



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

"2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco"

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO: REC-002/2018-P-1.

RECURRENTE: C. *****
PARTE ACTORA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NÚMERO 776/2017-S-2.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ALFREDO CELORIO MÉNDEZ.

SECRETARIA: HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTINEZ.

VILLAHERMOSA, TABASCO, XLIV SESIÓN ORDINARIA DEL H. PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL VEINTIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO.

VISTOS. - Para resolver los autos del Toca de Reclamación número **REC-002/2018-P-1**, relativo al **RECURSO DE RECLAMACIÓN** interpuesto por el **CIUDADANO *******, parte actora en el Juicio Contencioso Administrativo número **776/2017-S-2**, en contra del auto de incompetencia de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, dictado por la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal, y;

R E S U L T A N D O

I.- Por escrito de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, el ciudadano

***** , interpuso **RECURSO DE RECLAMACIÓN**, en contra del auto de incompetencia de fecha diez de octubre del año en cita, emitido por la Segunda Sala Unitaria de este Órgano Jurisdiccional, en el Juicio Contencioso Administrativo número 776/2017-S-2.

II.- El doce de enero de dos mil dieciocho, se admitió a trámite el recurso, designándose como Ponente el Magistrado José Alfredo Celorio Méndez, Titular de la Primera Ponencia, turnándose el Toca debidamente integrado a través del oficio número TJA-SGA-191/2018, de fecha diecinueve de febrero del año que transcurre.

2

III.- El veintiséis de abril de dos mil dieciocho, el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal dictó la resolución dentro del Toca de Reclamación en que se actúa, confirmando en sus términos el auto emitido por la Segunda Sala Unitaria el diez de octubre de dos mil diecisiete.

IV.- Inconforme con esa decisión, el recurrente ***** promovió juicio de Amparo Directo, el cual fue radicado bajo el número 648/2018 y resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con sede en Coatzacoalcos, Veracruz, el veinticuatro de octubre de la presente anualidad, concediéndose la



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

protección constitucional al quejoso para el efecto de que esta autoridad realice lo siguiente:

- 1. El Pleno de la Sala Superior Responsable, tomando en consideración lo expuesto en esta ejecutoria, deje insubsistente la sentencia reclamada; y,*
- 2. Dikte una nueva, en la que determine que la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, con sede en Villahermosa, es competente para conocer del juicio de nulidad 776/2017-S-2, promovido por el quejoso, y en consecuencia, revoque el auto de diez de octubre de dos mil diecisiete, y ordene a la citada autoridad provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda del actor *****, en la inteligencia de que en esa determinación podrá admitirla, o en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco. (SIC.)*

V.- Por acuerdo de fecha trece de noviembre de dos mil dieciocho, el Cuerpo Colegiado de este Órgano Jurisdiccional dejó insubsistente la resolución reclamada, ordenándose emitir una nueva conforme a los lineamientos señalados en la ejecutoria de que se trata; turnándose el Toca debidamente integrado a través del oficio número TJA-SGA-2258/2018, de fecha quince de los corrientes, para la formulación del proyecto de resolución que en derecho corresponde, mismo que hoy se pronuncia y;

3

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

I.- COMPETENCIA.-Este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, resulta competente para conocer y resolver en definitiva el presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN,**

de conformidad con lo previsto en los artículos 108, 109, 110 fracción I, y 171 fracción XXII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

II.- ACUERDO RECURRIDO.- El auto de incompetencia de diez de octubre de dos mil diecisiete, recurrido textualmente señala:

"...Villahermosa, Tabasco; a diez de octubre de dos mil diecisiete.

Vistos.- *La razón secretarial que antecede, fórmese el expediente y regístrese en el libro de Gobierno bajo el número 776/2017-S-2, seguidamente la Sala acuerda:*

Primero.- *Por presentado el ciudadano ***** por su propio derecho, con sus escritos de ocho de septiembre y dos de octubre del año en curso, mediante los cuales, por una parte viene a interponer Juicio Contencioso Administrativo, en contra de las autoridades **ORGANISMOS PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO, SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO, SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS, AHORA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO,** de quienes demandada: "A) La negativa de las autoridades responsables de hacerme pago del adeudo de \$6´344,554.67 (SEIS MILLÓN TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS 67/100 M.N.), cantidad que se encuentra documentada en las facturas que se enumeran y describen a continuación...; B) La omisión de las autoridades responsables, de hacerme el pago de la suma de \$6´344,554.67 (SEIS MILLÓN TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS 67/100 M.N.); C) se condene a las autoridades responsables al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros y recargos (por mora), en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado...." (SIC); y en el diverso curso, comparece a modificar el punto VI denominado pretensiones punto 1) de su escrito de demanda. Regístrese en el libro de gobierno bajo el número 776/2017-S-3.*



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

Segundo.- Del análisis realizado al escrito de demanda y sus anexos, esta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, arriba a la conclusión que el Juicio resulta **improcedente**, como se pasa a explicar:

El impetrante ***** reclama el pago de una deuda por la cantidad de **\$6´344,554.67 (SEIS MILLÓN TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS 67/100 M.N.)**, aduciendo que la misma se encuentra documentada en sendas facturas de números: ***** , por virtud de que el Organismo Público Descentralizado de Servicios de Salud del Estado le solicitó diversos pedidos, compras directas, consistentes en equipos de oficina, medicamentos, reactivos para laboratorio, material de curación, equipos médicos y de cirugía y equipos de rehabilitación, los cuales fueron entregados, que las citadas facturas fueron presentadas para su pago dentro del término que señala el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, ante las demandadas una vez que fueron entregados y revisados los trabajos realizados y sin ninguna inconformidad.

De la narrativa anterior, se advierte que lo que el actor promueve en esta causa es una acción de pago basada la misma en diversas facturas, lo que hace inobjetable que el juicio resulta -como se adelantó- improcedente por las consideraciones siguientes:

5

Tercero.- En el artículo 157 La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se establece la competencia de este Tribunal, el cual es del tenor literal siguiente:

Artículo 157.- El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

- I.** Las controversias de carácter administrativo y fiscal derivadas de actos o resoluciones definitivas, o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios del Estado, así como de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, cuando los mismos actúen como autoridades;
- II.** Los decretos y acuerdos emitidos por autoridades administrativas, estatales o municipales, de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

"2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco"

- III.** *Las dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, incluyendo a los organismos descentralizados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;*
- IV.** *Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal del Estado, indebidamente percibido por el Estado o por el municipio, incluyendo a sus organismos descentralizados, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales estatales;*
- V.** *Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas locales o municipales;*
- VI.** *Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;*
- VII.** *Las resoluciones administrativas y fiscales favorables a las personas físicas o jurídicas colectivas que impugnen las autoridades, por considerar que lesionan los derechos del estado;*
- VIII.** *Las que se dicten en materia de pensiones con cargo al erario estatal o municipal;*
- IX.** *Las que determinen el actuar de manera unilateral de las autoridades, tratándose de rescisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal;*
- X.** *Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente;*
- XI.** *Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;*
- XII.** *Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo*



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

que señalen el Código Fiscal del Estado, o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución afirmativa ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; como en aquellos en que la Ley de la materia establezca que los particulares no gozan de derechos preferentes;

XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas no graves en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, incluyendo las resoluciones dictadas por los órganos constitucionales autónomos;

XIV. Las resoluciones de la Contraloría del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización, en términos de las Leyes aplicables;

XVI. Las resoluciones definitivas que determinen la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los agentes del Ministerio Público; peritos; custodios, y miembros de las instituciones policiales del Estado y municipios de Tabasco; y

XVII. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Conforme lo trasunto y si bien el quejoso fundamenta su acción en las fracciones I y IX del numeral en cita, cierto es que en ninguna de tales hipótesis se establece que es esta vía administrativa la adecuada para promover, en virtud de que, por cuanto hace a la primera, si bien prevé la competencia de este Tribunal para conocer de controversias de carácter administrativo y fiscal, también lo es que las mismas deben **derivar de actos o resoluciones definitivas** o que **pongan fin a un procedimiento**, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; en cuanto hace al

segundo supuesto, en razón de que, conforme al reclamo del impetrante, no existe un acto ejecutado de forma unilateral por parte de las demandadas, que haya determinado la rescisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrado por las dependencias de orden estatal y municipal centralizada y paraestatal.

Cuarto.- *Se llega a la conclusión anterior, atendiendo a que el impetrante reclama una negativa de pago de adeudo, basada en sendas facturas, solicitando se ordene además el pago de los gastos financieros y recargos que resulten, por virtud de haberse incumplido en el pago oportuno del referido adeudo, en términos de lo previsto por el numeral 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco; sin embargo, omitió el accionante allegar al sumario, resolución administrativa alguna que hubiere recaído ante el incumplimiento de algún contrato de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios, conforme a la Ley de la materia y más aún, exhibir el contrato o pedido debidamente formalizado en términos de la aludida Ley, a efectos de que se actualice la **competencia** de este Tribunal, por lo que la negativa aducida no puede determinarse como un acto de autoridad emitida con imperio de sus facultades legales, para lo cual conviene sustentar el presente acuerdo, a la luz de los lineamientos dictados por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 24/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Segundo, en cuya ejecutoria se dilucidó un problema similar al planteado, como se procede a explicar.*

8

El Juicio Contencioso Administrativo sólo resulta procedente contra actos de autoridad de la Administración Pública Estatal o Municipal, que posean las características de ser resoluciones emitidas por las dependencias que la componen, en estricto ejercicio de sus funciones competenciales (unilateralmente); máxime, si se trata del reclamo de pago realizado por los proveedores, en contra de las dependencias oficiales, razón por la cual, si las prestaciones reclamadas no derivan de un acto en el ejercicio de la potestad administrativa o fiscal que detente el organismo demandado, es evidente que el juicio instado resulta improcedente, partiendo de la base que la cantidad demandada no derivaba de una relación de supra-subordinación, sino que se refieren de manera estricta al cumplimiento de una obligación pactada entre ambas partes, en un plano de igualdad, debido a un acuerdo de coordinación voluntaria (prestación de servicios y contraprestación consistente en pago), lo cual exime cualquier posibilidad de que la



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

administración pública haya actuado en el ejercicio de sus facultades de imperio administrativo-fiscales.

Ello se sostiene, porque para que se actualicen las hipótesis de competencia a que se refiere el artículo antes trasunto, que da competencia a este Tribunal, es menester, que se suscite una controversia entre el particular afectado y la administración pública, en el ejercicio de su competencia propiamente administrativa; sin embargo, si lo que se reclama es el pago de pesos derivado de una contraprestación, resulta improcedente analizar si la prestación que se pretende obtener se cubrirá o no con dinero del erario público, porque para determinar la competencia se debe atender a la naturaleza de las prestaciones reclamadas, es decir, si corresponde a la naturaleza civil por tratarse del pago por un servicio prestado por un ente particular, independientemente de si la relación se dio en virtud de un acuerdo bilateral de voluntades relacionado con una institución gubernamental.

Quinto.- *Acorde con lo expuesto, es de dejarse asentado que, cuando se suscita alguna controversia en el que se reclame el incumplimiento de un contrato de adquisición administrativo, lo primero que debe dilucidarse es si esa controversia proviene de un acto en el que la entidad contratante hizo uso de alguna de sus facultades de imperio, o si proviene de alguna actuación en la que los dos contratantes estaban situados en un plano de igualdad. La importancia de considerar ese aspecto estriba en que, si la causa de pedir proviene del uso de una facultad especial, el acto de la entidad contratante debe ser considerado proveniente de autoridad y éste debe controvertirse a través de los recursos o juicios que las leyes aplicables concedan para tales fines.*

En cambio, si la controversia proviene de algún acto en que los contratantes se ubicaron en un plano de igualdad, dicha controversia podrá dirimirse por los medios de solución previstos para ese tipo de conflictos (por ejemplo, un juicio civil).

*Con base en los elementos antes asentados, debe tenerse presente que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que, para definir la competencia por razón de la materia, el juzgador debe atender a la **naturaleza de la acción**, lo cual puede determinarse mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los artículos en que se apoye la demanda, y correlativamente **prescindir del estudio de la relación jurídica que se dé entre las partes**, en virtud de que ésta constituirá el objeto a decidir el fondo del asunto.*

Sexto.- *En ese mismo orden de ideas, y toda vez prestaciones reclamadas por la parte actora tienen como propósito que se condene a la parte demandada al pago de determinada cantidad de dinero derivada –según dice el quejoso-*

de adjudicaciones de compras directas, lo que pudieran dar lugar a concebir que se verificó –sin conceder– una relación contractual, en la cual se pactaron obligaciones recíprocas que adquirieron las partes al celebrar un acuerdo bilateral de voluntades, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, puesto que no existen elementos que conduzcan a presumir que las prestaciones reclamadas son consecuencia de un acto de autoridad o administrativo emitido por la parte demandada.

En efecto, la parte actora del juicio en tanto persona jurídica de derecho privado, no acude a impugnar ante este tribunal una resolución definitiva, acto administrativo o procedimiento de esta naturaleza, emitido por alguna de las autoridades demandadas en ejercicio de las facultades legales que tiene conferidas, sino exclusivamente reclamar en forma genérica, en contra de diversas autoridades, el pago de cantidades a las que pretendidamente pudiera estar obligada la responsable con motivo de algún contrato que se hubiere celebrado entre las partes en conflicto.

Así, es evidente que la contumacia reclamada por el actor, para realizar el pago reclamado, justificada o injustificada, que se reprocha a la parte demandada, no tiene el carácter de actuación negativa investida de imperio, por el contrario, tal proceder se trata exclusivamente del incumplimiento a una obligación concertada en plano de coordinación, es decir, entre partes iguales.

10

Ello se sostiene porque la calidad con la que actúa una autoridad pública frente a los particulares con quienes celebra adquisiciones o prestación de servicios, le vincula a conducir su actuación con apego al derecho y a la condición con la que asumió una serie de obligaciones y derechos contractualmente, esto es, a respetar tanto las disposiciones de carácter público, en las cuales se encuentran establecidas sus atribuciones y ámbito de actuación, como las disposiciones de derecho privado aplicables, que igualmente rigen su actuación, ya que con motivo de sus funciones, en ciertos casos, deben interactuar en el plano de coordinación con los gobernados. En efecto, el Estado, para cumplir con sus funciones públicas y de orden social, no siempre se encuentra en posibilidad material de hacerlo por sí mismo, por lo que cuando esto ocurre, se ve obligado a acudir a los particulares que, en tanto personas de derecho privado, sean idóneas para proporcionarle los bienes y servicios que requiere para cumplir con sus fines, lo que no implica afirmar que la relación jurídica que así se establece sea en todos los casos de supra a subordinación.

El Estado, en estos casos, al hacer uso de recursos públicos, no está autorizado, a través de sus diversos órganos, a contratar con los particulares de manera discrecional, sino que deben hacerlo conforme a lo dispuesto en el numeral 134, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, por lo cual, al celebrar las dependencias y entidades de la administración pública contratos administrativos con particulares, como son los regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, así como la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado, actúan con doble carácter, es decir, como entes de derecho público y con la calidad de personas morales de derecho privado.

Lo primero, porque en ejercicio de las atribuciones y obligaciones que tienen legalmente conferidas, llevan a cabo los procedimientos previstos en la correspondiente legislación, para adjudicar, generalmente mediante licitación pública, los contratos de adquisición o arrendamiento de bienes, de servicios o de obra pública y, como consecuencia, celebrar convenios o contratos con el adjudicado. De ahí que no deba perderse de vista que la naturaleza intrínseca de la contratación no siempre es administrativa, ya que se trata de conformar un acuerdo de voluntades entre partes, que al suscribirlos los ciñe a adquirir derechos y obligaciones recíprocos. Y adicionalmente, en el caso de los contratos administrativos, dada su finalidad de orden público, la ley prevé situaciones en las cuales el legislador ordinario, dada la naturaleza y fines de la contratación que regula, consideró procedente colocar a la dependencia o entidad pública contratante en un plano de supra a subordinación respecto del contratista (particular), pues con tal finalidad incluyó disposiciones que en derecho civil se considerarían exorbitantes e inequitativas, como son, entre otras, la facultad de rescisión unilateral del contrato sólo en favor del órgano del Estado contratante, y la de darlo por terminado de manera anticipada por razones de interés público, sin necesidad de acudir a las instancias jurisdiccionales.

11

Con motivo de lo anterior, si la entidad pública incurre en incumplimiento de un acuerdo bilateral, al negarse a realizar el pago a que está obligada, su omisión a cumplir con el pago no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que corresponde al ámbito del derecho civil, al margen de que la ley de tipo administrativa aplicable, sea la que prevé como sanción el pago de gastos financieros, que es un concepto administrativo, pero que en el caso concreto esta prestación resulta accesoria a la principal, que es la de pago de pesos.

En esta hipótesis, si la parte demandada, se niega a cubrir lo pactado, el incumplimiento de esa obligación no la puede exigir el acreedor en esta vía, pese a que se trate de un contrato administrativo, pues no existe disposición legal administrativa de carácter adjetiva que conceda una acción específica en ese ámbito (administrativo).

Por tanto, el Juicio Contencioso Administrativo para recuperar pagos derivados de un acuerdo de voluntades, resulta

improcedente, en tanto que no se origina por una resolución dictada por la contratante como ente de derecho público, sino por el incumplimiento de una prestación de servicios, cuyos actos o abstenciones no son susceptibles de ser reclamados en la vía contenciosa administrativa.

Séptimo.- *En esa tesitura, se concluye que la acción deducida por el **CIUDADANO** *****, tiene como sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un acuerdo bilateral de voluntades, por lo que ambas se colocan frente al derecho en un plano de igualdad, que debe dilucidarse, a partir de esa premisa, por lo que es evidente que si la administración pública local asumió obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en el pago de los bienes adquiridos, no está obligada en tanto ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo, pues las partes se encuentran en un plano de coordinación y no como lo pretende el impetrante, en el sentido de que, con las facturas se actualiza un acto administrativo de carácter negativo, derivado del incumplimiento de una obligación de pago, pues como se ha dicho, en ese aspecto la autoridad no se coloca en un plano de supra a subordinación en relación con el particular, lo que conlleva a determinar que si la entidad pública incurre en incumplimiento del contrato al negarse a realizar el pago a que está obligada, **no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo**, sino un mero incumplimiento contractual que no cae dentro del ámbito del **derecho administrativo**, por lo cual, no es este Tribunal de Justicia Administrativa, el órgano que debe conocer del asunto; como así lo ha determinado el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 24/2016, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Segundo, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, que por analogía resulta aplicable, cuyo rubro y texto a la letra reza:*

12

"CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL. Conforme el artículo 1, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, y su correlativo 1, párrafo segundo, de la Ley vigente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un tribunal de lo contencioso administrativo (actualmente órgano jurisdiccional), dotado de plena autonomía



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la propia ley establece, cuya competencia material está prevista en el numeral 14 de aquel ordenamiento abrogado y su correlativo 3 del vigente, que lo facultan para conocer de juicios en los que se demande la nulidad de resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos vinculados con las diversas materias comprendidas en las fracciones que contienen, entre las que destacan la VII del artículo 14 y la VIII del 3, tocantes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal y las empresas productivas del Estado, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal. Sin embargo, cuando surge una controversia derivada del incumplimiento de una relación contractual que tiene como sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un contrato bilateral de adquisición, de prestación de servicios o de obra pública, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, es evidente que si la administración pública federal asume obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en el pago de los bienes adquiridos, servicios recibidos u obras ejecutadas, no está obligada en tanto ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo, por lo que las partes se encuentran en un plano de coordinación. Por este motivo, si la entidad pública incurre en incumplimiento del contrato al negarse a realizar el pago a que está obligada, no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil, por lo cual no es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el órgano que debe conocer del asunto, sino un Juez de Distrito en Materia Civil, con apoyo en el artículo 53, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”¹

13

Octavo.- Por lo antes expuesto, se dejan a salvo los derechos del ciudadano ***** para que los **haga valer en la vía correspondiente**, debiendo hacerse de su conocimiento de lo aquí ordenado en su domicilio señalado para oír y recibir notificaciones, cito en el **DESPACHO JURÍDICO UBICADO EN LA ESQUINA DE LA AVENIDA *******; y por virtud de que esta Sala no admitió la competencia planteada, se señala al

¹ Tesis: PC.I.C. J/43 C (10a.). Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Plenos de Circuito. Publicación: viernes 10 de febrero de 2017 10:12 h. Ubicada en publicación semanal. CONTRADICCIÓN DE TESIS (Jurisprudencia (Civil)). Registro: 2013634.

LICENCIADO *****, como autorizado del actor únicamente para recibir dicha notificación.- .” (Sic) fojas 21 a la 26 del presente toca.

III.- AGRAVIOS.- El impugnante en el medio de defensa, esgrimió como agravios los siguientes:

a. Que este Tribunal resulta ser competente para conocer del presente juicio, respecto al cobro de facturas derivadas de contratos, pedidos, compras directas de adjudicaciones, conforme a la Ley de Adjudicación Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, siendo un hecho notorio que sea este Tribunal el competente para resolver, ya que dada la naturaleza de las adquisiciones y el destino de estas al servicio público, es indiscutible que se está en presencia de un acto inminente administrativo.

b. Que el auto emitido resulta improcedente y violatorio de sus garantías, toda vez que el Magistrado Instructor pasó por alto que lo reclamado es la omisión y negativa de pago por parte de las autoridades, en términos del artículo 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado, ya que **las facturas número *****, mismas que por ser de naturaleza administrativa no requieren de la existencia de un contrato administrativo**, para reclamar la omisión de pago de compras directas, pues **estas**



pueden darse de forma verbal, aduciendo que es incorrecto que se le condicione a la exhibición de un contrato de licitación pública o adjudicación, cuando la ley en ese sentido prevé que las mismas también pueden darse a través de adjudicación directas.

- c. Que la naturaleza de la acción intentada es administrativa, pues lo que reclama es la omisión por parte de las demandadas al pago de las facturas exhibidas derivadas de adquisición de compras directas de equipos de oficinas, medicamentos, reactivos para laboratorio, material de curación, equipos médicos y de cirugías, equipos de rehabilitación, mismos que ascienden a la cantidad de \$6,344,554.67 (seis millones cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 m.n.), compras en las que intervino el Estado en su carácter de persona de derecho público en situación de supraordinación, al adquirir mediante compra directa, reiterando que esta autoridad la competente para conocer del juicio principal, pues sus actos consisten en la omisión de pago de las facturas amparadas en el DECRETO 043 de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, publicando en el periódico oficial de cuatro de diciembre de dos mil trece, en el suplemento 7334, en la que está incluida y reconocida la deuda pública contraída por el impugnante.

- d.** Que al no darle trámite a su demanda bajo el argumento que esta debe ser tramitada en la vía civil, resulta improcedente, pues dicha decisión la sustenta en el contenido de una ejecutoria que se refiere a otros casos, como lo es un contrato de arrendamiento que es de carácter civil, sin tomar en consideración la naturaleza y materia de lo contratado.
- e.** Que la Sala Unitaria únicamente indica que el juicio debe ser tramitado en la vía civil, porque representa una acción de pago, sin fundamento en algún artículo, aun y cuando de manera reiterada el Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo, ha señalado que este tribunal es competente para conocer de estos juicios y ya que en el presente asunto el Estado actúo en el plano de supra subordinación, de manera unilateral y no en un plano de igualdad, careciendo de fundamentación y motivación el acuerdo emitido, esto ante la ausencia de dichos requisitos.
- f.** Que la *A quo* omite reconocer la personalidad del licenciado ***** , bajo el argumento que la demanda fue desechada, aún y cuando dicha personalidad fue otorgada en términos del artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa, el cual en todo caso lo faculta para recurrir el auto combatido, sin que el citado precepto legal distinga que esa representación no se otorgará si la demanda es desechada.



IV.- LEY APLICABLE.- Se precisa que el quince de julio de dos mil diecisiete, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, diversas reformas a la Ley de Justicia Administrativa para esa entidad federativa, y de conformidad con el párrafo segundo del artículo Segundo Transitorio de esa ley, los juicios contenciosos administrativos y medios de impugnación iniciados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, deberán concluirse conforme a ese mismo ordenamiento.

Por tanto, si en la especie, el juicio contencioso administrativo, del cual emana el acto aquí reclamado inició el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, se analizará conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente a partir del quince de julio de dos mil diecisiete, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco en esa data.

17

V.-ESTUDIO DE FONDO.- CUMPLIMIENTO A LOS LINEAMIENTOS MARCADOS EN LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 648/2018 POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DECIMOPRIMERA REGIÓN.

Esta Alzada determina que, le asiste razón al recurrente cuando afirma que se infringieron sus derechos debido a que en el acto reclamado se pronunciaron cuestiones atinentes al fondo del asunto; ello es así, ya que la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal, para establecer que la competencia del asunto no era de carácter administrativo, examinó la procedencia de la acción y por ende, prejuzgó sobre el fondo del asunto estableciendo que el acto impugnado es inexistente porque las facturas exhibidas por el actor necesariamente debían estar ligadas a un contrato administrativo que les diera vigencia porque en materia de adquisiciones no se admite la realización de un contrato o pedido celebrado de manera verbal.

18

Proceder que resulta incorrecto, pues el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de la Nación, en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia P./J. 83/98, estableció que para determinar la competencia de una autoridad se debe atender exclusivamente a la naturaleza de la acción ejercitada, para lo cual deben analizarse las prestaciones reclamadas, los hechos narrados en la demanda, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoye la demanda, prescindiendo del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

De ahí que, si en el caso, la Segunda Sala Unitaria hizo pronunciamientos de fondo en torno a la procedencia de la acción ejercida y finalmente concluyó en que la competencia para conocer del juicio no se surte en favor de la autoridad administrativa, es evidente que su determinación resulta violatoria de los derechos del impugnante, pues con tal proceder prejuzgó sobre el fondo del asunto, sin dar la oportunidad al accionante de ser oído y vencido en juicio, con lo cual le coartó su derecho de aportar sus pruebas para demostrar sus pretensiones.

En efecto, en el caso, en el juicio contencioso administrativo 776/2017-S-2, promovido por ***** , en contra del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud, Secretaría de Salud y Secretaría de Planeación y Finanzas, todos del Estado de Tabasco, en el cual reclamó lo siguiente:

19

*“...A) La negativa de las autoridades responsables de hacerme pago del adeudo de **\$6,344,554.67 (SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS 67/100 M.N.)** cantidad que se encuentra documentada en las facturas que se enumeran y describen a continuación:*

1) Que el organismo público descentralizado de Servicios de Salud del Estado de Tabasco, mediante compra directa me solicitó diversas ventas registradas en las siguientes facturas:

[...]

*Cantidades antes mencionadas que ascienden a **\$6,344,554.67 (SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS 67/100 M.N.)** que ha sido revisada y auditada por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, reconocida como*

deuda pública en el Decreto número 043 de 22 de noviembre de 2013, publicada en el Periódico Oficial número de suplemento 7434- E de diciembre de 2013.

B) La omisión de las autoridades responsables, de hacerme el pago de la suma de **\$6,344,554.67 (SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS 67/100 M.N.)**.

C) Se condene a las autoridades responsables al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros y recargos (por mora), en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado, en términos de lo dispuesto por el artículo 50, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y de la Ley Ingresos del Estado de Tabasco, artículo 22, sexto párrafo, del Código Fiscal y 6 de la Ley de Ingresos, todos del Estado de Tabasco; reservándome el derecho de determinar la cuantía en la etapa procesal oportuna para su cuantificación.

D) Adicionalmente a las prestaciones anteriores, solicito se condene a las autoridades responsables al pago de los **perjuicios** que resulten, entendiéndose éstos como las ganancias que legalmente he dejado de obtener como si el numerario reclamado en los incisos que anteceden, estuvieran invertidos en una institución bancaria; y que deberá calcularse sobre el monto total del adeudo reclamado conforme al interés legal identificado con el **costo porcentual promedio de capacitación del dinero que registra periódicamente el Banco de México**, tal y como se establece en el diverso 2659 del Código Civil para el Estado de Tabasco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor para el Estado de Tabasco..." (Fojas 2 y 3 del juicio de nulidad).

20

En el capítulo de **hechos** el accionante refirió que es una persona física con actividad empresarial, bajo la razón social de *********, que se dedica a la oferta de ventas y/o compras directas, adjudicaciones y servicios a entidades públicas como privadas.

Indicó que en el año dos mil doce, como parte de sus actividades, **mediante adjudicaciones de compras directas**, vendió al Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco, equipos de oficina, medicamentos, reactivos



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

para laboratorio, material de curación, equipos médicos, de cirugías y de rehabilitación, ventas directas que ascendieron a la cantidad de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 moneda nacional).

Agregó, dicha mercancía fue entregada a la autoridad demandada, por lo que el veinticuatro de abril, nueve y veintiocho de noviembre, todos de dos mil doce, se expidieron a favor del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco, las facturas con números de folios ***** para el trámite del pago de la cantidad mencionada.

21

También puntualizó que la cantidad adeudada, fue revisada y auditada por la Auditoría del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco (OSFE), y reconocida como deuda pública en el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, publicado en el Periódico Oficial suplemento 7434-E de cuatro de diciembre del año en cita.

Además, manifestó que dichas facturas fueron presentadas para su pago dentro del término que señala el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco ante las autoridades demandadas, una vez que fueron entregados y revisados los trabajos realizados,

sobre los cuales no hubo ninguna inconformidad por parte de las autoridades demandadas, como se acredita con los sellos de revisado y recibido que obran en cada una de las documentales en comento.

Precisó que el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco, cuando recibió las facturas de referencia realizó los trámites administrativos correspondientes asignando un número de orden de pago por cada una de las facturas expedidas; y remitió las mismas a la Secretaría de Planeación y Finanzas de dicha entidad para el pago correspondiente; por lo que el organismo demandado se quedó con el respaldo de toda la documentación relacionada con la compra y los trámites administrativos mencionados.

22

En este orden, refiere que desde esa época hasta la presentación de la demanda, la autoridad demandada se ha negado a pagarle el adeudo, derivado de las adjudicaciones de las compras directas mencionadas, pues le ha informado que no hay recursos para pagar las facturas de las que se reclama su pago.

Puntualizó que, con la nueva administración del Estado de Tabasco, han transcurrido cincuenta y ocho meses de gestión, sin que se haya cumplido con el pago de las facturas en comento.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

Entre sus pruebas, como documentos fundatorios de la acción, el actor presentó:

1) La documental privada consistente en las copias de las facturas con números de folios *****
expedidas a favor del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco, que amparan la cantidad de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.).

2) La documental pública consistente en copia del Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, suplemento 7434-E, de cuatro de diciembre de la citada anualidad, en el que se indican las cuentas a pagar a corto plazo.

3) La documental pública que solicita se pida al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, consistente en:

a) Las órdenes de pedidos.

b) Las facturas *****
expedidas a favor Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco.

c) Las órdenes de pago generadas por las facturas señaladas en el inciso anterior.

d) Toda la documentación que sirvió de apoyo para el dictamen de fiscalización de la cuenta pública de dos mil doce, y que se determinó en el capítulo de deuda a pagar a corto plazo al proveedor

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

***** por la cantidad \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.), determinada en el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, suplemento 7434-E, de cuatro de diciembre de la citada anualidad.

4) La documental pública que solicita se pida al Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco, consistente en:

a) Las órdenes de pedidos.

b) Las facturas ***** expedidas a favor del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco.

c) Las órdenes de pago generadas por las facturas señaladas en el inciso anterior.

d) Toda la documentación que sirvió de apoyo para el dictamen de fiscalización de la cuenta pública de dos mil doce, y que se determinó en el capítulo de deuda a pagar a corto plazo al proveedor ***** por la cantidad de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.), determinada en el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, suplemento 7434-E, de cuatro de diciembre de la citada anualidad.

5) La documental pública que solicita se pida a la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, consistente en:



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

a) Las órdenes de pedidos.

b) Las facturas *****
expedidas a favor del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco.

c) Las órdenes de pago generadas por las facturas señaladas en el inciso anterior.

d) Toda la documentación que sirvió de apoyo para el dictamen de fiscalización de la cuenta pública de dos mil doce, y que se determinó en el capítulo de deuda a pagar a corto plazo al proveedor ***** por la cantidad de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.), determinada en el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, suplemento 7434-E, de cuatro de diciembre de la cantidad de anualidad.

6) La documental pública que solicita se pida a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, consistente en:

a) Las órdenes de pedidos.

b) Las facturas *****
expedidas a favor del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco.

c) Las órdenes de pago generadas por las facturas señaladas en el inciso anterior.

d) Toda la documentación que sirvió de apoyo para el dictamen de fiscalización de la cuenta pública de dos

mil doce, y que se determinó en el capítulo de deuda a pagar a corto plazo al proveedor ***** por la cantidad de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.), determinada en el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, suplemento 7434-E, de cuatro de diciembre de la citada anualidad.

7) La Inspección judicial que solicita sea practicada en los archivos de las oficinas del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco, sobre los puntos que describe el oferente.

8) La inspección judicial que solicita sea practicada en los archivos de las oficinas de Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, sobre los puntos que describe el oferente.

9) La Inspección judicial que solicita sea practicada en los archivos de las oficinas de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, sobre los puntos que describe el oferente.

10) La testimonial a cargo de ***** , a quienes se comprometió a presentar el oferente.

11) La documental privada consistente en el escrito de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, presentado el seis siguiente, ante el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud del Estado de Tabasco, mediante el cual se requirió la liquidación del adeudo de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.).

12) La documental privada consistente en el escrito de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, presentado el seis siguiente, ante la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, mediante el cual se requirió la liquidación del adeudo de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.).

13) La documental privada consistente en el escrito de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, presentado el seis siguiente, ante la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, mediante el cual se requirió la liquidación del adeudo de \$6,344,554.67 (seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 M.N.).

14) Las pruebas supervenientes, la presuncional legal y humana, así como la instrumental de actuaciones.

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

En contraste, estableció que no se considerarán contratos administrativos aquellos que se celebren: I) entre particulares; II) entre personas de derecho

público del propio Estado; y, III) por personas de derecho público, sin implicar el ejercicio de función administrativa, sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado.

Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 292/2017, estableció que los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular o varios y la Administración Pública, en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

28

De lo anterior concluyó que los contratos administrativos cumplen con los siguientes requisitos: a) se celebran entre un órgano del poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas, y un particular; b) tienen una finalidad de orden público, identificada también como utilidad pública o utilidad social; y, c) tienen un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

De igual manera, indicó que siempre que la finalidad del contrato esté íntimamente vinculada al cumplimiento de las atribuciones del Estado, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

obligaciones contractuales, se entiende que se está en presencia de un contrato administrativo.

En este sentido, definió que un contrato celebrado entre la Administración Pública, en cumplimiento a sus atribuciones del Estado, y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas, se deberá considerar como un contrato administrativo.

En dicha ejecutoria la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal del país también definió que el incumplimiento de pago es una consecuencia de la celebración del contrato administrativo, por ende, comparte la naturaleza del contrato del cual deriva, y si en este caso, la falta de pago deriva de la celebración de contratos administrativos, aquélla comparte la naturaleza de los acuerdos que le dieron origen. En virtud de que el incumplimiento de pago reclamado es de naturaleza administrativa, luego, el juicio que procede para reclamar esa falta de pago debe ser en materia administrativa.

Dicha ejecutoria dio lugar a la emisión de la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), que por rubro y texto señala:

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. *Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los*

contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.”²

30 De lo anterior, se advierte que asiste razón al actor, pues contrario a lo que resolvió la Sala Unitaria y en cumplimiento a los lineamientos marcados en la ejecutoria que se cumplimenta, la competencia para conocer del asunto radica en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

Ello es así, porque de un examen de las prestaciones reclamadas y los hechos de la demanda, se advierte que la naturaleza de la acción es administrativa, en tanto, que el recurrente reclama la omisión de parte del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud, Secretaría de Salud y Secretaría de Planeación y Finanzas, todas del Estado de Tabasco, de pagar diversas facturas, amparadas por las órdenes de pedido referidas en párrafos anteriores, a través de compras directas, apoyando tal derecho en la Ley de

² Época: Décima Época. Registro: 2016318. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Publicación: Marzo de 2018. Tomo II. Libro: 52. Materia(s): (Administrativa). Página: 1284. Tesis: 2a./J.14/2018 (10a).



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la entidad en cita, donde el Estado interviene en su carácter de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales, pues las compras consistieron en equipos de oficina, medicamentos, reactivos para laboratorio, material de curación, equipos médicos, de cirugías y de rehabilitación.

De esta forma, sin desconocer que la administración pública pueda celebrar contratos de orden privado y público, de tipo civil o administrativo, para estimar que en el caso es de tipo administrativo, debe ponderarse que el objeto del mismo, es asegurar el funcionamiento de un servicio público, esto es, la finalidad perseguida es de utilidad pública y social; por tanto, al estar relacionado con el cumplimiento de las atribuciones estatales, se está ante el dominio de un contrato administrativo.

Así, al reclamarse la omisión de pago de diversas facturas amparadas por órdenes de servicios, en relación a pedidos sustentados respecto de materiales, accesorios o suministros médicos, entre un particular y un ente de la administración del Estado como lo son los organismos públicos estatales Secretaría de Salud, Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud, y Secretaría de Planeación y Finanzas, todos del Estado

de Tabasco, que tienen como objeto el cumplimiento de atribuciones estatales para el aseguramiento de un servicio público o utilidad social, no hay duda que la contienda es de carácter administrativo, pues es de ese carácter el derecho o la obligación materia de la contienda.

Es así, pues tratándose de asuntos cuya prestación reclamada sea la omisión de pago de diversas facturas originadas con motivo de una compra directa en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, realizada entre particulares y un ente de la administración del Estado, la competencia se surte a favor de este Tribunal de Justicia Administrativa.

32

Es ilustrativa la jurisprudencia I.10o.C. J/2 (10a.), emitida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que se comparte y dice:

"VÍA MERCANTIL. RESULTA IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DEL ADEUDO DERIVADO DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA, AL NO CONSTITUIR UN ACTO DE COMERCIO, NO OBSTANTE QUE HAYA SIDO DOCUMENTADO A TRAVÉS DE FACTURAS. De conformidad con el artículo 1049 del Código de Comercio, los juicios mercantiles tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que deriven de actos de comercio. Así, para determinar si una controversia debe ser tramitada en vía ordinaria u oral mercantil, es necesario analizar si realmente queda sustentada en un acto de comercio, para lo cual, debe acudirse al contenido del artículo 75



del mismo ordenamiento, que establece aquellos supuestos que la ley reputa como tales. De esta forma, un determinado acto jurídico será de comercio sólo si se subsume en cualquiera de sus primeras veinticuatro fracciones, o tiene una naturaleza análoga a cualquiera de ellas, independientemente de que en ese acto hubiese intervenido un comerciante. Por lo tanto, la vía mercantil resulta improcedente en aquellos casos en que la controversia consiste en el pago del adeudo derivado de un contrato por virtud del cual una corporación policiaca se obligó a prestar servicios de seguridad y vigilancia a un particular, al no subsumirse dicho acuerdo de voluntades en ninguna de las primeras veinticuatro fracciones del precepto aludido, ni tener naturaleza análoga a cualquiera de ellas, por lo cual no puede constituir un acto de comercio no obstante que el actor acompañe a su demanda diversas facturas expedidas con motivo de ese adeudo, pues tales documentos, por no tener origen en una relación contractual de naturaleza mercantil, tampoco adquieren dicha calidad comercial, sino que únicamente podrían constituir un elemento de prueba sobre el importe reclamado, pero no modifican o confieren una naturaleza jurídica distinta a la relación contractual de donde provienen, ni constituyen títulos de crédito en términos de la propia legislación mercantil.”³

33

No representa obstáculo a lo anterior, que la Segunda Sala de este Tribunal en el acuerdo de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, señalara que al no existir contrato administrativo que analizar, en términos de lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, la acción no encuadra en las hipótesis de las fracciones I y IX del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, que refieren que

³ Época: Décima Época. Registro: 2001543. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Publicación: Agosto de 2012. Tomo 2. Materia(s): (Civil). Página: 1554. Libro: XI. Tesis: I.10o.C.J/2 (10a)

las Salas del Tribunal son competentes para conocer de controversias de carácter administrativo y fiscal, derivadas de actos o resoluciones definitivas o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, así como de los juicios promovidos contra resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la Administración Pública, lo anterior, porque atendiendo a la naturaleza de la acción, lo que se viene a impugnar, es materia administrativa, porque como se estableció, cuando se suscita un conflicto competencial, se deben analizar las pretensiones reclamadas, los hechos narrados, pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoya la demanda; en tal virtud, si la parte actora reclamó en el juicio contencioso 776/2017-S-2, la omisión de parte de la Secretaría de Salud, Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud, y Secretaría de Planeación y Finanzas, todos del Estado de Tabasco, de realizar el pago de diversas facturas, amparadas por órdenes de servicios a través de pedidos o compras directas, se indicó se encuentran en poder de las autoridades demandadas, y se apoyó para su reclamo en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, es evidente que se trata de un juicio de competencia de un Tribunal Administrativo, toda vez que es inconcuso que el Organismo Público Descentralizado demandado intervino en su carácter de persona de derecho público,



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

en situación de supraordinación frente al particular, en virtud de que su objeto fue el cumplimiento de atribuciones estatales para el aseguramiento de un servicio o utilidad social.

Además, en el caso, lo relevante es dilucidar la materia del asunto y en consecuencia, la autoridad que resulta competente para su conocimiento, la que se vio en párrafos que anteceden es este Tribunal de Justicia Administrativa, toda vez que aun cuando la acción se sustente en la omisión de pago que se pretende demostrar con facturas, esa circunstancia, es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente a la Secretaría de Salud, Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud y Secretaría de Planeación y Finanzas, todos del Estado de Tabasco, en el ámbito de la administración pública, lo cual hace excluyente la vía civil para decidir sobre la procedencia de las prestaciones reclamadas.

Sirve como sustento a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), que a la letra dice:

“CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano

jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias."⁴

36

De igual modo, sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente la tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, de rubro y texto siguientes:

"CONTRATO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVO A DESECHOS Y MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS CELEBRADO POR EL MUNICIPIO A TRAVÉS DEL AYUNTAMIENTO. LAS CUESTIONES INHERENTES A SU CUMPLIMIENTO DEBEN RECLAMARSE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Los artículos 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112 de la

⁴ Época: Décima Época. Registro: 2009252. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Publicación: Mayo de 2015. Tomo II Materia(s): Administrativa, Constitucional. Página: 1454. Libro: 18Tesis: 2ª./J. 62/2015 (10a).



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 125, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal de la entidad establecen de manera expresa e imperativa, que el Municipio tendrá a su cargo, entre otros servicios públicos, el relativo a la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Por su parte, el numeral 31, fracción VII, del último ordenamiento legal en cita, autoriza a los Ayuntamientos a convenir, contratar o concesionar la ejecución de obras y prestación de servicios públicos con particulares. En ese entendido, la contratación de servicios públicos realizada por el Municipio a través de su Ayuntamiento, es un contrato administrativo por el cual el Estado delega temporalmente en una persona física o jurídica privada, o en un ente administrativo estatal, los poderes que son necesarios para la prestación de un servicio público, por cuenta y riesgo del concesionario. Consecuentemente, si el objeto del contrato fue la prestación de un servicio público de naturaleza originaria del Municipio, se entiende que éste es de carácter administrativo, pues acorde con la teoría del servicio público de los contratos administrativos y del fin de utilidad pública, existe una subordinación por parte de la empresa contratada en relación con un servicio público atinente al Municipio respecto del cual, de manera directa, debe responder frente a sus habitantes, pues es a ellos a quienes beneficia el servicio, por lo cual, las cuestiones inherentes al cumplimiento del contrato de prestación del servicio público relativo a desechos y manejo de residuos sólidos deben ser analizadas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, en términos del artículo 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, aun cuando se sustenten en el supuesto incumplimiento de pago que se pretende demostrar con facturas pues, esa circunstancia, es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente al Ayuntamiento en el ámbito de la administración pública, lo cual hace excluyente la vía civil para decidir sobre la

procedencia de las prestaciones derivadas de su celebración."⁵

Así las cosas, al resultar fundados los agravios hechos valer por el recurrente, este Órgano Colegiado determina que la Segunda Sala es competente para conocer del juicio de nulidad 776/2017-S-2, promovido por el ciudadano ************, y en consecuencia se **REVOCA** el auto de incompetencia de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, y **se ordena a la Segunda Sala Unitaria a que provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda interpuesta por el recurrente, en la inteligencia de que en esa determinación podrá admitirla, o en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco;** atento a las consideraciones marcadas en la ejecutoria que se cumplimenta.

38

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 108, 109, 110 fracción I, y 171 fracción XXII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, es de resolverse y se:

R E S U E L V E

⁵ Época: Decima Época. Registro: 2001274. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Publicación: Agosto de 2012. Tomo 2. Materia(s): Administrativa. Página: 1704. Tesis: II.3º.C.2 K (10a).



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

PRIMERO.- Se declaran sustancialmente **fundados** los agravios, expresados por el ciudadano ***** , en el recurso de reclamación **REC-002/2018-P-1**, interpuesto en contra del auto de incompetencia de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, dictado por la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal, en el expediente número **776/2017-S-2**, por las razones expuestas en el Considerando V de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se **REVOCA** el auto de incompetencia de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, dictado por la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal, en el expediente número **776/2017-S-2**, como consecuencia devuélvase los autos principales a la Sala Unitaria, para que proceda lo que en derecho corresponda, en la inteligencia de que podrá admitirla, o en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, conforme a los razonamientos vertidos en el Considerando **V** de este fallo.

TERCERO.- Remítase copia certificada de la presente resolución al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito en el Estado, en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada dentro del juicio de amparo directo 648/2018.

Notifíquese la presente resolución de conformidad al Capítulo III del Título Primero de la Ley de Justicia Administrativa en vigor, hecho que sea, remítanse los autos a la Sala de origen para todos los efectos legales que correspondan, y archívese el Toca como asunto totalmente concluido. - Cúmplase.

ASÍ LO RESOLVIÓ EL H. PLENO DE LA SALA SUPERIOR, DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, POR UNANIMIDAD DE VOTOS, DE LOS **MAGISTRADOS JOSÉ ALFREDO CELORIO MÉNDEZ**, FUNGIENDO COMO PRESIDENTE, **DENISSE JUÁREZ HERRERA** Y **OSCAR REBOLLEDO HERRERA** SIENDO PONENTE EL PRIMERO DE LOS CITADOS, CON LA INTERVENCIÓN DE LA **LICENCIADA MIRNA BAUTISTA CORREA**, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS QUIEN AUTORIZA Y DA FE.

40

JOSÉ ALFREDO CELORIO MÉNDEZ
PRIMERA PONENCIA



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018. Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”

DENISSE JUÁREZ HERRERA SEGUNDA PONENCIA

OSCAR REBOLLEDO HERRERA TERCERA PONENCIA

MIRNA BAUTISTA CORREA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

41

Esta hoja pertenece a la resolución pronunciada por el H. Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa en el Toca de Reclamación número **REC-002/2018-P-1**, de fecha veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho.
INLO

“Eliminados los nombres y datos personales de personas físicas. Fundamento Legal: artículo 124 y 128, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Artículos 22 y 23 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, así como el numeral Quincuagésimo noveno de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas”