

**SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO
DE OAXACA**

RECURSO DE REVISIÓN: 0416/2017

**EXPEDIENTE: 00379/2016 DE LA PRIMERA
SALA UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**MAGISTRADO PONENTE: HUGO VILLEGAS
AQUINO**

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, TREINTA DE AGOSTO DE DOS
MIL DIECIOCHO.**

Por recibido el Cuaderno de Revisión **0416/2017**, que remite la Secretaría General de Acuerdos, con motivo del recurso de revisión interpuesto por ***** autorizado legal de la parte actora del juicio natural, en contra de la sentencia de 10 diez de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, dictada por la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia del otrora Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado, en el juicio de nulidad 0379/2016 promovido por el **RECURRENTE** en contra del **CONTRALOR MUNICIPAL DE OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA** y otras autoridades, por lo que con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se admite. En consecuencia, se procede a dictar resolución en los siguientes términos:

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Inconforme con la sentencia de 10 diez de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, dictada por la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia del anterior Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado, ***** autorizado legal de la parte actora del juicio natural, interpone en su contra recurso de revisión.

SEGUNDO.- Los puntos resolutivos de la sentencia recurrida son como sigue:

“ ...

PRIMERO.- *Esta Primera Sala Unitaria de Primera Instancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y*

de Cuentas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, fue competente para conocer y resolver el presente asunto.

SEGUNDO.- *La personalidad de las partes quedó estipulada en el considerando segundo de este fallo. - - - -*

TERCERO.- *Se sobresee el juicio única y exclusivamente respecto del Cabildo Municipal, Presidente Municipal, Síndico Primero, Director General de Obras Públicas y Secretario de Finanzas y Administración, todos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca. - - - - -*

CUARTO.- *Se RECONOCE LA LEGALIDAD Y VALIDEZ de la resolución de ocho de diciembre de dos mil quince (08-12/2015), emitida por el Contralor Municipal (foja 209) -*

QUINTO.- NOTIFIQUESE *personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades y CÚMPLASE. - - - - -*

...”

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

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER, Párrafo Tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Cuarto y Décimo Transitorios del Decreto número 786 de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de enero de dos mil dieciocho; así como los 86, 88, 92, 93 fracción I, 94, 201, 206 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, dado que se trata de una sentencia de 10 diez de noviembre de 2017 dos mil diecisiete dictada por la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia relativo al juicio **0379/2016**.

SEGUNDO. Los agravios hechos valer se encuentran expuestos en el escrito respectivo del recurrente, por lo que no existe necesidad de transcribirlos, al no transgredírsele derecho alguno, como tampoco se vulnera disposición expresa que imponga tal obligación.

TERCERO. Inicia sus disconformidades señalando que la sentencia sujeta a revisión viola lo dispuesto en los artículos 176 y 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, porque la sala de origen dejó de estudiar la litis sometida a su

<p>Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO</p>
--

jurisdicción y de esa manera, afirma, se transgreden los principios de exhaustividad y justicia completa que deben imperar en las sentencias.

Explica lo anterior, porque dice que la resolutora primigenia, resuelve parcialmente respecto de las pretensiones planteadas en su demanda, porque en este libelo, se estableció que se pretende la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada de 8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince dictada por el Contralor Municipal y además se demandó el cumplimiento del contrato de obra pública DGOP/RP 028/2013 de 30 treinta de noviembre de 2013 dos mil trece y en consecuencia el pago demandado. De ello que se revela lo incompleto de la sentencia.

Continúa sus alegaciones sosteniendo ilegalidad en la sentencia alzada porque la primera instancia establece que no existe certeza ni prueba alguna que demuestre la existencia de los actos impugnados que atribuyen a los demandados. Además que es ilegal su determinación en la que indicó que no se probó la existencia de los actos impugnados porque las autoridades demandadas no emitieron algún acto de naturaleza administrativa que le irroque agravios, por lo que estimó sobreseer el juicio en términos de los artículos 131 fracción XI de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

Esto porque en la demanda la parte actora aduce el incumplimiento del contrato de obra pública, pretendiendo su cumplimiento, lo que implica que el acto de incumplimiento sea un acto negativo, pues es omisivo. En este sentido, afirma que la sala de origen deja de observar lo estatuido por los artículos 280 y 281 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, y que al tratarse los actos impugnados de hechos negativos, entonces la carga procesal no corresponde a la parte actora sino a la demandada. Sostiene que basta acreditar la existencia del contrato y aducir su incumplimiento para arrojar la carga de la prueba a la autoridad demandada, con el objetivo de que la enjuiciada demostrara su cumplimiento y con ello se desvirtuara la negativa formulada por la parte actora.

Agrega que la negativa simple de un acto, releva a la parte que hace la negación de la necesidad de probarla. Que en cambio, la negativa de las autoridades es una negativa calificada porque importa una afirmación, por lo que estaban en la necesidad de justificarla, es decir, afirma que a las autoridades correspondía probar que han cumplido con su obligación de pago. Que esta regla se encuentra establecida en el artículo 281 del Código Procesal Civil del Estado de Oaxaca, de aplicación supletoria a la ley que rige el proceso contencioso administrativo, de donde si el acto demandado lo constituye un acto negativo y aquella a quien se atribuye, lo niega, no corresponde a la contraparte demostrar su existencia porque además está imposibilitada a probar una abstención u omisión.

Por todo esto, dice, es ilegal la sentencia alzada porque no corresponde a la parte actora demostrar la existencia de actos negativos como lo es el incumplimiento del contrato por lo que, afirma, que la Juzgadora de primer grado hace una indebida aplicación de los artículos 131 fracción IX y 132 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

También refiere ilegalidad en la sentencia alzada porque la sala de origen determinó no otorgar valor probatorio alguno a la prueba testimonial que ofreció en términos del artículo 173 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca porque no hizo mención de los atestes ni en el escrito de demanda ni en el recurso de inconformidad presentado ante el Contralor Municipal. Igualmente, que no les confirió valor probatorio alguno debido a que en la consideración de la primera instancia, los testimonios no corroboran lo manifestado por el actor y porque tampoco agregan datos que permitan corroborar la veracidad de lo declarado, porque los testigos son omisos en mencionar que en la reunión estuviese presente la Dirección General de Obras Públicas.

Dice que esta manera de resolver es ilegal, porque ni en el escrito de demanda, ni en el escrito de inconformidad indicó que el presidente municipal y la Dirección de Obras Públicas estuvieran juntos, que lo que sí manifestó es que ambos, de manera verbal, después de varias gestiones, manifestaron que no pagarían a la parte

actora. Añade, que los testimonios no debieron ser desestimados porque los testigos reunieron las calidades de veracidad y certeza así como uniformidad y congruencia, con lo cual, las declaraciones de los testigos provocaban certidumbre en el ánimo del juzgador para conocer la verdad de los hechos y que por ello merecen eficacia probatoria. Dice que también es ilegal la forma en que resolvió la primera instancia porque si las manifestaciones de los testigos son coincidentes y además están administradas con otras pruebas, no debía restarles valor probatorio alguno. También se agravia que la juzgadora primigenia pasó por alto que el objeto de la testimonial era demostrar que el presidente municipal de manera verbal, negó a la parte actora que le realizaría el pago derivado del contrato que tenía con él. Y, por último, también se duele que se haya desestimado la prueba testimonial porque dice que si los testimonios fueron coincidentes respecto a la negativa del presidente municipal a realizar el pago, entonces ello era suficiente para acreditar la negativa de pago, circunstancia que no apreció de esta manera la primera instancia.

En otra parte de los agravios aduce que la sentencia sujeta a revisión es ilegal porque transgrede los principios de exhaustividad y mayor beneficio que rige las sentencias, lo que contraria el derecho de la parte actora a obtener una justicia completa y efectiva. Es así, porque la sala de origen omite resolver todas las cuestiones sometidas a su jurisdicción debido a que dejó de resolver lo apuntado en los conceptos de impugnación marcados como segundo y tercero del escrito de demanda. Manifiesta que esto trastoca lo establecido en los artículos 176 y 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca porque la sala de origen se aparta de los temas sometidos a su jurisdicción.

Ahora bien, de los autos del juicio que tienen pleno valor probatorio por tratarse de actuaciones judiciales se obtiene lo siguiente:

- a) Qua la parte actora señaló como actos impugnados: **A)** la resolución administrativa de 8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince dictada por el CONTRALOR MUNICIPAL DE OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA dentro del expediente CM/INCONFORMIDAD/02/2015 y la cual le fue comunicada por el oficio CM/3770/2015, en la que se decretó el desechamiento por

extemporáneo del recurso de inconformidad que presentó ante la sede administrativa y **B)** el cumplimiento del contrato de obra pública ***** de 30 treinta de noviembre de 2013 dos mil trece que suscribió con el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca y que refiere a la cantidad de \$***** (***** m.n.)

- b) Que en los antecedentes de la demanda, la hoy disconforme indicó: “...6. *A la fecha no me ha sido cubierta la factura expedida, esto es, no me ha sido cubierto el pago derivado del contrato, lo cual refleja a todas luces un claro **INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO** por parte del Municipio, de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para con mi representada, pese a las diversas gestiones de cobro y dilatorias injustificadas por parte del Municipio de Oaxaca de Juárez, en específico la Dirección General de Obras Públicas y el Presidente Municipal Constitucional, quienes el 22 de octubre de 2013, me informaron de manera verbal que después de varias gestiones, en definitiva no me iban a pagar, por lo que le hiciera como quisiera...*”
- c) Que entre las pruebas que la parte actora ofreció en su demanda está la testimonial a cargo de ***** y ***** prueba que señaló que se relaciona con todos y cada uno de los hechos de su demanda y que tienen por objeto acreditar sus pretensiones en el juicio;
- d) En la contestación de demanda, se advierte que el Contralor Municipal de Oaxaca de Juárez adujo: “...*Por otra parte, es procedente aclarar que esta autoridad resolvió con los elementos aportados y proporcionados por el entonces recurrente, y este no ofreció ni aportó prueba alguna para acreditar fehacientemente la negativa verbal expresa que dice le fue planteada y con lo que se establecería, en su caso, el término para la prescripción, pues únicamente hizo mención de ella, tal como se demuestra con las copias certificadas de la totalidad del expediente CM/INCONFORMIDAD/02/2016 que se anexa...*”;
- e) Diligencia de continuación de audiencia de ley de 17 diecisiete de agosto de 2017 dos mil diecisiete en la que se desahogó la prueba testimonial ofrecida por la parte actora y en la que se hicieron las siguientes preguntas a los testigos: “...7.- *¿En alguna ocasión acompañó al SR ***** a las oficinas del Presidente Municipal de Oaxaca de Juárez Oaxaca, que se ubican en Plaza de la Danza sin número, Colonia Centro, Oaxaca de Juárez, Oaxaca?*

8.- *En caso de ser afirmativa la respuesta a la pregunta anterior, ¿En qué fecha acompañó a la persona citada?*

10.- *¿Qué sucedió en la fecha que refiere?*

11.- *¿Qué le manifestó el ***** al presidente municipal el día que refiere?"*

Preguntas a las que los atestes respondieron: El primero: "A la pregunta número siete dijo: Que sí. A la pregunta número ocho dijo: veintidós de octubre de dos mil quince. A la pregunta número diez dijo: Tuvimos una reunión en sus oficinas en la sala de juntas del Palacio Municipal donde nuestro afiliado el arquitecto ***** expresó y solicito al presidente municipal Javier Villacaña el pago de dichos contratos lo cual se negó rotundamente porque el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca no contaba con dinero a lo cual esa fue su respuesta, ahí se terminó la reunión. A la pregunta número once dijo: que quería su apoyo para el pago de los contratos de las obras que tenía contratadas y ejecutadas con el municipio de Oaxaca Juárez, le mostró los dos contratos y estimaciones y todo el soporte que amparaba la ejecución de dicha obra, el presidente Municipal Javier Villacaña comentó que no tenía dinero el municipio.

El segundo: "A la pregunta número siete dijo: Que sí. A la pregunta número ocho dijo: el veintidós de octubre de dos mil quince. A la pregunta número diez dijo: se tuvo la reunión con el presidente a la cual el arquitecto ***** solicito su pago de sus contratos a lo cual el presidente municipal se negó a realizar dicho pago argumentando no tener recursos. A la pregunta número once dijo: le manifestó el cobro de los contratos de las obras contratadas con su empresa para su pronto pago a lo cual obtuvo una negativa.

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

f) Por último, consta la sentencia sujeta a revisión que en la parte que interesa es del tenor literal siguiente: "... Ahora bien, la pretensión que trata de hacer valer el aquí actor es la nulidad de la resolución de ocho de diciembre de dos mil quince (08-12-2015) emitida por el Contralor Municipal (foja 209). Documental que adquiere valor probatorio pleno en términos del artículo 173 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, pues la misma corre agregada en copias certificadas desprendiéndose de esta documental que fue desechado por extemporáneo el recurso de inconformidad interpuesto por el administrado, argumentando la autoridad demandada que el término de veinte días para su pago y de diez días para interponer el recurso de cuenta que establecen los artículos 56 y 87 de la Ley de Obras Públicas y Servicios

*Relacionados del Estado de Oaxaca, transcurrió en exceso pues su escrito fue presentando el veintitrés de octubre de dos mil quince; citando además que no se actualiza la causa legal para que se interrumpiera el plazo de diez días con los que contaba por lo que dicho escrito que contiene el recurso mencionado resulta extemporáneo. **Ahora bien, tratando de desvirtuar esta determinación** el administrado dentro del presente juicio sostiene en su escrito de demanda específicamente en el capítulo de hechos que el veintidós de octubre de dos mil quince, el Presidente Municipal y la Dirección General de Obras Públicas, le informaron de manera verbal y esta vez en forma definitiva que no le iban a pagar (foja 7), apreciándose en dicho escrito que el administrado plasmó su versión de los hechos que a su parecer le irrigan agravios y ofreció las pruebas que resultaron determinantes para estar en condiciones de cuantificar el plazo para interponer el presente juicio. Al efecto, para acreditar esto último aportó prueba testimonial a cargo de ***** y *****, las cuales fueron desahogadas el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, en donde totalmente fueron coincidentes en manifestar: que el veintidós de octubre de dos mil quince tuvieron una reunión en las oficinas del Palacio Municipal, en donde el administrado solicitó al Presidente Municipal el pago de las cantidades adeudadas con motivo de los contratos celebrados y quien se negó a pagar bajo el argumento que el municipio no contaba con dinero. Declaraciones tanto del administrado como de los testigos a juicio de esta Sala no adquieren valor probatorio en términos del artículo 173 fracciones II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, pues de la justipreciación de los hechos relatados por el administrado tanto en su escrito de demanda (foja 7), como en el escrito de inconformidad dirigido al Contralor Municipal (154), se aprecia que no hace referencia a los citados testigos, siendo que éstos afirman haber estado presentes el día veintidós de octubre de dos mil quince, en las oficinas del Palacio Municipal, en donde el administrado solicitó al Presidente municipal el pago de contratos, situación que de ninguna manera podía pasar desapercibida por el actor, máxime la importancia de las cantidades a cobrar y sumando a la insistencia de éste ante al autoridad quien supuestamente se negaba a efectuar los pagos pendientes, advirtiéndose por ende que la versión de los hechos emitida por dos atestes y por el administrado es diversa, ya que, como se dijo antes tales testimonios no corroboran lo manifestado por el actor y mucho menos agregan datos que permitan corroborar*

la veracidad de lo declarado, ya que sucede todo lo contrario, pues dichos testigos jamás mencionan que efectivamente en dicha reunión estuviese como lo refiere el actor, la Dirección de Obras Públicas, por lo que a juicio de esta Sala ante las notorias variaciones en los hechos que narran los testigos y el administrado no es jurídicamente viable darle valor probatorio alguno a estas testimoniales que permitan tener como cierta la fecha en que efectivamente le fue notificada en forma verbal y definitiva la negativa a pagarle con motivo del contrato suscrito y que motivó la resolución que hoy impugna. Finalmente, por lo que hace a las documentales exhibidas y certificadas que corren agregada en autos se valoran en términos del artículo 173 fracción I acreditándose únicamente el contenido de las mismas plenamente. Por lo que en estas consideraciones a juicio de esta Sala queda incólume la determinación de la demandada en el sentido de que el plazo que establece el artículo 87 de la Ley de Obras Pública y Servicios Relacionados del Estado de Oaxaca, que la letra dice: "...Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría o ante la Contaduría Mayor, por los actos que contravengan las disposiciones contenidas en esta Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que estos ocurran o se notifiquen al inconforme del acto impugnado. Lo anterior sin perjuicio de que las personas interesadas previamente manifiesten a las Delegaciones de la Contraloría o a los Órganos de Control Interno según corresponda, las irregularidades que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento de contratación, a fin de que dichas irregularidades se corrijan. Transcurrido el plazo establecido en éste artículo, precluye para los interesados el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que la Contraloría o la Contaduría Mayor, puedan actuar en cualquier tiempo en los términos de esta Ley. La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones legales aplicables..." Y al no haberlo hecho dentro del plazo señalado para ello y mucho menos tener causa legal para la interrupción de dicho término debe decirse que precluyó su derecho para el reclamo del pago que pretende y que tiene su origen en el contrato celebrado y en el que las partes se sujetaron a sus cláusulas como lo es el plazo de ejecución y la forma de pago, por lo que se infiere que el aquí administrado desde el momento en que no le fue cubierto su pago respectivo conforme al contrato firmado, tenía dentro de sus posibilidades hacer valer todos los recursos legales a que hubiera lugar, lo que en el caso no aconteció, por lo que la autoridad al señalar que el recurso de

inconformidad lo desechaba por extemporáneo no le irrogó agravios al administrado.

*En consecuencia, ante las consideraciones vertidas esta Juzgadora con la facultad discrecional que le otorga el numeral 179 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, estima pertinente **RECONOCER LA LEGALIDAD Y VALIDEZ** de la resolución de ocho de diciembre de dos mil quince (08-12-2015) emitida por el Contralor Municipal (foja 209)*

...”

Ahora, es preciso señalar que la resolución de 8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince aquí impugnada determinó desechar el recurso interpuesto por la hoy revisionista, debido a que lo consideró extemporáneo.

Por esta razón, en el escrito de demanda, en el apartado de las PRUEBAS la actora indicó que la prueba testimonial tiene “... *por objeto acreditar las pretensiones que en este juicio se deducen...*”.

Así, en el escrito de demanda la accionante indica que una de sus pretensiones es que se decrete la nulidad lisa y llana de la resolución de 8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince dictada por el Contralor Municipal de Oaxaca de Juárez que desechó su recurso por extemporáneo, por ello en el concepto de impugnación identificado como PRIMERO hace valer argumentos tendentes a controvertir la decisión de extemporaneidad de su recurso, y, si ha establecido que la testimonial que ofreció tiene por objeto demostrar sus pretensiones, es inconcuso que con dicha testimonial administrada con su concepto de impugnación lo que pretende es desvirtuar la extemporaneidad decretada, de ahí la relevancia del análisis cuidadoso de tal probanza.

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

En este sentido, de la apreciación de la juzgadora de primer grado, así como del análisis de la diligencia de 17 diecisiete de agosto de 2017 dos mil diecisiete, se tiene que las declaraciones de los testigos son coincidentes en cuanto a indicar que el día 22 veintidós de octubre de 2015 dos mil quince, el ciudadano ***** solicitó de manera verbal al Presidente Municipal de Oaxaca de Juárez y al Director de Obras Públicas del citado municipio, el pago relacionado con los contratos de obra pública y, que ambas autoridades, se negaron

verbalmente a realizar el relativo pago. Estas afirmaciones, son precisamente las que la demandante indica en su libelo de demanda, por tanto, contrario a lo decidido por la sala de conocimiento, los testimonios no son contrarios, sino coincidentes y por ello, es que merecen valor probatorio pleno, en términos de lo preceptuado por el artículo 173 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, porque con estas aseveraciones se logra demostrar que la solicitud de pago formulado por la actora, se llevó a cabo en data 22 veintidós de octubre de 2015 dos mil quince y, en esa misma fecha se dio respuesta a la petición, **verbalmente**, en sentido negativo.

Así, la determinación de VALIDEZ de la resolución impugnada descansa en el hecho de que la sala de origen tomó como base que la presentación del recurso de inconformidad era extemporáneo, como lo resolvió la sede administrativa, y porque en su equivocada decisión estimó que no se logró demostrar lo contrario con las testimoniales.

En este orden de ideas, derivado del análisis que esta Sala Superior hace a las constancias judiciales se logra establecer que las declaraciones de los testigos sí demuestran que la petición de pago se realizó el 22 veintidós de octubre de 2015 dos mil quince y que en esa misma fecha se obtuvo la respuesta negativa. Circunstancias que no fueron desvirtuadas por las demandadas. Partiendo de este supuesto, y tomando en consideración que el artículo 87, párrafo primero de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado señala lo siguiente:

“Artículo 87.- Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría o ante la Contaduría Mayor, por los actos que contravengan las disposiciones contenidas en esta Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que estos ocurran o se notifiquen al inconforme del acto impugnado...”

Luego, si el aquí disconforme conoció de la respuesta negativa de pago a su petición verbal hacia las demandadas el 22 veintidós de octubre de 2015 dos mil quince y, del texto de la propia resolución impugnada se obtiene que el recurso de inconformidad se presentó el 23 veintitrés de octubre de 2015 dos mil quince, entonces lo presentó

dentro el plazo de 10 diez días a que alude el dispositivo en comento. **Por tanto**, la decisión de la juzgadora para convalidar la extemporaneidad decretada es ilegal, porque no se tiene por demostrada la presentación extemporánea, sino lo contrario, queda demostrada, de la testimonial aportada y ante la omisión de la demandada en desvirtuar dicha testimonial, que el recurso intentado en sede administrativa se hizo dentro del plazo legal. Por todo esto, es **fundada** el agravio del disconforme en la que aduce la ilegalidad de la sentencia que desestimó la valoración de su prueba testimonial.

En tales condiciones, dado que como se apuntó la validez de la resolución impugnada tiene por origen una ilegal valoración de pruebas, procede entonces analizar dicha determinación (resolución de desechamiento de 8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince, dictada por el CONTRALOR MUNICIPAL DE OAXACA DE JUÁREZ dentro del expediente CM/INCONFORMIDAD/02/2015) pero a la luz de la correcta valoración de la testimonial, misma a la que en el párrafo que antecede se le confirió pleno valor probatorio.

Siguiendo esta línea argumentativa, es pertinente indicar que el acto del que se agravia desde la sede administrativa el hoy recurrente es un acto negativo, pues se traduce en la existencia de un acto verbal que **niega** una petición, la correlativa al pago del contrato de obra pública DGOP/RP 28/2013 de 30 treinta de noviembre de 2013 dos mil trece. Importa lo anterior porque un acto negativo implica que la autoridad niega o rechaza la petición que le ha sido formulada a la sede administrativa, por tanto, el plazo inicia a partir de que el administrado conoce la respuesta negativa de la autoridad. Este razonamiento encuentra apoyo por identidad en el tema, en la tesis orientadora III.5o.C.21 K dictada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, misma que fue publicada en la página 1451 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el TOMO XXI de mayo de 2005, bajo el rubro y texto del tenor literal siguientes:

“DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS. *En los primeros la autoridad se rehúsa o rechaza expresamente obrar a favor de la pretensión del gobernado; en tanto que en los omisivos se abstiene de contestar la petición del particular ya sea en forma*

afirmativa o negativa. En ese contexto, se afirma que contra los actos negativos sí corre el término que prescribe el artículo 21 de la Ley de Amparo, en la medida de que el gobernado resiente una afrenta con la actitud de la autoridad de no complacerlo en los términos que éste pretende, situación que se consume en el instante de la negativa y es lo que da la pauta para establecer, a partir de que se tenga conocimiento del mismo, el plazo a que alude el referido precepto; lo que no sucede con los actos omisivos, puesto que la abstención de actuar por parte de la autoridad, que es lo que produce el perjuicio, no se consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento, razón por la cual en esta clase de actos no corre el término de referencia.”

Se sigue entonces, que la presentación del recurso de inconformidad en sede administrativa no es extemporánea porque se presentó dentro del plazo de 10 diez días hábiles a que se refiere el artículo 87 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado. En tales condiciones, se reitera es ilegal la determinación de la primera instancia y también es ilegal la resolución de 8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince, impugnada vía juicio de nulidad, pues el desechamiento decretado carece de fundamento legal, al haber demostrado el aquí inconforme que conoció de la negativa verbal de la demandada el 22 veintidós de octubre de 2015 dos mil quince y él presentó su recurso de inconformidad dentro del plazo legal de 10 diez días hábiles, puesto que lo interpuso al día siguiente en que conoció de la respuesta de la autoridad.

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

De esta manera, la forma de resolver de la sede administrativa es ilegal, pues indebidamente resolvió el desechamiento del recurso de inconformidad del actor, con lo que transgredió lo dispuesto en el artículo 7 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 178 fracción II y 179 de la misma Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se declara la **nulidad lisa y llana de la resolución de 8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince, dictada por el Contralor Municipal de Oaxaca de Juárez, en el expediente CM/INCONFORMIDAD/02/2015.**

En otro orden de ideas, de los sintetizados agravios del recurrente se advierte que su inconformidad porque la sala de origen no analizó todas las pretensiones del juicio, pues dice, esencialmente, que la juzgadora omitió el análisis y pronunciamiento de lo que hizo valer como el cumplimiento del contrato de obra pública ***** de 30 treinta de noviembre de 2013 dos mil trece que suscribió con el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca y que refiere a la cantidad de \$***** (***** pesos ***** m.n.).

Esto es **fundado** porque de la sentencia en revisión se tiene que la sala de primer grado, nada dijo respecto a esta petición, con lo que su análisis es incompleto y transgrede el derecho a la impartición de justicia completa que se encuentra reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal, de ahí, que no haber observado esta circunstancia conlleva a establecer que la sentencia alzada es ilegal.

Importa lo anterior, porque la doctrina administrativa reconoce la figura de la **litis abierta** conforme la cual las partes que impugnan una resolución que resuelve un recurso en sede administrativa y ésta es declarada nula, pueden hacer valer conceptos de impugnación en contra de la diversa que impugnaron ante la sede, pueden además, hacer valer cuestiones que no plantearon ante la autoridad administrativa. Sirve de apoyo, en la parte que interesa, la tesis II.4o.A.25 A del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, la cual fue emitida en la novena época y publicada en la página 1340 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a TOMO XXXII, de septiembre de 2010, bajo el rubro y texto siguientes:

“LITIS ABIERTA EN EL JUICIO DE NULIDAD. COMO DICHO PRINCIPIO NO ES DE APLICACIÓN ABSOLUTA, SI EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO CUENTA CON LOS ELEMENTOS SUFICIENTES QUE LE PERMITAN RESOLVER DEBIDAMENTE EL FONDO DE LA CUESTIÓN DEBATIDA, DEBE REALIZAR UNA DECLARATORIA DE NULIDAD PARA EFECTOS CON EL OBJETO DE QUE SEA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUIEN LO DEFINA. Si bien es cierto que los artículos 1o., segundo párrafo y 50, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo consagran el principio de *litis abierta* que opera en el juicio de nulidad, que esencialmente consiste en que el afectado con la

resolución recaída a un recurso en sede administrativa puede expresar conceptos de nulidad tanto respecto de la determinación impugnada en dicho recurso como de la emitida en éste y, además, por lo que toca a la primera, puede introducir argumentos diferentes a los que hizo valer, pudiendo ofrecer las pruebas que estime pertinentes para demostrar la ilegalidad de ambos pronunciamientos, también lo es que como dicho principio no es de aplicación absoluta, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con los elementos suficientes que le permitan resolver debidamente el fondo de la cuestión debatida, debe realizar una declaratoria de nulidad para efectos con el objeto de que sea la autoridad administrativa quien lo defina, por ser ésta la que tiene todos los medios pertinentes para ello.”

(subrayado nuestro)

En el caso, importa destacar que la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca no prevé la existencia de la institución de la litis abierta, no obstante, la reforma Constitucional de 10 diez de junio de 2011 dos mil once trajo como postulado que las autoridades en la interpretación de los derechos humanos, como lo es el derecho de audiencia y la tutela jurisdiccional efectiva, deben, atender el mayor beneficio para las personas, procurando evitar incurrir en rigorismos excesivos e innecesarios que se constituyan en obstáculos para los gobernados, por ello, en una interpretación flexible del dispositivo 66 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca¹, se hace posible que este Tribunal en el efectivo ejercicio de la tutela judicial estudie los motivos de disenso que ya fueron planteados por el administrado ante la sede administrativa. De esta manera, además que se asegura el cumplimiento de una impartición completa, pronta, imparcial y efectiva, se reducen tiempos en los procesos y desgastes económicos y legales para las partes.

De esta manera, como se previno en líneas precedentes, la sala de primera instancia omitió el análisis y pronunciamiento de la pretensión que el aquí disconforme hizo consistir en el cumplimiento del contrato de obra pública ***** de 30 treinta de noviembre de

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO

¹ “**Artículo 66.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales administrativas correspondientes, ante el Tribunal.”

2013 dos mil trece, que suscribió con el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca y que refiere a la cantidad de \$***** (***** pesos ***** m.n.), esto desde luego, porque estimó, al igual que la sede administrativa que era legal el desechamiento del recurso de inconformidad por extemporáneo, **sin embargo**, más arriba este tema ya fue debatido y se estableció que el recurso de inconformidad planteado por el actor no es extemporáneo con lo que se declaró nula la decisión del recurso de inconformidad. Ante este panorama, conforme a lo apuntado, al haberse decretado ilegal la resolución que desechó el recurso de inconformidad, era obligación de la juzgadora entrar al análisis de su siguiente prestación, es decir la relativa al cumplimiento del pago, lo que no aconteció.

Por lo anterior, estamos ante una sentencia que transgrede los artículos 176 y 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, virtud que la misma está carente de congruencia y exhaustividad y con ello se vulnera igualmente la garantía de legalidad y el principio de completitud contenidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es así, porque la justicia completa implica que deberán resolverse todos los puntos sometidos a la jurisdicción de las autoridades, en este caso, todas las cuestiones sometidas a la consideración de la primera instancia debieron ser analizadas para que su sentencia cumpliera con los elementos de congruencia y exhaustividad. En el caso, es pertinente indicar que la congruencia implica que la decisión que al efecto se emita debe estar en consonancia con los puntos debatidos, porque ello generará que se emita una sentencia congruente interna y externamente también. Por su parte, la exhaustividad implica que deben tomarse en consideración todos los argumentos expuestos por las partes, sin añadir algo que no hayan esgrimido pero tampoco dejando nada fuera, es así, que los dispositivos 176 y 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca², vigente

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO
--

² **ARTÍCULO 176.-** La Sala Unitaria de Primera Instancia, al pronunciar sentencia suplirá las deficiencias de la queja planteada por el actor en su demanda, siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio, pero en todos los caso se contraerá a los puntos de la Litis.”

^{2a} **ARTÍCULO 177.-** Las sentencias que emita el Tribunal, deberán de contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, la exposición de las razones por las que, en su caso, se haga uso de la facultad para suplir la deficiencia de la queja, así como el examen y valoración de las pruebas que se haya rendido;

hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, disponen que las sentencias del Tribunal deberán contraerse a la litis, es decir, ser acordes con los planteamientos de las partes. Por ello, la omisión de la primera instancia, patentiza el agravio denunciado y hace ilegal su decisión. Estas consideraciones encuentran apoyo por analogía en el tema en la jurisprudencia IV.2o.T. J/44 del Segundo Tribunal Colegiado en materia del Trabajo del Cuarto Circuito dictada en la novena época, la cual está publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XIX de Febrero de 2004, y que está visible a página 888 con el rubro y texto del tenor literal siguiente:

“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE. SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS. *Del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo se advierte la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que deben observarse en el dictado del laudo: el de congruencia y el de exhaustividad. El primero es explícito, en tanto que el segundo queda imbíbido en la disposición legal. Así, el principio de congruencia está referido a que el laudo debe ser congruente no sólo consigo mismo, sino también con la litis tal como haya quedado establecida en la etapa oportuna; de ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, entendida como aquella característica de que el laudo no contenga resoluciones o afirmaciones que se contradigan entre sí y, por otro, de congruencia externa, que en sí atañe a la concordancia que debe haber con la demanda y contestación formuladas por las partes, esto es, que el laudo no distorsione o altere lo pedido o lo alegado en la defensa, sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado, ni de condenar o de absolver a alguien que no fue parte en el juicio laboral. Mientras que el de exhaustividad está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, es decir, dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en aquellos en los que se sustenta la contestación y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate. Por tanto, cuando la autoridad laboral dicta un laudo sin resolver sobre algún punto litigioso, en realidad no resulta contrario*

al principio de congruencia, sino al de exhaustividad, pues lejos de distorsionar o alterar la litis, su proceder se reduce a omitir el examen y pronunciamiento de una cuestión controvertida que oportunamente se le planteó, lo que permite, entonces, hablar de un laudo propiamente incompleto, falto de exhaustividad, precisamente porque la congruencia -externa- significa que sólo debe ocuparse de las personas que contendieron como partes y de sus pretensiones; mientras que la exhaustividad implica que el laudo ha de ocuparse de todos los puntos discutibles. Consecuentemente, si el laudo no satisface esto último es inconcuso que resulta contrario al principio de exhaustividad que emerge del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, traduciéndose en un laudo incompleto, con la consiguiente violación a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.”

Así como en el criterio XXI.2o.12 K del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito también de la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo VI de Agosto de 1997 y consultable a página 813, con el rubro y texto del tenor siguiente:

“SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA. *El principio de congruencia que debe regir en toda sentencia estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.”*

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

Por último, se acota que tanto en el juicio natural como en el actual recurso de revisión, la ahora disconforme, respecto de la pretensión que hace consistir en el cumplimiento del contrato de obra pública

***** de 30 treinta de noviembre de 2013 dos mil trece que suscribió con el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, indica que la sala de origen es omisa en tomar en consideración que está atribuyendo a la autoridad demandada una negación (consistente en la negativa verbal que hizo de cumplir (pago) el relatado contrato), por tanto, alega que debe tomarse en cuenta que esa ilegal actuación, que afirma cometió la autoridad (negación), no debe ser demostrada por la actora sino por la autoridad demandada y, que en su contestación la sede administrativa lo que hace es negar que negó el cumplimiento diciendo, además, que la parte actora no logra demostrar la existencia de la negativa verbal. Circunstancia esta, que dice la actora debe ser analizada a la luz de los artículos 280 y 281 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, porque al tratarse los actos impugnados de hechos negativos, la carga procesal corresponde a la demandada. De ahí que sostiene que basta acreditar la existencia del contrato y aducir su incumplimiento para arrojar la carga de la prueba a la autoridad demandada, con el objetivo de que la enjuiciada demostrara su cumplimiento y con ello se desvirtuara la negativa formulada por la parte actora.

Al análisis de la sentencia sujeta a revisión se obtiene que en efecto, la autoridad demandada en su contestación indica: *“...Por otra parte es procedente aclarar que esta autoridad resolvió con los elementos aportados y proporcionados por el entonces recurrente, y que no ofreció ni aportó prueba alguna para acreditar fehacientemente la negativa verbal expresa que dice le fue planteada y lo que establecería en todo caso, el término para la prescripción, pues únicamente hace mención de ella...”*, de donde se observa la negativa de la autoridad respecto de la negación verbal que se le atribuye, partiendo del hecho de que afirma que la parte actora debió probar la existencia de tal negación, esto último, que se dijo en líneas precedentes sí demostró que existió a partir de la prueba testimonial que ofreció y se desahogó.

En estas condiciones y de todo lo reseñado, se deduce que la Sala de origen, omitió el análisis de la pretensión relativa al cumplimiento del contrato ***** de 30 treinta de noviembre de 2013 dos mil trece que suscribió con el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, y cuyos motivos de disenso están contenidos en los

conceptos de impugnación segundo y tercero de su escrito de demanda, lo que genera, como ya se dijo, la transgresión a los dispositivos 176 y 177 fracción I de la citada Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

En mérito de lo anterior, si bien, la sala de origen ya se pronunció respecto de la resolución que desechó el recurso de inconformidad de la aquí disconforme (8 ocho de diciembre de 2015 dos mil quince dictada por el Contralor Municipal de Oaxaca de Juárez dentro del expediente administrativo CM/INCONFORMIDAD/02/2015), ha sido omiso en atender todos los puntos sometidos a su jurisdicción, de ello que esta Superioridad estime que no ha agotado su jurisdicción y, como esta Resolutoria de Revisión no puede pronunciarse donde la primera instancia no lo ha hecho, entonces procede, que vuelvan los autos para que la primera instancia agote su jurisdicción y analice la legalidad de la pretensión planteada.

Tiene aplicación el criterio emitido por la Sala Superior de este Tribunal, Tesis TCASS0008/2011TO.1AD, Número de Registro 8, Primera Época, fuente Boletín número 1 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Oaxaca, Tomo I, Enero de 2011, visible a página 8, de rubro y texto, siguientes:

“SENTENCIA PARA EFECTOS. LA SALA SUPERIOR AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN NO PUEDE DICTARLA CUANDO LA PRIMERA INSTANCIA NO AGOTÓ SU JURISDICCIÓN. *Conforme al artículo 177 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa, las sentencias que emita este Tribunal deberán contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; luego, si la Sala de Primera Instancia, emite una sentencia en la que no se pronuncia sobre todos los hechos sometidos a su consideración y la Sala Superior al resolver el recurso de revisión determinó revocar esa determinación, lo procedente es que la resolución sea para el efecto de remitir los autos a la Sala de Primera Instancia para que ésta agote su jurisdicción, sin que ello implique reenvío, virtud que el órgano revisor no tiene facultades para pronunciarse de un asunto donde la juzgadora no agotó su facultad y obligación que le impone la ley para resolver acerca de todas las cuestiones sometidas a su consideración.”*

En consecuencia, al haber resultado **fundados** los agravios expuestos y tomando en consideración que la sala de origen no ha agotado su jurisdicción, **se revoca** la sentencia impugnada y se vuelven los autos a la sala de origen para que ésta en el ejercicio de la impartición de justicia completa, analice la pretensión relativa al cumplimiento de contrato de obra pública ***** de 30 treinta de noviembre de 2013 dos mil trece, que suscribió con el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, y los motivos de desacuerdo contenidos en los conceptos de impugnación segundo y tercero, tomando en consideración al argumento de la parte actora en el que solicita la valoración de la contestación de la demandada a la luz de los artículo 280 y 281 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca. Con fundamento en los artículos 207 y 208 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **REVOCA** la sentencia de 10 diez de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, tal como quedó precisado en el considerando que antecede.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, con copia certificada de la presente resolución, vuelvan las constancias remitidas a la Primera Sala Unitaria de Primera Instancia, y en su oportunidad archívese el cuaderno de revisión como concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, con la ausencia de la Magistrada María Elena Villa de Jarquín, quienes actúan con la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe.

LAS PRESENTES FIRMAS CORRESPONDEN AL RECURSO DE REVISIÓN 416/2017

MAGISTRADO ADRIÁN QUIROGA AVENDAÑO.
PRESIDENTE

MAGISTRADO HUGO VILLEGAS AQUINO.

MAGISTRADO ENRIQUE PACHECO MARTÍNEZ.

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

LICENCIADA SANDRA PÉREZ CRUZ.
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS.

Datos personales
protegidos por el Art.
116 de la LGTAIP y el
Art. 56 de la LTAIPEO