



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 1 -

TOCA DE RECLAMACIÓN No. REC-117/2017-P-3 (REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

RECURRENTE: C. ***** , EN SU CARÁCTER DE PARTE ACTORA.

MAGISTRADA PONENTE: M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA.

SECRETARIA DE ACUERDOS: LIC. ESTHER REYES VEGA.

VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA IX SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE.

V I S T O S.- Para dar estricto cumplimiento a la ejecutoria dictada el **ocho de febrero de dos mil diecinueve**, en el juicio de **amparo directo** número **897/2018** del índice de asuntos del actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, con número auxiliar **1015/2018**, dictada por el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región**, en la que se resolvió lo siguiente:

“ÚNICO. La Justicia de la Unión, **AMPARA Y PROTEGE** a ***** , por propio derecho, contra la sentencia emitida el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en el toca de reclamación número **117/2017-P-3.**”

En tal virtud, este Pleno procede a dar estricto cumplimiento a la ejecutoria de referencia, conforme a lo siguiente:

RESULTANDO

1.- Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, el quince de marzo de dos mil diecisiete, la C. ***** , por propio derecho, promovió juicio contencioso administrativo, señalando como autoridades demandadas al Gobierno del Estado de Tabasco, al Organismo Público Descentralizado “Servicios de Salud del Estado de Tabasco”, a la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, a la Dirección de Administración de la misma secretaría y al Hospital Regional de Alta Especialidad “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez”, y, como actos y pretensiones reclamadas las siguientes:

a) La negativa del **GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, a pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de **\$887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.)**, amparada en la factura número ***** todas(sic) de fecha 30 de Abril de 2015.

b) La negativa de la **SECRETARIA(SIC) DE SALUD DEL ESTADO DEL(SIC) TABASCO Y DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO ‘SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO’** a pagar el adeudo que tienen con la suscrita por la cantidad de **\$887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.)**, amparada en la factura número ***** todas(sic) de fecha 30 de Abril de 2015.

c) La omisión del **SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TABASCO** y **DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS**, en generar en su oportunidad las órdenes de pago y darle su trámite correspondiente.

d) La negativa del **DIRECTOR DEL HOSPITAL GENERAL DOCTOR GUSTAVO A. ROVISORA PÉREZ**, de pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de **\$887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.)**, amparada en la factura número ***** todas(sic) de fecha 30 de Abril de 2015, por concepto de alimentos que le fueron surtidos.

e) Se condene a las demandadas al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros, 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.”

(Folio 2 del expediente de origen)



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 3 -

2.- Con fecha **dos de mayo de dos mil diecisiete**, la entonces **Primera** Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, a quien tocó conocer del asunto radicado bajo el número de expediente **269/2017-S-1**, determinó **improcedente** (no admitió) el juicio propuesto por la parte actora, al estimar que de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa vigente hasta el quince de julio de dos mil diecisiete pero aplicable al caso, no se contaba con una resolución donde se determinara la interpretación y/o aplicación de contratos administrativos, aunado a que, en todo caso, la acción deducida por la actora no podía considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un incumplimiento contractual dentro del ámbito civil que no es competencia de este tribunal sino de un juez en esa materia, dejando a salvo los derechos de la accionante para que los hiciera valer en la vía correspondiente.

3.- Inconforme con la decisión anterior, la actora en el juicio principal, mediante escrito presentado en este tribunal el día once de mayo de dos mil diecisiete, interpuso recurso de reclamación.

4.- Admitido y substanciado que fue el **recurso de reclamación** interpuesto por la parte actora, con fecha **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**, el entonces Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, emitió sentencia en los términos siguientes:

“PRIMERO.- Por los fundamentos y razones expuestas en el considerando VI de esta resolución, este Órgano Colegiado determina declarar **parcialmente fundados pero insuficientes** los agravios del Recurso de Reclamación 117/2017-P-3, interpuesto por *********, en contra del acuerdo de dos de mayo de dos mil diecisiete, dictado por la Primera Sala Unitaria del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, deducido del expediente 269/2017-S-1.

SEGUNDO.- Por las razones expuestas en el considerando VI(sic) de esta resolución, se **confirma la improcedencia** de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, dictada por la Primera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco (ahora Tribunal de Justicia

Administrativa del Estado de Tabasco) en autos de juicio contencioso 269/2017-S-1.

(...)"

5.- El fallo que antecede fue impugnado por la actora vía juicio de amparo directo, mismo que tramitado y remitido que fue, quedó radicado con el número **A.D. 897/2018** del índice de asuntos del actual **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito**, órgano que a su vez remitió el asunto al **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Region**, para su resolución, bajo el número auxiliar **1015/2018**, por lo que con fecha ocho de febrero de dos mil diecinueve, emitió la ejecutoria correspondiente en el sentido de **amparar y proteger** a la parte actora quejosa, para los efectos ahí precisados; por lo que, como principio de ejecución, mediante acuerdo aprobado en la VIII Sesión Ordinaria celebrada el veinte de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno de la Sala Superior de este tribunal dejó sin efectos la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, reasignó el asunto a la actual Magistrada titular de la Tercera Ponencia, M. en D. Denisse Juárez Herrera y ordenó turnar los autos, a fin de que formulara el proyecto de sentencia correspondiente, lo cual así realizó; hecho lo anterior y atendiendo a los razonamientos expuestos en dicha ejecutoria, a continuación se dará cumplimiento a la misma, en los términos que se exponen:

CONSIDERANDO

PRIMERO.- TÉRMINOS DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.-

El Tribunal de Alzada determinó otorgar el amparo y protección al quejoso, con base en las consideraciones siguientes (se transcribe en la parte que interesa):

“**NOVENO.** En primer término, se considera necesario precisar que la pretensión de la parte quejosa en el juicio administrativo de origen, consiste en el pago de pesos que reclama de las autoridades demandadas con motivo de adeudos relacionados con el suministro de alimentos a un hospital del Estado de Tabasco, como se puede acreditar de la transcripción siguiente:

‘La negativa del Gobierno del Estado de Tabasco, a pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de \$889(sic),635.00 (ochocientos ochenta y nueve(sic) mil seiscientos treinta y cinco pesos 00/100 moneda nacional),



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 5 -

*amparada en la factura número ***** todas(sic) de fecha 30 de abril de 2015.*

*La negativa de la Secretaria(sic) de Salud del Estado del(sic) Tabasco y del Organismo Público descentralizado 'servicios(sic) de salud(sic) del Estado de Tabasco' a pagar el adeudo que tenía(sic) con la suscrita por la cantidad de \$889(sic),635.00 (ochocientos ochenta y nueve(sic) mil seiscientos treinta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), amparada en la factura número ***** todas(sic) de fecha 30 de abril de 2015.*

La omisión del Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco y Director de Administración de la Secretaría de Planeación y Finanzas, en generar en su oportunidad las órdenes de pago y darle su trámite correspondiente.

*La negativa del Director del Hospital General Doctor Gustavo A. Rovisora Pérez, de pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de \$889(sic),635.00 (ochocientos ochenta y nueve(sic) mil seiscientos treinta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), amparada en la factura número ***** todas(sic) de fecha 30 de abril de 2015, por concepto de alimentos que le fueron surtidos.*

Se condene a las demandadas al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros, 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.'

Bien, en el acto reclamado la autoridad responsable confirmó el auto de desechamiento de dos de mayo de dos mil diecisiete, dictado por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, en los autos del juicio contencioso administrativo 269/2017-S-1, promovido por la parte quejosa en contra del Gobierno del Estado, y otras autoridades, bajo el argumento toral que, a pesar de que se trata de un acto administrativo, las notas de remisión y facturas anexadas al escrito inicial del juicio contencioso administrativo (con las que pretende demostrar su acción), no se tratan de un contrato o pedido en el que medie una determinación expresa o tácita por parte de aquellas en torno al cumplimiento de pago de los 'pedidos' que alegó la parte quejosa.

De igual manera, la responsable sostuvo que las conductas de omisión no se equiparan a una resolución definitiva respecto de la adquisición de bienes en relación a una modalidad de contratación, como es, en el caso concreto, una adjudicación directa.

Por lo tanto, concluyó la responsable, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco, cuenta con una jurisdicción restringida para la procedencia del juicio

contencioso administrativo, porque debe existir una resolución respecto de la interpretación y cumplimiento de un contrato administrativo, pues la presunta negativa de pago, no constituye un acto formal y definitivo; además, de no tratarse de actos en los que las autoridades unilateralmente(sic) hayan actuado en plano de supra subordinación(sic).

Antes de continuar, este órgano colegiado estima necesario traer a colación algunas de las consideraciones establecidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 292/2017, siendo las siguientes:

La sala estableció que derivado de su actuación como autoridad, el Estado tiene como finalidad, entre otras cuestiones, satisfacer las necesidades colectivas, de acuerdo con lo que establece la ley; sin embargo, dado que no puede realizar por sí mismo todas las encomiendas esenciales para satisfacer las necesidades de la colectividad, debe recurrir a la colaboración de los particulares, ya sea de manera voluntaria o forzosa.

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

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.

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

Asimismo, si la finalidad del contrato esté(sic) 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 obligaciones contractuales, se entiende que se está en presencia de un contrato administrativo.

En este sentido, 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.

Los elementos de los contratos administrativos son: los sujetos, el consentimiento, el objeto, la causa y la finalidad. Dentro del objeto se encuentra la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones o en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 7 -

Estos contratos administrativos deben contener ciertos requisitos como: el nombre de la dependencia o entidad contratante, la indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato, los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato, la descripción pormenorizada de los trabajos que se realizarán, así como las condiciones de pago, el precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, los plazos, forma y lugar de pago y los ajustes de costos, entre otros.

Existen varios tipos de contratos administrativos, como los de obra pública, adquisición de bienes muebles, de suministro, y de prestación de servicios, entre otros.

El contrato de obra pública es aquél en virtud del cual un sujeto a quien se le denomina contratista se obliga a construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles, a cambio de que otro sujeto, en este caso, alguna entidad de la Administración Pública, le pague una contraprestación.

Esto es, el objeto del contrato consiste en un hacer -construir, ampliar, instalar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles- por parte de un particular a cambio de un dar -el pago de un precio- por parte de la entidad de la Administración Pública correspondiente.

En otras palabras, si el contratista realiza la actividad a la que se comprometió, la consecuencia es que la entidad pública que lo contrató pague el precio pactado.

Por lo que respecta al contrato de prestación de servicios, es aquel en virtud del cual un ente de la Administración Pública, en ejercicio de su función administrativa, celebra con un proveedor particular para que éste realice determinada actividad técnica, destinada a satisfacer un requerimiento específico de dicho ente, en aras de un interés público.

Al igual que en el contrato de obra pública, en el caso del contrato de prestación de servicios, si el proveedor ejecuta la actividad determinada en dicho acuerdo, la entidad de la Administración Pública está obligada a pagar por dicho servicio, es decir, el pago de esa contraprestación deriva directamente del servicio prestado.

En este supuesto, la prestación reclamada es el cumplimiento de pago derivado de unos contratos administrativos, en particular de contratos de obra pública y de prestación de servicios.

Ahora, las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, las cláusulas que integran un contrato deben analizarse en su conjunto.

En virtud de lo anterior, si las cláusulas de un contrato constituyen una unidad, entonces, éstas deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene.

Luego, si dentro de las cláusulas contenidas en los contratos administrativos se encuentra la relativa al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte.

En este sentido, la naturaleza de la acción reclamada es administrativa, toda vez que las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse.

Además, el incumplimiento de pago es una consecuencia de la celebración del contrato administrativo, por ende, comparte la naturaleza del contrato del cual deriva; 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.

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

Hasta aquí las consideraciones expuestas en la contradicción de tesis 292/2017.

De dicho asunto, tuvo origen la tesis número de registro 2016318, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro LII, marzo de 2018, tomo II, página de 1284, cuyo rubro y texto indican:

‘CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. (Se transcribe)’

Ahora, en uno de sus conceptos de violación, la parte quejosa asevera que la sola presentación de las facturas y el escrito mediante el cual se está reclamando el pago a las demandadas, constituye un acto administrativo que puede reclamarse a través del juicio contencioso administrativo conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en relación con el artículo 50, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tabasco, pues en dichos numerales se establece que el pago a proveedores, una vez presentadas las facturas correspondientes se hará en treinta días, de lo contrario, se podrá reclamar a través de dicho procedimiento jurisdiccional.

Para robustecer su argumento, cita el criterio de rubro:

‘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). (Se transcribe)'

Sigue exponiendo la quejosa, que el juicio contencioso administrativo intentado es procedente y, por lo tanto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco debe entrar a su estudio, pues de lo contrario, se vulnera su derecho humano de impartición de justicia.

A fin de analizar ese concepto de violación, debe traerse a colación lo expuesto por la quejosa en su demanda de nulidad, en el sentido de que es una persona física con actividad empresarial, bajo la razón social de *********, que se dedica a la venta de artículos y productos para aseo industrial, comercial y de hospitales, alimentos, abarrotes y bebidas.

También indicó la quejosa, que en el año dos mil trece, el gobierno del Estado de Tabasco, le solicitó proveyera mediante línea de crédito productos alimenticios, abarrotes y carnes al Hospital Regional de Alta Especialidad 'Dr. Gustavo A. Roviroza Pérez', así como a sus dependencias gubernamentales; en el entendido que se encuentra inscrita en el padrón de proveedores para dicho gobierno; lo que se encuentra corroborado a foja 44 del juicio de origen.

Así, la quejosa sostiene que proveyó carne de cerdo, res y pollo, al referido hospital, por un total de \$887,635.00 (ochocientos ochenta y siete mil seiscientos treinta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), lo que se ampara con las distintas facturas y notas de remisión que obran agregadas al escrito inicial del juicio contencioso administrativo.

Asimismo, expuso que dichas facturas y notas de remisión 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; sin embargo, manifestó que estas, a pesar de haberles requerido su cobro de forma verbal, fueron omisas en saldar el adeudo correspondiente.

Bien, con base en lo anterior, según lo expuesto por la quejosa en su escrito inicial de demanda y pruebas anexas, se puede aseverar que el reclamo de pago tiene su origen en el suministro de carne de res, pollo y cerdo al Hospital Regional de Alta Especialidad "Dr. Gustavo A. Roviroza Pérez", del Estado de Tabasco, es decir, a una dependencia gubernamental que se encuentra constituida para satisfacer una obligación por parte del Estado en beneficio de la colectividad, esto es, la salud.

Suministro de alimentos que se considera necesario para que el Estado preste ese servicio obligatorio de manera integral, pues es sabido que las personas enfermas necesitan ser alimentadas para su debida recuperación.

Bajo esa premisa, lo que interesa en el asunto es determinar la naturaleza jurídica de la relación entre la quejosa y las autoridades demandadas, dicho de otra manera, debe establecerse si se trata de una relación comercial o administrativa.

La relevancia estriba en el origen de tal relación, pues el suministro de alimentos a un hospital público tiende a la satisfacción de los intereses de la colectividad; además, esa actividad está íntimamente vinculada con el cumplimiento de la atribución por parte del Estado de brindar un servicio íntegro de salud.

En ese sentido, este órgano colegiado estima que el auto inicial no es la actuación procesal en donde puede determinarse la naturaleza de la relación jurídica que subyace entre la ahora quejosa y las autoridades demandadas(sic).

Lo anterior se afirma en ese sentido, pues en ese preciso momento procesal no se cuenta con los elementos necesarios para dilucidar si efectivamente se trata o no de una relación de naturaleza administrativa entre las partes, en cuyo caso, como lo dijo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de pago es viable; sino que, será necesario, una vez integrada la relación jurídica procesal, que se analice la litis y las pruebas ofrecidas, para estar en aptitud de desentrañar si la pretensión perseguida por la quejosa puede o no ser reclamada en la vía administrativa.

Cobra aplicación, por analogía, el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, novena época, número de registro 161369, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 1300, cuyo rubro y texto indican:

'CONCESIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL. LA NATURALEZA DEL CONTRATO RELATIVO, EN CUANTO A SI ES DE ORDEN PÚBLICO O PRIVADO, A FIN DE DETERMINAR SI LA RESCISIÓN RECLAMADA ES O NO ACTO DE AUTORIDAD, NO CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. (Se transcribe)'

Asimismo, debe señalarse que de explorado derecho resulta que en el auto inicial no pueden realizarse estudios exhaustivos para probar alguna causa de improcedencia, por no ser el momento procesal oportuno, ya que el juzgador sólo debe atenerse a las manifestaciones de la demanda y a los documentos adjuntos; de ahí, que se requiera que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable para resolver de plano el desechamiento, sin que para ello deba acudir a practicar un análisis profundo para tener por



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 11 -

actualizado dicho motivo, pues de requerirse, la causa de improcedencia no es patente e inobjetable, lo que si bien expresamente no está dispuesto en la ley estatal aplicable, se encuentra inmerso en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, se estima que la autoridad responsable no contaba con elementos suficientes para sostener de primera intención, sin ninguna duda, que en el caso se actualiza de forma notoria y manifiesta la causal de improcedencia a que se alude en la resolución recurrida.

Además, es importante establecer que una causa de improcedencia se estima probada cuando sin lugar a dudas, los hechos en que se apoya los aduzca claramente el promovente o porque estén acreditados con elementos de juicio indubitables. Esto, porque de no ser clara, patente e inobjetable o tener incertidumbre de su actualización, la demanda debe admitirse, pues de lo contrario, se privaría al actor del derecho de impugnar el acto que estima le perjudica.

En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

Cobra aplicación, por analogía, la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época, número de registro 186605, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, julio de 2002, página 448, cuyo rubro y texto señalan:

'DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. (Se transcribe)'

Bajo las relatadas consideraciones, y al atender a la causa de pedir, es fundado el concepto de violación formulado por la quejosa que sostiene la ilegalidad del desechamiento de su demanda de nulidad por las razones aducidas.

En consecuencia, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitado para los siguientes efectos:

- **El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, deberá dejar insubsistente el acto reclamado, es decir, la resolución dictada el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en los autos del toca de reclamación 117/2017-P-3.**

- En su lugar, dicte otra, en la que declare fundado el agravio relativo que sostiene la ilegalidad del auto recurrido y resuelva lo que en derecho corresponda.

La concesión del amparo en los términos anteriores, hace innecesario el estudio de los restantes conceptos de violación expuestos por la quejosa, pues aun cuando se examinaran tales motivos de disenso no podría obtener mayor beneficio del ya obtenido.

Cobra exacta aplicación y robustece lo anterior, la jurisprudencia sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, séptima época, número de registro 387680, página 8, cuyo rubro y texto señalan:

'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. (Se transcribe)'

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E:

ÚNICO. La Justicia de la Unión, **AMPARA Y PROTEGE** a *********, por propio derecho, contra la sentencia emitida el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en el toca de reclamación número **117/2017-P-3.**"

(...)"

(El subrayado y negritas son nuestros)

SEGUNDO.- CUMPLIMIENTO AL PUNTO 1 DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.- De conformidad con los lineamientos de la ejecutoria que se cumplimenta, en específico, lo ordenado en el numeral 1 del último considerando de dicha ejecutoria, este Pleno de la Sala Superior en la VIII Sesión Ordinaria celebrada el veinte de febrero de dos mil diecinueve, dejó sin efectos la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho emitida en el toca de reclamación REC-117/2017-P-3 (reassignado a la actual titular de la Tercera Ponencia), cuyo contenido se informó al ahora Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, mediante oficio número **TJA-SGA-300/2019** de fecha veintiuno de febrero de dos mil diecinueve; por lo que a continuación se procede a emitir una nueva sentencia, en los términos que se exponen.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 13 -

TERCERO.- COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DE ESTE TRIBUNAL.- Este órgano colegiado es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171, fracción XXII, y segundo párrafo del Segundo Transitorio de la Ley Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, número 7811, en relación con los diversos 13, fracción I, 94 y 95 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y siete, así como con fundamento en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo en vigor.

CUARTO.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN.- Es procedente el recurso de reclamación al cumplir con los requisitos establecidos en el primer párrafo del numeral 94 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa, en virtud de que la C. *********, parte actora, se inconforma del auto de fecha **dos de mayo de dos mil diecisiete**, a través del cual la entonces **Primera** Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco determinó improcedente (no admitió) el juicio propuesto.

Asimismo, el recurso fue interpuesto dentro del plazo de los **tres días** hábiles siguientes al en que surtió efectos la notificación respectiva, contemplado en el primer párrafo del citado artículo 94 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, considerando que la parte actora fue notificada del auto recurrido el cuatro de mayo de dos mil diecisiete y presentó su recurso el día once de mayo de dos mil diecisiete, es decir, dentro del plazo que transcurrió del nueve al once del mismo mes y año¹.

¹ Descontándose de dicho término los días cinco, seis y siete de mayo dos mil diecisiete, por corresponder a sábado, domingo y día inhábil, de conformidad con lo estipulado en los artículos 28 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, 32 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco y 4 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, entonces vigentes, así como la VI Sesión Extraordinaria celebrada por el entonces Pleno de la Sala Superior el día veinticinco de abril de dos mil diecisiete.

QUINTO.- CUMPLIMIENTO AL PUNTO 2 DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.- En estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta dictada en el toca **A.D. 897/2018 (expediente auxiliar 1015/2018)**, en específico, lo ordenado en el **numeral 2** del último considerando, se procede a realizar el siguiente pronunciamiento, **en los términos ordenados por el Tribunal de Alzada, al tenor de lo que a continuación se expone:**

En estricta observancia a los principios procesales de exhaustividad y congruencia que rigen las sentencias conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se procede al estudio conjunto de los agravios del recurso de trato hechos valer por la recurrente en el sentido de que sí es procedente el juicio contencioso administrativo número **269/2017-S-1**, siendo que, en síntesis, manifestó lo siguiente:

- Que le causa agravio la declaración de improcedencia que realizó la Sala de origen, porque no fue fundada ni motivada, limitándose a citar el artículo 16 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, pero omitiendo señalar con precisión y exactitud las circunstancias y las razones para considerar que la acción promovida se ubicó en alguna de las hipótesis de improcedencia del artículo 42 de misma ley, además de que dicho numeral tampoco fue citado en el acuerdo que se combate. En este sentido, sostiene que el juicio es procedente, ya que el acto impugnado es un acto administrativo de carácter negativo, por corresponder la acción a la naturaleza administrativa y no civil, en virtud de que se reclama el pago de diversas facturas amparadas en pedidos y calendarizaciones de entrega de productos, ante varias autoridades, bajo lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, en donde el Estado interviene en una situación de “supraordinación”(sic) respecto del particular y con la determinación adoptada en el auto recurrido se decide en realidad el fondo del asunto.
- Que el juicio promovido es procedente conforme a lo establecido en el artículo 16 de la abrogada de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, debido a que el acto reclamado afecta los intereses legítimos en su calidad de proveedor del Gobierno del Estado de Tabasco, pues éste último actúa como ente soberano en situación de **supra a subordinación** respecto del particular con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 15 -

sociales, por lo que es una acción administrativa y no civil; sosteniendo además que la negativa de pago afecta su interés económico; pues lo que se impugna es la negativa de pago de facturas, dado que se presentó un escrito ante las autoridades y lo mismo constituye una negativa por parte de las demandadas que actualiza la hipótesis de la fracción IV del mismo artículo 16.

- Que es procedente que se revoque el auto reclamado y se emita uno nuevo en el que se declare procedente el juicio propuesto pues aun y cuando la acción se sustente en la omisión de pago que se pretende demostrar con facturas, esa circunstancia es consecuencia inmediata de la contratación de servicios públicos, lo cual excluye la vía civil para decidir sobre la procedencia de las prestaciones reclamadas.
- Que el artículo 76 de la constitución local regula al Estado representado por el Poder Ejecutivo, cuando éste adquiere a través de licitaciones públicas productos para realizar sus actividades y satisfacer las necesidades públicas con recursos económicos del Gobierno Estatal, de acuerdo al presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal y solicita a los proveedores le provean del material necesario, siendo procedente el juicio, pues reitera que aun cuando la omisión de pago se pretende demostrar con facturas, eso es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente a la omisión de parte de las demandadas, lo cual excluye la vía civil.
- Abunda señalando que los pedidos por compra directa, son actos administrativos que satisfacen las exigencias de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y su reglamento, por tanto, el acto reclamado en el juicio de origen proviene de un acto administrativo que es la orden de no pagarle a la actora el adeudo por la entrega de productos alimenticios, es decir, la negativa de cumplimiento de una obligación de pago.
- Que igualmente el acto reclamado encuadra en la fracción II del artículo 16 de la ley procesal de la materia, porque sin requerimiento alguno, la autoridad de mutuo propio optó por no pagarle conforme a lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, siendo que conforme al artículo 50 de esa misma

ley, contaba con treinta y cinco días para hacerlo contados a partir de haber recibido el producto.

A juicio de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior **y en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta**, son esencialmente **fundados** los argumentos de agravio a través de los cuales se sostiene la ilegalidad del auto recurrido, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen:

Del análisis al acuerdo impugnado de fecha **dos de mayo de dos mil diecisiete**, se obtiene que la Sala de origen declaró **improcedente** (no admitió) el juicio contencioso administrativo que promovió la C. *********, por su propio derecho, bajo los argumentos esenciales siguientes:

1. Que la actora al promover a través del juicio una **acción de pago** basada en una factura (la número *********) así como en notas de remisión, es inobjetable que el juicio es improcedente.

2. Que ello es así, pues conforme al artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco entonces vigente, el tribunal es competente para conocer de los actos jurídico-administrativos que las autoridades estatales, municipales o sus organismos descentralizados u órganos desconcentrados, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar agravio de los particulares; en los que se determine la existencia de una obligación fiscal; las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos; actos administrativos y fiscales que implique una negativa ficta; y las resoluciones en materia de responsabilidad administrativa.

3. Que si bien en la fracción III de dicho numeral se establece la competencia para conocer de resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos, **resulta indispensable que esté de por medio cuestionada una resolución en la que se haya determinado lo relativo a la interpretación y cumplimiento de un contrato administrativo**, como acto de autoridad, que sirva de base de la acción, lo cual no acontece en la especie.

4. Que en este sentido, si bien la actora reclama una negativa de pago basada en una factura y notas de remisión aduciendo estar legitimada por haber sido éstas expedidas en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, lo cierto es que **omitió exhibir resolución administrativa alguna que hubiere recaído ante el incumplimiento de algún contrato de adquisiciones, arrendamiento o prestación de servicios** conforme a la ley de la materia, y más aún, exhibir algún



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 17 -

contrato o pedido debidamente formalizado en términos de esa ley, sin que la negativa aducida pueda determinarse como un acto de autoridad emitido en imperio de facultades legales

5. Que bajo este tenor, si las prestaciones reclamadas no derivan de un acto en el ejercicio de la potestad administrativa o fiscal que detenta el organismo demandado, es evidente que el juicio es improcedente partiendo de la base que **las cantidades demandadas no derivan de una relación de supra a subordinación, sino del cumplimiento a una obligación pactada entre ambas partes, en un plano de igualdad**, debido a un acuerdo de coordinación voluntaria (prestación de servicios y contraprestación de pago).

6. De ahí que para que se actualice el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco (abrogada), es menester que se suscite una controversia entre el particular afectado y la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, sin embargo, si lo que se reclama es el pago en pesos derivado de una contraprestación, resulta improcedente analizar sin 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 de un servicio prestado por un ente particular, independientemente si la relación se dio en virtud de un acuerdo bilateral relacionado con una institución gubernamental.

7. Que cuando se suscita alguna controversia derivada de la interpretación o cumplimiento de un contrato administrativo (como los de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios), 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, siendo a partir de tal afirmación que sí se hace necesaria la existencia de una contratación, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ha dejado a la discrecionalidad de los servidores públicos y particulares, la libre determinación de resolver como se llevarán a cabo a efectos las adquisiciones entre los particulares y las dependencias oficiales.

8. Que la importancia de considerar ese aspecto estriba en que si la controversia 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.

- 9.** 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 este tipo de conflictos (por ejemplo, un juicio civil).
- 10.** Que así 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.
- 11.** Que en el asunto no existen elementos que conduzcan a presumir que las prestaciones reclamadas son consecuencia de un acto de autoridad o administrativo emitido por la autoridad demandada, pues los pedidos de acuerdo a la ley de la materia deben estar formalizados sin que los que exhibió la actora reúnan tales requisitos.
- 12.** Que la actora como persona jurídica de derecho privado no acude a juicio a impugnar una resolución definitiva, acto o procedimiento administrativo emitido por alguna de las autoridades en ejercicio de facultades legales conferidas, sino reclama en forma vaga y genérica el pago de cantidades que pretendidamente pudiera estar obligada a pagar la parte demandada, con motivo de algún acuerdo bilateral celebrado entre ambas partes.
- 13.** Que en ese sentido, la contumacia reclamada no es una actuación negativa investida de imperio que pudiera dar lugar a una negativa ficta, pues sólo se trata del incumplimiento de una obligación concentrada en un plano de coordinación, es decir, entre partes iguales.
- 14.** Que así, la falta de cumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales constituye únicamente una conducta morosa de la parte obligada que da lugar a que se cuestione no por medio de la jurisdicción administrativa sino de un juicio civil ordinario ante un Juzgado en materia civil como tribunal de instancia.
- 15.** Que el hecho de que se demande a un ente de la administración pública no es suficiente para considerar que las controversias con motivo de interpretación o cumplimiento deban ser conocidas por este tribunal, sino debe ponderarse el supuesto en particular en cada caso,
- 16.** Que en esa tesitura, la acción deducida por la **C. *******, tiene como sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un acuerdo bilateral de voluntades, por lo que ambas partes se colocan frente al derecho en un plano de igualdad, que debe



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 19 -

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, servicios recibidos u obras ejecutadas, no está obligada en su carácter de ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo y las partes se encuentran en un plano de coordinación y no como lo aduce la demandante en el sentido de que con las facturas y las notas de remisiones 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 acuerdo de voluntades 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 este tribunal el órgano que debe conocer del asunto, sino un Juez en materia civil, 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.

17. Por ello, de conformidad con el artículo 42, fracción III, en relación con el 16, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se declaró improcedente el juicio contenciosos administrativo promovido por la actora, dejándose a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía correspondiente.

Ahora bien, la actora, en la propia demanda, señaló como actos o resoluciones impugnadas, así como pretensiones perseguidas, esencialmente los siguientes:

- La negativa del Gobierno del Estado de Tabasco, a pagar el adeudo por la cantidad de **\$887,635.00 (ochocientos ochenta y siete mil seiscientos treinta y cinco pesos)**, amparada en la factura número ***** de fecha treinta de abril de dos mil quince.
- La negativa de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco y del Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud del Estado de Tabasco" a pagar el adeudo por la cantidad de **\$887,635.00 (ochocientos ochenta y siete mil seiscientos treinta y cinco pesos)**, amparada en la factura número ***** de fecha treinta de abril de dos mil quince.

- La omisión del Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco y Director de Administración de la Secretaría de Planeación y Finanzas, en generar en su oportunidad, las órdenes de pago y darle el trámite correspondiente.
- La negativa del Director del Hospital General “Doctor Gustavo A. Rovisora Pérez”, de pagar el adeudo por la cantidad de **\$887,635.00 (ochocientos ochenta y siete mil seiscientos treinta y cinco pesos)**, amparada en la factura número ***** de fecha treinta de abril de dos mil quince.
- Se condene a las demandadas al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros, 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.

Precisado lo anterior, en primer término, es preciso indicar que 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 aquéllos 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.

En contraste, estableció que no se considerarán contratos administrativos aquéllos 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 la función administrativa, sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado.

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



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 21 -

no sea indiferente a la forma de ejecución de las 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 las atribuciones del Estado, y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas, se deberá considerar como un contrato administrativo**; también señaló 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 en este caso, si **la falta de pago deriva de la celebración de contratos administrativos, entonces, aquélla comparte la naturaleza de los acuerdos que le dieron origen**; en tal virtud, si 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 a continuación se transcribe:

**“Época: Décima Época
Registro: 2002952
Instancia: Segunda Sala
Tesis 1284, Libro 52
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo II, Marzo de 2018
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 14/2018
Página: 1284**

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.”

Expuesto lo anterior, en el caso, la recurrente sostuvo que la sola presentación de las facturas y el escrito mediante el cual se está reclamando el pago a las demandadas, constituye un acto administrativo que puede reclamarse a través del juicio contencioso administrativo conforme a lo previsto en el artículo 44² de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco abrogada, en relación con el artículo 50³ de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tabasco, pues en dichos numerales se establece que el pago a proveedores, una vez presentadas las facturas correspondientes, se hará en treinta y cinco días, de lo contrario, se podrá reclamar a través de dicho procedimiento jurisdiccional.

Asimismo, aseveró, el juicio contencioso administrativo intentado es procedente y, por lo tanto, este actual Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco debe entrar a su estudio, pues de

² “**ARTICULO 44.-** La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el Tribunal dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado; o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad de Villahermosa, en cuyo caso se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse conforme a lo previsto en el artículo 16, fracción IV.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, se suspenderá hasta seis meses si antes no se ha aceptado el cargo de albacea.

Si el interesado reside en el extranjero y no tiene representante en el Estado, el término será de cuarenta y cinco días siguientes a la notificación del acto impugnado.”

³ “**Artículo 50.-** La fecha de pago al proveedor que la Secretaría, dependencias, órganos y entidades estipulen en los contratos, quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de treinta y cinco días naturales, posteriores a la presentación de la factura respectiva en el área administrativa de la Contratante, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del Contrato.

De no cumplirse con el término anterior, se realizará el pago vencido más los gastos financieros correspondientes que se originen por el incumplimiento, a petición del Proveedor interesado, conforme al procedimiento establecido en el Código Fiscal del Estado de Tabasco, como si se tratara del supuesto de prórroga para el pago de créditos fiscales.”



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 23 -

lo contrario, se estaría vulnerando su derecho humano a la impartición de justicia.

En el capítulo de **hechos**, la actora refirió que es una persona física con actividad empresarial, bajo la razón social de *********, que se dedica a la venta de artículos y productos para aseo industrial, comercial y de hospitales, alimentos, abarrotes y bebidas.

Indicó que en el año dos mil trece, el Gobierno del Estado de Tabasco le solicitó proveyera mediante línea de crédito, productos alimenticios, abarrotes y carnes al Hospital Regional de Alta Especialidad "Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez", así como a sus dependencias gubernamentales; en el entendido que se encuentra inscrita en el padrón de proveedores para dicho gobierno, lo que se acredita a foja 44 del juicio de origen.

Así, sostuvo que proveyó de carne de cerdo, res y pollo, al referido hospital, por un total de **\$887,635.00 (ochocientos ochenta y siete mil seiscientos treinta y cinco pesos)**, lo que señala ampara con las distintas facturas y notas de remisión que obran agregadas al escrito inicial de demanda del juicio contencioso administrativo.

Asimismo, expuso que dichas facturas y notas de remisión 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; sin embargo, manifestó que éstas, a pesar de haberles requerido su cobro de forma verbal, fueron omisas en saldar el adeudo correspondiente.

Con base en lo anterior y **en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta**, se puede decir que según lo expuesto por la recurrente en su escrito inicial de demanda y pruebas anexas, el reclamo de pago tiene su origen en el suministro de carne de res, pollo y cerdo al Hospital Regional de Alta Especialidad "Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez", del Estado de Tabasco, es decir, a una dependencia

gubernamental que se encuentra constituida para satisfacer una obligación por parte del Estado en beneficio de la colectividad, esto es, la salud; suministro de alimentos que se considera necesario para que el Estado preste ese servicio obligatorio de manera integral, pues es sabido que las personas enfermas necesitan ser alimentadas para su debida recuperación.

Bajo esa premisa, lo que interesa en el asunto es determinar la naturaleza jurídica de la relación entre la ahora recurrente y las autoridades demandadas, dicho de otra manera, debe establecerse si se trata de una relación comercial o administrativa, donde toma relevancia el hecho de que el suministro de alimentos a un hospital público tiende a la satisfacción de los intereses de la colectividad; además, esa actividad está íntimamente vinculada con el cumplimiento de la atribución por parte del Estado de brindar un servicio íntegro de salud.

En ese sentido, se dice que **asiste la razón** a la recurrente, dado que, ***en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta***, este órgano colegiado estima que el **auto inicial no es la actuación procesal en donde puede determinarse la naturaleza de la relación jurídica que subyace entre la ahora recurrente y las autoridades demandadas, pues en ese preciso momento procesal no se cuenta con los elementos necesarios para dilucidar si efectivamente se trata o no de una relación de naturaleza administrativa entre las partes**, en cuyo caso, como lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis antes referida, la acción de pago es viable; sino que, será necesario, una vez integrada la relación jurídica procesal, que se analice la litis y las pruebas ofrecidas, para estar en aptitud de desentrañar si la pretensión perseguida por la quejosa puede o no ser reclamada en la vía administrativa.

Cobra aplicación, por analogía, el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, novena época, número de registro 161369, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, de agosto de dos mil once, página 1300, cuyo rubro y texto indican:



“CONCESIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL. LA NATURALEZA DEL CONTRATO RELATIVO, EN CUANTO A SI ES DE ORDEN PÚBLICO O PRIVADO, A FIN DE DETERMINAR SI LA RESCISIÓN RECLAMADA ES O NO ACTO DE AUTORIDAD, NO CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. De conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la Ley de Amparo, los motivos manifiestos e indudables de improcedencia que afecten a la demanda de garantías deben ser evidentes por sí mismos, debiendo entender por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es; esto es, que sin ulterior comprobación surjan a la vista tales motivos haciendo inejercible la acción de amparo, que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido. Tomando como base lo anterior, en el auto inicial no debe afirmarse que el amparo que se promueve en contra de la rescisión de un contrato en el que se concesionó la prestación de un servicio público que originalmente corresponde al Ayuntamiento de un Municipio, es improcedente por tratarse de un acto derivado de un contrato entre particulares, en términos del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso numeral 1o., fracción I, interpretado a contrario sensu, ambos de la ley de la materia. Lo anterior atendiendo a que en ese momento procesal no resulta patente que dicho contrato de prestación de servicios, sea o no acto de autoridad para efectos del amparo. Ello es así, pues conforme al criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. LXXVII/2005, intitulada: "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LEYES.", en la concesión como acto jurídico mixto coexisten dos tipos de cláusulas, a saber, las de orden regulatorio y las de carácter contractual; las primeras son aquellas en las que se fijan normas a las que ha de sujetarse la organización y funcionamiento de la concesión, las cuales están sujetas a las modificaciones que sufra la normatividad correspondiente; mientras que las segundas, tienden a proteger los intereses legítimos del concesionario, mismas que no pueden ser variadas por el Estado sin que concurra la voluntad jurídica de ambas partes. De lo anterior se sigue que si bien una concesión tiene vertientes de índole privado, no puede limitársele sólo a esa condición, cuenta habida que por su carácter mixto, también tiene aspectos de orden público. En esa medida, si de conformidad con lo establecido en los artículos 115, fracción III y 134, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Federal, respectivamente, los Municipios tienen a su cargo la prestación de determinados servicios

públicos, los cuales pueden ser objeto de una concesión a particulares, y si este acto jurídico es de carácter mixto (con cláusulas regulatorias y de orden contractual), debe ponderarse que la prestación del servicio público es una actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con los usuarios, a un régimen de derecho público, destinado a satisfacer una concreta y permanente necesidad colectiva, cuya atención corresponde constitucional y legalmente a la administración municipal; consecuentemente, las dependencias y entidades de la administración pública municipal se colocan, por una parte (cláusulas regulatorias), en una relación de supra a subordinación con el particular contratante, pues en un aspecto actúan en un plano de superioridad respecto de éste y en ejercicio de atribuciones únicas y propias de ellas en este excepcional régimen que les otorga la Constitución Federal y la ley municipal correspondiente. De esta manera, si la concesión de un servicio público tiene a su vez connotaciones de orden público y de índole privado, no es factible sostener en el auto de radicación que la actuación de las autoridades municipales deriva de un acuerdo de voluntades en su carácter de personas morales de derecho privado, ya que en ese momento procesal no resulta patente si dicho contrato es o no acto de autoridad; de ahí que la causa de improcedencia no sea manifiesta e indudable.”

Por lo anterior, se considera que fue inadecuada la determinación de la Sala *a quo* al declarar la improcedencia del juicio contencioso administrativo propuesto, ***pues siguiendo el hilo conductor de la ejecutoria de amparo que se cumplimenta***, en el auto inicial no pueden realizarse estudios exhaustivos para probar alguna causa de improcedencia, por no ser el momento procesal oportuno, ya que el juzgador sólo debe atenerse a las manifestaciones de la demanda y a los documentos adjuntos; de ahí que se requiera que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable para resolver de plano el desechamiento⁴, sin que para ello deba acudir a practicar un análisis

⁴ Así lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de la novena época, número de registro 186605, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, julio de 2002, página 448, cuyo rubro y texto señalan:

“DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 27 -

profundo para tener por actualizado dicho motivo; siendo que de requerirse, la causa de improcedencia no es patente e inobjetable, lo que si bien expresamente no está dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco aplicable, se encuentra inmerso en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, se estima que la Sala *a quo* no contaba con elementos suficientes para sostener de primera intención, sin ninguna duda, que en el caso se actualiza de forma notoria y manifiesta la causal de improcedencia a que se alude en el auto de desechamiento recurrido, de ahí lo **fundado** de los argumentos en análisis; en consecuencia, procede **revocar** el auto recurrido de **dos de mayo de dos mil diecisiete**, emitido en el juicio de origen **269/2017-S-1**, y se instruye a la **Primera Sala Unitaria** en mención para que emita un nuevo acuerdo, a través del cual, ***en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta***, provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda promovida por la C. *********, debiendo sustraerse de las razones asentadas en dicho auto.

Para lo anterior, con fundamento en el artículo 123, fracción III,⁵ del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tabasco, de

al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.”

⁵ **ARTICULO 123. Plazos subsidiarios**

Cuando la ley no señale plazo para la práctica de algún acto procesal se tendrán por señalados los siguientes:

- I. Diez días para apelar contra la sentencia definitiva;
- II. Cinco días para apelar contra autos e interlocutorias, y

aplicación supletoria a la materia, **se confiere** a la Magistrada Instructora de la **Primera** Sala Unitaria un plazo de **tres días hábiles**, una vez que quede firme este fallo, para que informe sobre el cumplimiento de lo aquí ordenado.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 171, fracción XXII, y segundo párrafo del Segundo Transitorio de la Ley Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, número 7811, en relación con los diversos 13, fracción I, 94 y 95 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y siete, con relación a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo en vigor es de resolverse y se:

RESUELVE

I.- Este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa es **competente** para resolver el presente recurso de reclamación.

II.- Resultó **procedente** el recurso de reclamación propuesto.

III.- Son esencialmente **fundados** los argumentos de la recurrente, en consecuencia, se **revoca el auto de dos de mayo de dos mil diecisiete**, emitido en el juicio de origen **269/2017-S-1**, a través del cual determinó **improcedente** (no admitió) el juicio propuesto por la parte actora; esto de conformidad con los razonamientos señalados en el último considerando de este fallo.

IV.- Se **instruye** a la **Primera** Sala en mención, para que emita un nuevo **acuerdo** a través del cual **provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda** promovida por la C. *********, **debiendo sustraerse de las razones asentadas en dicho auto.**



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-117/2017-P-3
(REASIGNADO A LA ACTUAL TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA)

- 29 -

Para lo anterior, con fundamento en el artículo 123, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tabasco, de aplicación supletoria a la materia, **se confiere** a la Magistrada Instructora de la **Primera Sala Unitaria** un plazo de **tres días hábiles**, una vez que quede firme este fallo, para que informe sobre el cumplimiento de lo aquí ordenado.

V.- Al quedar firme esta sentencia, con **copia certificada** de la misma, notifíquese a la **Primera Sala Unitaria** de este tribunal y remítanse los autos del toca **REC-117/2017-P-3** (reassignado a la actual titular de la Tercera Ponencia) y del juicio **269/2017-S-1**, para su conocimiento, y en su caso, ejecución.

VI.- Mediante atento oficio que al efecto se gire, remítase **copia certificada** de la presente sentencia al actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, en relación con el juicio de **amparo directo** número **897/2018** (número auxiliar **1015/2018**), en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el referido juicio de garantías.

Notifíquese a las partes la presente sentencia de conformidad con los artículos 17 y 18, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vigente.- **Cúmplase.**

ASÍ LO RESOLVIÓ EL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS **JORGE ABDO FRANCIS** COMO PRESIDENTE, **RÚRICO DOMÍNGUEZ MAYO** y **DENISSE JUÁREZ HERRERA** COMO PONENTE, QUIENES FIRMAN ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, **BEATRIZ MARGARITA VERA AGUAYO**, QUE AUTORIZA Y DA FE.

DR. JORGE ABDO FRANCIS
Magistrado Presidente y titular de la Primera Ponencia.

M. EN D. RÚRICO DOMÍNGUEZ MAYO
Magistrado titular de la Segunda Ponencia.

M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA
Magistrada Ponente y titular de la Tercera Ponencia.

LIC. BEATRIZ MARGARITA VERA AGUAYO
Secretaria General de Acuerdos.

Que las presentes firmas corresponden a la resolución del Toca del Recurso de Reclamación **117/2017-P-3** (reassignado a la actual titular de la Tercera Ponencia), misma que fue aprobada en la sesión de Pleno celebrada el **veintiocho de febrero de dos mil diecinueve**.
La Sala que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3, fracción IX, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados; 124 y 128 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Del Estado de Tabasco; y Trigésimo Octavo, fracciones I y II, así como para la elaboración de versiones públicas; 3, fracción VIII Y 36, de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Tabasco; 3 y 8 de los Lineamientos de la Ley de Protección de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, así como para la elaboración de versiones públicas del Estado de Tabasco, y el acuerdo TJA-CT-007/2019, del Comité de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente: datos personales de las partes, como el de las Personas Jurídico Colectivas; por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos. -----