el pago por la cantidad de \$1,972,000.00 (un millón novecientos setenta y dos mil pesos 00/100 m.n).

Al no quedar acreditado con prueba idónea la existencia del contrato del que se exige su cumplimiento, resulta imposible que este Tribunal pueda analizar el fondo del asunto, ya que la carga de la prueba sobre su existencia correspondía a la parte actora, toda vez que es suyo el propósito de poner en movimiento a este Tribunal.

La regla general para conocer los alcances de un determinado acto de autoridad, que se sabe cierto, consiste precisamente en conocer su contenido del cual se pueda saber quiénes son los sujetos a los que está dirigido, y a qué sujetos afecta el acto en su esfera jurídica;

consecuentemente, si la parte actora no probó la existencia del contrato del que demanda su incumplimiento y que imputa a las demandadas, no es posible que el juzgador determine y haga manifestaciones al respecto, porque no se desprende su existencia, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción XIV de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.¹⁰

Así, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹¹, se decreta el **sobreseimiento** del juicio en cuanto al acto impugnado en el escrito inicial de demanda en relación con las autoridades demandadas. Sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

TJA
JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS
NDA/SAL

"ACTO RECLAMADO, LA CARGA DE LA PRUEBA DEL CORRESPONDE AL QUEJOSO.

En el juicio de amparo indirecto, la parte quejosa tiene la carga procesal de ofrecer pruebas para demostrar la violación de garantías individuales que alega, ya que, el que interpone una demanda de amparo, está obligado a establecer, directamente o mediante el informe de la autoridad responsable la existencia del acto que es inconstitucional, aunque, incluso, las autoridades responsables no rindan su informe justificado, caso en el cual, la ley establece la presunción de la existencia de los actos, arrojando en forma total la carga de la prueba al petitionario de garantías, acerca de la inconstitucionalidad de los actos impugnados".¹²

¹⁰ "Artículo 37.- El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente:

...
XIV.- Cuando de las constancias de autos se desprende claramente que el acto reclamado es inexistente;
[...]"

¹¹ 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.

¹² Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 80, agosto de 1994, Tesis: VI.2o. J/308. Página: 77. Amparo en revisión 182/9. Fidel Benitez Martínez. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José

Finalmente, cabe precisar que, si bien la parte actora en su escrito inicial de demanda expuso como acto impugnado la negativa ficta recaída a los escritos de fechas 22 de marzo y 18 de abril ambos de 2017, y como se determinó en el considerando segundo de esta resolución, respecto a la fijación del acto impugnado, es menester de este Tribunal de legalidad, analizar en su integridad el escrito de demanda para determinar con un sentido de liberalidad, no restrictivo, la intención del promovente, analizado que fue el expediente, de la integridad de la demanda y de las constancias que obran en autos, además atendiendo a la causa de pedir, se determinó que el acto impugnado, lo constituye **el incumplimiento de pago de las contraprestaciones derivadas del contrato de prestación de servicios profesionales celebrado con fecha treinta de junio del dos mil dieciséis, entre el AYUNTAMIENTO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA, MORELOS, y [REDACTED] S.C.** Por lo que, se hace innecesario analizar la negativa ficta propuesta, pues en nada variaría el sentido de lo ya resuelto.

Al haberse actualizado la citada causal de improcedencia, este Pleno se encuentra impedido jurídicamente para abordar el estudio de fondo del acto impugnado y las pretensiones precisadas por el enjuiciante; esto, conforme lo dispone el criterio jurisprudencial que a continuación se cita:

"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

Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo en revisión 343/93. Anuncios en Directorios, S.A. de C.V. 19 de agosto de 1993, Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo en revisión 610/93. Carlos Merino Paredes. 27 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Laura Ivón Nájera Flores. Amparo en revisión 48/94. María del Rocío Niembro y otro. 15 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Laura Ivón Nájera Flores. Amparo en revisión 111/94. María Luisa Hernández Hernández. 13 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Nota Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 553, página 368.

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".¹³

Por lo antes expuesto y fundado es de resolverse y se:

RESUELVE

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

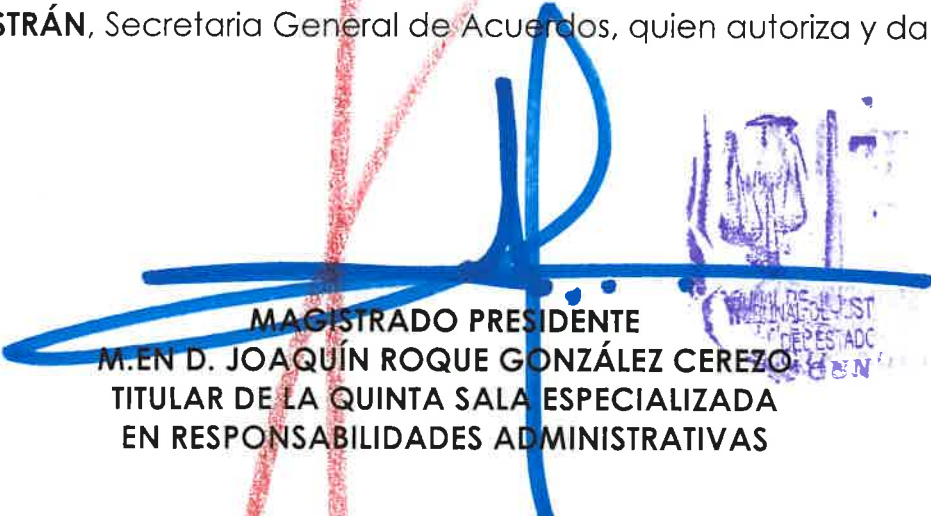
SEGUNDO.- Es procedente decretar en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, el **sobreseimiento** del presente juicio de nulidad, quedando impedido este Colegiado para analizar en el fondo la legalidad del acto impugnado, conforme a lo razonado en el último considerando de esta sentencia.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE y en su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CERZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; Magistrado **M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de

¹³ Amparo directo 412/90. Emilio Juárez Becerra. 23 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Amparo directo 359/92. Grupo Naviero de Tuxpan, S. A. de C. V. 14 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Amparo directo 154/93. Antonio Lima Flores. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 189/93. José Pedro Temolzin Brais. 6 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 349/93. José Jerónimo Cerezo Vélez. 29 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Nota: Tesis VI.2o.J/280, Gaceta número 77, pág. 77; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII-mayo, pág. 348.

la Primera Sala de Instrucción; Magistrado **Licenciado en Derecho GUILLERMO ARROYO CRUZ** Titular de la Segunda Sala de Instrucción y ponente en el presente asunto; Magistrado **Dr. en D. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; y; Magistrado **Licenciado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; en términos del artículo 4, fracción I y artículo séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos publicada en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 5514 el 19 de julio de 2017; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



**MAGISTRADO PRESIDENTE
M. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

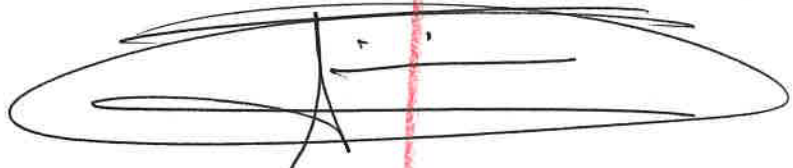
**MAGISTRADO
M. EN D. MARTÍN JASSO DÍAZ
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN**



**MAGISTRADO
LICENCIADO 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**

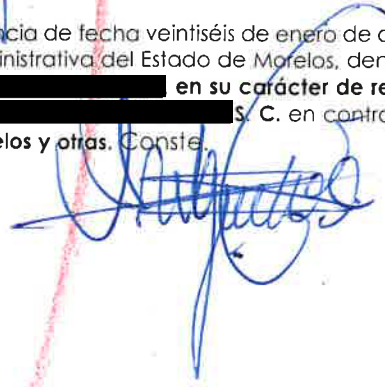


**MAGISTRADO
LIC. MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**




**SECRETARIA GENERAL
LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**

La presente hoja corresponde a la sentencia de fecha veintiséis de enero de dos mil veintidós, emitida por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dentro del juicio de nulidad TJA/2ºS/033/2020, promovido por [REDACTED] en su carácter de representante legal de la persona moral denominada [REDACTED] S. C. en contra del Tesorero Municipal de Tlaltizapán de Zapata, Estado de Morelos y otras. Conste.



IDFA.

En la Ciudad de Cuernavaca Morelos, a los
veintidos días del mes de Febrero
del año dos mil veintidos, siendo las 14:30
horas, se encuentra presente en esta Segunda sala del
Tribunal de Justicia Administrativa el
del C. [REDACTED] el

Autorizado del actor [REDACTED]
identifica mediante Cédula
7443104 y a quien
por su conducto notifico la resolución que
antecede y le sirva de notificación en forma.
Doy Fe.

A quien le notifico el contenido de
la Sentencia de fecha veintiseis
de enero del dos mil veintidos. Doy Fe.-

