



---

**TOCA DE RECLAMACIÓN. No. 032/2019-P-1**

**RECURRENTE:** C. \*\*\*\*\* , PARTE ACTORA EN EL JUCIO DE ORIGEN.

**MAGISTRADO PONENTE:** DOCTOR JORGE ABDO FRANCIS.

**SECRETARIA DE ACUERDOS:** LIC. HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ.

**VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL OCHO DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE.**

**VISTOS.-** Para resolver los autos del toca relativo al Recurso de Reclamación número **REC-032/2019-P-1**, interpuesto por la ciudadana \*\*\*\*\* , parte actora en el juicio principal, en contra del **acuerdo de desechamiento de fecha veintiséis de octubre del año dos mil dieciocho**, deducido del expediente número **585/2018-S-2** del índice de la **Segunda** Sala Unitaria de este Tribunal y,

### **R E S U L T A N D O**

**1.-** Mediante escrito presentado el día nueve de octubre del dos mil dieciocho ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, la C. \*\*\*\*\* por su propio derecho, promovió juicio contencioso administrativo en contra del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Macuspana Tabasco, Presidente Municipal, Director de Administración, Director de Programación, Director de Finanzas, Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, todos del citado Ayuntamiento, de quienes reclamó lo siguiente:

“... la OMISION Y NEGATIVA DE PAGO por la cantidad de \$ 2,037,437.96 (DOS MILLONES TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS 96/100 M.N) por concepto de SUMINISTROS DE MADERA, MATERIAL ELECTRICO(sic), MATERIAL DE LIMPIEZA, HERRAMIENTAS MENORES PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, SELLO, ARENA Y GRAVA, entre otros materiales que fueron destinados para la feria Macuspana 2015, de la partida \*\*\*\*\*, proyecto \*\*\*\*\* , con nombre de partida “GASTOS RELACIONADOS CON ACTIVIDADES CULTURALES, DEPORTIVAS Y DE AYUDA EXTRAORDINARIA, así como el pago de la penalización del 5 % de los supuestos incumplidos, lo anterior de valor total de los bienes en mención.” (Sic)

(Folio 1 del expediente de origen)

**2.-** Con fecha **veintiséis de octubre de dos mil dieciocho**, la **Segunda** Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, a quien tocó conocer del asunto radicado bajo el número de expediente **585/2018-S-2**, desechó la demanda por su notoria improcedencia, al advertir que el acto impugnado por la impetrante no encuadra en ninguna de las hipótesis del artículo 157 de la Ley Administrativa del Estado de Tabasco, pues la vía administrativa no es la adecuada para promover, en virtud que, las controversias de carácter administrativo y fiscal a la que hace alusión el citado artículo, 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. Además que la accionante omitió allegar al sumario la resolución administrativa que hubiere recaído ante el incumplimiento de algún contrato de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios, como tampoco exhibió el contrato o pedido debidamente formalizado en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

**3.-** Mediante escrito presentado el cinco de diciembre de dos mil dieciocho ante la **Segunda Sala** de este Tribunal, la ciudadana \*\*\*\*\*, interpuso recurso de reclamación en contra del auto de



desechamiento de fecha **veintiséis de octubre del dos mil dieciocho**.

4.- Por acuerdo de veinte de febrero de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, admitió a trámite el recurso de reclamación interpuesto y se designó al Magistrado titular de la Primera Ponencia para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

5.- A través del oficio número TJA-SGA-638/2019, fue turnado el toca de reclamación a la Primera Ponencia de este Tribunal, mismo que fue recibido el veinticinco de abril del año dos mil diecinueve, por lo que se procede a emitir la presente sentencia.

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

**PRIMERO.- COMPETENCIA.-** Este Órgano Colegiado es competente para conocer y resolver del presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171, fracción XXII 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.

**SEGUNDO.- PROCEDENCIA.-** Es procedente el recurso de reclamación al cumplir con los requisitos establecidos en la fracción I, y último párrafo del artículo 110 de la Ley de Justicia Administrativa, en virtud que la recurrente se inconforma del auto por el cual fue desechada su demanda, de fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciocho; así también se desprende de autos del expediente principal (foja 774) que el acuerdo recurrido le fue notificado a la parte actora el veintiocho de noviembre del dos mil dieciocho, por lo que el término de cinco días para su interposición corrió del treinta de noviembre al seis de diciembre del dos mil dieciocho <sup>1</sup>, habiendo sido interpuesto

---

<sup>1</sup>Descontándose los días uno y dos de diciembre de dos mil dieciocho, por corresponder a sábados y domingos, de conformidad con lo estipulado en el artículo 22 de la vigente Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco,

en tiempo el presente medio de impugnación, toda vez que fue presentado el cinco de diciembre del dos mil dieciocho.

**TERCERO.- SÍNTESIS DE LOS AGRAVIOS Y ANÁLISIS DEL RECURSO.-** De conformidad con lo establecido por el artículo 97, fracción I, de la vigente Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se procederá al análisis y resolución conjunta de los agravios de reclamación hechos valer, a través de los cuales la parte actora en el juicio de origen expone substancialmente lo siguiente:

- Que los argumentos vertidos por la Sala para desechar su demanda son infundados, porque no entró al estudio de las documentales agregadas a su escrito inicial de demanda, ya que solo se pronuncia respecto a las facturas, no así de manera integral respecto a la instrumental de actuaciones consistente en la carpeta de investigación agregada, en la cual se advierten los pedidos, las órdenes de pago, las requisiciones de materiales, etcétera, mismas que, a criterio de la recurrente, acreditan la decisión unilateral de la autoridad de no cumplir con la relación contractual. Asimismo, el Magistrado Instructor omite manifestar la razón por la que se abstiene de estudiar las pruebas y la demanda de forma integral.
- Que la Sala Unitaria no atendió a lo que señala el artículo 1 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, los tratados internacionales de los que México sea parte, así como el principio *pro persona*, en atención a la interpretación más favorable a la persona, con lo cual considera vulnerados sus derechos.

**CUARTO.- ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD DEL AUTO RECURRIDO.-** De conformidad con lo antes relatado, este Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa determina que los agravios expuestos por la recurrente sintetizados con anterioridad son, en una parte, **parcialmente fundados** pero *insuficientes*, y en otra **inoperantes**, por las consideraciones siguientes:

El auto de fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, dictado por la **Segunda** Sala Unitaria de este Tribunal en el expediente 585/2018-S-2; en la parte que interesa, dice lo siguiente:

**“PRIMERO.- (...)**

**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:

La actora, reclama el pago de una deuda por la cantidad de **\$2, 037, 437.96 (dos millones treinta y siete mil cuatrocientos treinta y siete pesos 96/100 M.N.)**, aduciendo ser proveedora del H. Ayuntamiento de Macuspana, Tabasco y en virtud de que le fue requerido el suministro de materiales para las actividades de la feria municipal del citado Ayuntamiento en el año 2015, suministrando material por el monto antes señalado, el que hasta la fecha no ha sido pagado, siendo que dichos materiales fueron facturados desde el primer trimestre de dos mil quince, ofreciendo como pruebas las facturas: \*\*\*\*\* expedidas el tres de Julio de dos mil quince, en las que se sustenta la cantidad reclamada.

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

**TERCERO.-** En el artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se establece la competencia de este Tribunal, el cual es del tenor literal siguiente: *(lo transcribe)*

Conforme lo trasunto, es claro advertir que la demanda instaurada por la quejosa, no encuadra en ninguna de las hipótesis enunciadas en el citado artículo, por lo que esta vía administrativa no es la adecuada para promover, en virtud de que, las controversias de carácter administrativo y fiscal a que hace alusión el citado artículo, 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; así mismo, no nos encontramos ante un acto ejecutado de forma unilateral por parte de las demandadas, que haya determinado la recisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

**CUARTO.-** Es así que, se llega a la conclusión anterior, atendiendo a que la compareciente reclama una negativa de pago de adeudo basada en sendas facturas, solicitando se ordene además el pago del 5% por concepto de penalización, por virtud de haberse incumplido 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 la 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, con la que acreditará la existencia de alguna actuación administrativa en la que se haya determinado negarle lo relativo al pago de las facturas que reclama, a efecto de que pueda entenderse que el incumplimiento de pago tiene como base un acto administrativo, aunado a ello, no pasa inadvertido para esta Sala que además no exhibió 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.

Ello es así, ya que el Juicio Administrativo solo 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.

Se sostiene lo anterior, porque para que se actualicen las hipótesis de competencia a que se refiere el artículo antes trasunto, es menester, que se suscite una controversia entre el particular afectado y la administración pública, en el ejercicio de su competencia propiamente administrativa; aunado a esto, como en el caso la causa de pedir de la actora, es el pago de pesos derivado de una contraprestación, para determinar la competencia se debe atender a la naturaleza de las prestaciones reclamadas, es decir, si derivó de un contrato administrativo o de alguna relación análoga, para determinar que corresponde a la naturaleza administrativa, luego entonces, el incumplimiento de pago motivo de la litis compartiría esa naturaleza y haría procedente el juicio; no obstante a ello, en el caso concreto no existe contrato alguno que analizar.

**QUINTO.-** Por lo antes expuesto, se determina que la acción intentada por la Ciudadana \*\*\*\*\* deviene improcedente, conforme lo dispone el numeral 40 fracción XII, en relación directa con el diverso 157 fracciones I, IX, X y XII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado; por lo que se **desecha** su demanda dejando a salvo sus derechos para que los **haga valer en la vía correspondiente**, debiendo hacerse de su conocimiento de lo aquí ordenado en el domicilio señalado para oír citas y notificaciones, el ubicado en \*\*\*\*\*, autorizando en términos de la parte *in fine* del segundo párrafo del artículo 16 de Ley de Justicia Administrativa del Estado a los licenciados \*\*\*\*\*, autorización que se le tiene por hecha para imponerse de los autos.

(...)"

Del análisis al acuerdo impugnado de fecha **veintiséis de octubre de dos mil dieciocho**, se obtiene que la Sala de origen desechó el juicio contencioso administrativo que promovió **la**



ciudadana \*\*\*\*\*, por propio derecho, bajo los razonamientos siguientes:

- Que el juicio contencioso administrativo es improcedente porque no encuadra en ninguna de las hipótesis del artículo 157 de la Ley Administrativa del Estado de Tabasco.
- Que las controversias de carácter administrativo y fiscal a las que hace alusión el citado artículo, deben derivar de actos o resoluciones definitivas o que pongan fin a un procedimiento.
- Consideró que la parte actora omitió allegar al sumario la resolución administrativa que hubiere recaído ante el incumplimiento de algún contrato de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios.
- Que la parte actora tampoco exhibió el **contrato** o pedido debidamente formalizado en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

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

- a) “La omisión y negativa de pago por la cantidad de \$2,037,437.96 (dos millones treinta y siete mil cuatrocientos treinta y siete pesos 96/100 M.N.) por concepto de suministros de madera, material eléctrico, material de limpieza, herramientas menores para actividades productivas, sello, arena y grava, entre otros materiales que fueron destinados para la feria Macuspana 2015, de la partida \*\*\*\*, proyecto \*\*\*, con nombre de partida “GASTOS RELACIONADOS CON ACTIVIDADES CULTURALES, DEPORTIVAS Y DE AYUDA EXTRAORDINARIA”, así como el pago de la penalización del 5 % de los supuestos incumplidos, lo anterior del valor total de los bienes en mención.

- b) Que se ha excedido el plazo de treinta y cinco días naturales, posteriores a la presentación de la factura respectiva en el área administrativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 50, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.”

La accionante, en el capítulo de fecha de notificación y en un apartado diverso, expuso que el veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, se entrevistó con el C. \*\*\*\*\* , Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Macuspana, Tabasco, quien le expresó que no le serían pagados los materiales suministrados por falta de fondos.

Apuntó la actora en los hechos de su demanda, que resulta ser proveedora del Ayuntamiento de Macuspana, Tabasco, y que para las actividades de la feria municipal del año dos mil quince, le fue requerido el suministro de materiales que suman el valor de \$2,037,437.96 (dos millones treinta y siete mil cuatrocientos treinta y siete pesos 96/100 M.N.).

Indicó también, que el anterior Presidente Municipal \*\*\* le había estado dando largas con su pago y que prometió hacerlo en fecha posterior.

Agregó la accionante que debido a la incertidumbre sobre la situación de sus pagos inició una carpeta de investigación con número \*\*, ante la Dirección General de Investigación de la Fiscalía General del Estado de Tabasco.

Ahora bien, dentro de las pruebas que ofreció la parte actora se encuentra la copia certificada de la carpeta de investigación número \*\*, constante de setecientos sesenta y cuatro fojas útiles, dentro de la cual obra copia de quince facturas, de fecha tres de julio de dos mil quince, expedidas por la demandante a nombre del Municipio de Macuspana, Tabasco, por conceptos y cantidades diversas; la instrumental pública de actuaciones; la presuncional en su doble aspecto, tanto legal como humana y las supervinientes.





Precisado lo anterior, en primer término, se tiene que asiste parcialmente la razón a la actora, pues la **competencia para conocer del asunto radica en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco**; ello es así, porque de un examen efectuado a las prestaciones reclamadas y los hechos de la demanda, **se advierte que la naturaleza de la acción es administrativa**, en tanto que la demandante reclama la omisión de parte del Ayuntamiento Constitucional de Macuspana, Tabasco, de pagar diversas facturas, apoyando tal derecho en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de esta entidad, 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 productos de madera, material eléctrico, material de limpieza, herramientas menores para actividades productivas, arena, grava, entre otros, que fueron destinados para la feria Macuspana 2015.

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 municipales, no hay duda que la litis 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.

Adicionalmente debe decirse, que contrario a lo que sostuvo la Sala de origen, para la procedencia del juicio contencioso ante este órgano jurisdiccional **no es necesario exhibir un contrato administrativo relacionado con las facturas de las cuales se impugna la negativa de su pago**, pues no todo acto en materia de adquisiciones celebrado con arreglo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, debe ser formalizado a través de un contrato administrativo, siendo que dicho ordenamiento permite a las demandadas la **adjudicación directa**, sin necesidad de llevar a cabo licitaciones públicas o simplificadas, de ahí que existan otras formas de comprobar la existencia de compras directas para adquirir productos y realizar pedidos.

En efecto, se reitera que la parte actora en el juicio contencioso administrativo de origen, señaló como acto administrativo impugnado la omisión y negativa de las autoridades demandadas a efectuar el pago correspondiente a las facturas que amparan la entrega de productos y servicios; amparadas en las quince facturas que obran agregadas dentro de la carpeta de investigación que ofreció como prueba, y apoyó su impugnación en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

Cabe decir que, respecto a la adquisición directa, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tabasco, establece lo siguiente (se transcriben los artículos que interesan):

**“Artículo 2.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

**XIV. Adjudicación Directa:** Procedimiento por el cual se fincan pedidos o celebran contratos de manera directa, hasta por el monto establecido en el Reglamento de esta Ley, sin llevar a cabo licitaciones públicas o simplificadas, bajo la responsabilidad de las dependencias, órganos o entidades, siempre que se cumplan las condiciones que para ello establece esta Ley;

(...)

**Artículo 22.-** La Secretaría, dependencias, órganos y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

I. Licitación Mediante Convocatoria Pública;

II. Licitación Simplificada Mayor;

III. Licitación Simplificada Menor; y

**IV. Adjudicación Directa.**

(...)

**Artículo 34.-** La Convocante con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en el presupuesto, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o Contrato al licitante que reúna los requisitos legales y las mejores condiciones técnicas y económicas requeridas en las bases y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones satisfacen los requerimientos de la Convocante, el pedido o Contrato se adjudicará a quien presente la proposición solvente más baja.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, durante el acto administrativo del proceso licitatorio de que se trate. Podrán interponer recurso de inconformidad los licitantes o proveedores en los términos del artículo 71 de esta Ley.

La Secretaría, dependencias, órganos y entidades podrán adjudicar las adquisiciones en favor de proveedores estatales, cuando el precio respecto de la propuesta solvente de un Proveedor que solo tenga sucursales en el Estado, se encuentren en un rango de diferencia no mayor a un diez por ciento respecto a la de un Proveedor inscrito en el Padrón y con domicilio fiscal en el Estado, con la finalidad de fortalecer los sectores prioritarios y estratégicos del Estado y en el municipio de que se trate, siempre y cuando se cumplan con los criterios señalados en el artículo 21 de esta Ley.

(...)

**Artículo 39.- En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de Compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen en los artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que**

la propia Ley señala y los supuestos que a continuación se indican:

II. Por casos fortuitos o de fuerza mayor, o bien cuando existan circunstancias que puedan provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes a la Dependencia, Órgano o Entidad;

III. Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Estado como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales o meteorológicos;

(...)"

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, establece lo siguiente:

**“Artículo 48.-** La Secretaría, Dependencias, Órganos y Entidades podrán llevar a cabo el procedimiento de **adjudicación directa** a que se refiere el artículo 22, fracción IV, de la Ley, en los siguientes casos:

**I.-** En los supuestos y con sujeción a las formalidades previstas en los artículos 21, párrafo segundo, 25, **39**, 39 bis y 40 de la Ley;

**II.-** En los casos a que se refieren los artículos 38 y 43 párrafo cuarto de este Reglamento.

**III.-** En los casos y por el monto que determine el Comité de Compras con la finalidad de atender la operatividad de la Secretaría, Dependencias, Órganos y Entidades; y

**IV.-** Cuando se trate de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

Las adquisiciones que se realicen al amparo de este artículo se sujetarán a los criterios de optimización de recursos, economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

**Artículo 49.-** El documento emitido por la Secretaría a que se refiere el artículo 37, párrafo segundo, de la Ley, en que dictamine sobre la procedencia de no llevar a cabo los procedimientos de licitación, deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

**1.-** Descripción de los bienes o servicios;

**2.-** Motivación, justificación y fundamento legal del supuesto de excepción;

3.- Fuente de financiamiento, proyecto, partida y suficiencia presupuestal acreditada;

4.- Precio estimado;

5.- Plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de los servicios;

6.- Forma de pago propuesta; y

7.- Firma y Sello.

**Artículo 50.-** Las Dependencias, Órganos y Entidades llevarán a cabo el procedimiento de adjudicación directa en los casos previstos en la Ley y el presente Reglamento, **realizando su dictamen respectivo, el cual deberá cumplir con los requisitos descritos en el artículo anterior.**

**Artículo 51.-** Las adjudicaciones directas que realicen la Secretaría, Dependencias, Órganos o Entidades se realizarán de acuerdo con los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez a que se refiere el artículo 37, párrafo segundo de la Ley.

La Contraloría intervendrá en los términos del Título Cuarto de la Ley.”

(Énfasis añadido)

De los numerales reproducidos se obtiene que las dependencias de Gobierno del Estado de Tabasco podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, mediante adquisición directa, cuya realización será mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el comité de compras; de ahí que podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa, sin necesidad de llevar a cabo las licitaciones que se establecen en el artículo 22, fracciones I a III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, entre otros, cuando existan circunstancias que puedan provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes a la dependencia, órgano o entidad, o bien, cuando se peligren servicios públicos y de salubridad.

Asimismo, no debe perderse de vista que lo establecido en las leyes, encuentra su límite en la voluntad objetiva del legislador ordinario, es decir, la funcionalidad y alcance que éste imprimió a la

norma y por el resultado final o por la interpretación literal de la regla en cuestión.

De ahí que si los artículos en comento facultan expresamente a los órganos del Estado para fincar pedidos bajo su estricta responsabilidad, a efecto de lograr su objeto social, con ello se cumple la funcionalidad de la norma dotada por la voluntad del legislador, esto es, realizar compras directas por parte de la Administración Pública, sin la necesidad de la existencia de un procedimiento de licitación o la realización formal de un contrato administrativo; en conclusión, fue voluntad del legislador facultar a las dependencias públicas para fincar pedidos para la realización de compras directas.

Igualmente, del reglamento de la ley en comento se advierte que las dependencias que lleven a cabo el procedimiento de adjudicación directa en los casos previstos en la ley, deberán realizar su dictamen respectivo, el cual deberá cumplir con los requisitos descritos en el artículo 49 del citado reglamento.

De lo anterior se estima que para la realización de una prestación de bienes y/o servicios por adquisición directa, únicamente es necesaria la existencia de un dictamen previo realizado por la dependencia, órgano o entidad estatal o municipal de que se trate, la que debe cumplir con diversos requisitos, puesto que las dependencias pueden ejercer la adquisición directa mediante pedidos o la celebración de contratos administrativos. De ahí que, como se dijo, para la procedencia del juicio contencioso administrativo ante este tribunal, no se hace necesario exhibir un contrato administrativo relacionado con las facturas de las cuales se impugna la negativa u omisión de su pago, dado que la propia legislación permite la realización de compras directas.

Se invoca como apoyo al razonamiento anterior, por analogía, la Tesis Aislada (XI Región) 1o.5 A (10a.), con número de registro 2019916, sustentada en la Décima Época por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región,

con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, Mayo de 2019, Tomo III, Página 2633, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO. CUANDO SE IMPUGNE LA NEGATIVA U OMISIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE PAGAR LAS FACTURAS QUE AMPARAN LA ENTREGA DE LOS PRODUCTOS O LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS, DERIVADO DE UNA ADJUDICACIÓN DIRECTA, NO DEBE EXIGIRSE AL ACTOR QUE EXHIBA UN CONTRATO RELACIONADO CON AQUÉLLAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 15 DE JULIO DE 2017).** Conforme a lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", así como de la interpretación del artículo 16, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco, vigente hasta el 15 de julio de 2017, en relación con los numerales 2, fracción XIV, 22, fracción IV, 34, 39 y 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la propia entidad, se colige que procede el juicio contencioso administrativo contra la negativa u omisión de los organismos públicos de pagar las facturas que amparan la entrega de los productos o la prestación de los servicios, derivado de una adjudicación directa. Lo anterior, porque el artículo 39 citado faculta expresamente a los organismos públicos para fincar pedidos o celebrar contratos en la modalidad de adjudicación directa, a efecto de lograr su objeto social; lo que es relevante al considerar que, en términos de la fracción III del artículo 16 invocado, el juicio procede contra las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos; entonces, ello revela que fue voluntad del legislador distinguir entre fincar pedidos y celebrar contratos. Así, tratándose de la modalidad de adjudicación directa, en la que el organismo público finque pedidos, no es jurídicamente válido exigir la exhibición de un contrato, pues se trata de una vía de adquisición diversa. Consecuentemente, si en la demanda se alude a la modalidad de adquisición indicada y se exhiben las facturas no pagadas que amparan la entrega de los productos o la prestación de los servicios, el tribunal de la materia no debe desecharla, bajo el argumento de que el actor no exhibió un contrato relacionado con aquéllas. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DECIMOPRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN COATZACOALCOS, VERACRUZ.”

Ahora bien, lo **insuficiente** del agravio en estudio deriva del hecho que, en términos del artículo 157 primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, para acudir al juicio contencioso administrativo ante este Tribunal, debe existir una resolución expresa o ficta por parte del demandado, que en el caso que nos ocupa, es el Ayuntamiento de Macuspana, Tabasco, en la que resuelva sobre el pago de las facturas que el demandante pretende.

Lo anterior, en atención a que, de la interpretación armónica de los artículos 37, fracción II, inciso b), 43, fracción III, y 44, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se considera que para acudir al juicio contencioso administrativo, se debe acreditar la existencia de una resolución definitiva expresa o negativa ficta, en la que la autoridad resuelva, previamente, la petición del accionante en relación con sus pretensiones, ello para que sea viable impugnar dicha resolución (definitiva) ante este órgano jurisdiccional.

Por tanto, previo a acudir al juicio contencioso administrativo, el particular debió solicitar a la autoridad hoy demandada, el pago de las facturas que fueron emitidas como consecuencia de haber suministrado los productos que aduce para la feria municipal Macuspana 2015.

Ello se sostiene, en razón que, acorde con lo prescrito en los preceptos normativos antes referidos, el demandante debe adjuntar a su demanda el documento en el que conste el acto impugnado y en el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad, siendo ese aspecto precisamente uno de los requisitos que el accionante del juicio debe adjuntar a su demanda (resolución definitiva expresa o escrito por el cual hizo la solicitud respectiva y configuró la negativa ficta por el silencio de la autoridad durante el transcurso del tiempo).





Esto, porque de considerar válido el actuar de la accionante del juicio de origen, en el sentido de acudir directamente ante este Tribunal de Justicia Administrativa a reclamar el pago de sus facturas, por el importe total de \$2,037,437.96 (dos millones treinta y siete mil cuatrocientos treinta y siete pesos 96/100 M.N.), se desnaturalizaría la acción contenciosa administrativa, en virtud que el juicio contencioso, como se ha sostenido, procede contra actos de carácter definitivo, que constituyen el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa.

Es decir, el propio artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa, en su primer párrafo, así como en su fracción XII, dispone que los juicios deben promoverse contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, incluidas las que se configuren por una negativa ficta, por el transcurso del plazo que señalen en Código Fiscal del Estado, o las disposiciones aplicables o, en su defecto en el plazo de tres meses. De manera que, indefectiblemente debe existir el dictado de un acto administrativo de autoridad, una resolución definitiva o la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, para que sea susceptible de impugnarse ante este Tribunal.

Y si bien la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, no prevé ningún procedimiento que deba agotarse al haber transcurrido el plazo de treinta y cinco días naturales previstos en su artículo 50, sin que se efectúe el pago correspondiente al proveedor, y previamente al juicio contencioso, lo cierto es que en términos de la Ley de Justicia Administrativa de esta entidad, el acto que se impugne debe constar en un documento o resolución expresa, o existir una petición o solicitud a la autoridad y que no sea resuelta, para que sea procedente la acción.

Conviene señalar el contenido de los artículos 37, fracción II, inciso b), 43, fracción III, 44, fracción III, y 157, primer párrafo, fracción

XII, primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, los cuales se transcriben a continuación:

"**Artículo 37.-** Son partes en el procedimiento:

(...)

II. El demandado, pudiendo tener este carácter:

(...)

c) Los Presidentes Municipales, Directores Generales y, en general, las autoridades de los ayuntamientos, emisoras del acto administrativo impugnado;

(...)"

"**Artículo 43.-** La demanda deberá formularse por escrito dirigido al Tribunal y deberá contener:

(...)

III. Los actos administrativos que se impugnan. Cuando se señale a más una autoridad, se deberá precisar con toda claridad el acto que se le atribuye a cada una;

(...)"

"**Artículo 44.-** El actor deberá adjuntar a su demanda:

(...)

III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia en la que conste el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad, salvo cuando se demande la nulidad de resoluciones verbales;

(...)"

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

(...)

XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo 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.

(...)"

*(Énfasis añadido)*

De los preceptos legales transcritos, se desprende que el juicio contencioso administrativo procede contra las resoluciones definitivas que establece la Ley de Justicia Administrativa; así como que una de las partes en ese juicio es la autoridad administrativa que dictó el acto o resolución impugnada, y que en la demanda relativa



deberá indicarse, entre otras cosas, precisamente, la resolución que se impugna, la cual además deberá adjuntarse a la propia demanda, y que en el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañarse una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad, circunstancia que en la especie no aconteció y por tanto, el juicio contencioso administrativo de origen deviene improcedente y procede confirmar el desechamiento pronunciado por la Segunda Sala, pero por los motivos que en la presente sentencia se exponen.

Sin que la decisión que se toma vulnere el derecho de acceso a la jurisdicción de la demandante, pues dicho derecho no implica que la procedencia del juicio contencioso administrativo sea de manera irrestricta, ya que el artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes (acto o resolución definitiva).

En mérito de lo expuesto, es dable concluir que la omisión y negativa de pago reclamada en el juicio de origen no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte del Ayuntamiento de Macuspana, Tabasco; máxime que como se ha sostenido, si bien para la procedencia de dicho juicio no se hace exigible la presentación de algún contrato celebrado con la parte demandada, dado que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco permite la realización de compras directas; lo cierto es, que de los anexos a la demanda no se advierte que la enjuiciante, previo a la presentación de su demanda, haya solicitado por escrito a la autoridad el pago que reclama, a efectos que la respuesta que le fuera dada la pudiera impugnar ante este Tribunal, o bien ante la ausencia de una respuesta expresa, pudiera configurarse en su favor una negativa ficta susceptible de impugnar en el juicio contencioso administrativo.

Como apoyo de lo antes razonado y por analogía, se cita la Jurisprudencia 2a./J. 84/2018 (10a.) con número de registro 2017685, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, en la Décima Época, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 57, Agosto de 2018, Tomo I, Página 1101, cuyo rubro y texto se citan a continuación:

**“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO.** De los artículos 14, fracción VI, de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá del juicio contencioso administrativo promovido contra las resoluciones definitivas dictadas en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De dichas normas se deduce que tratándose de la impugnación de la actualización y cálculo de incrementos a una pensión se requiere de una resolución dictada por el Instituto referido, lo que presupone que el actor, antes de acudir al juicio contencioso administrativo federal, debió gestionar ante la autoridad administrativa que se le otorgaran dichos incrementos, a fin de que se pronunciara de manera expresa o ficta su negativa a acordar de manera favorable la instancia ante aquella planteada, máxime que en las tesis aislada 2a. X/2003 y de jurisprudencia 2a./J. 80/2017 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que para la procedencia del juicio contencioso administrativo se requiere que se haya emitido un acto administrativo de autoridad, una resolución definitiva o la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, para que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado. Esta tesis se publicó el viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de agosto de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.”

Por otra parte, es **inoperante** el agravio en torno a que la Sala Unitaria no atendió lo que dispone el artículo 1 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, los tratados internacionales de los que México sea parte, así como el principio pro persona, en atención a la interpretación más favorable a la persona, con lo cual considera vulnerados sus derechos; tal argumento se califica de esa forma, pues la parte actora no expone los argumentos lógico jurídicos



por los cuales considere que la Sala de origen no atendió dichos ordenamientos legales, ello para que estos juzgadores pudieran efectuar el análisis correspondiente.

En razón de las consideraciones expuestas en el último considerando de esta sentencia, al resultar los agravios expuestos por la recurrente, en una parte, **parcialmente fundados** pero *insuficientes*, y en otra **inoperantes**, esta Sala Superior determina **confirmar** el acuerdo recurrido de fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciocho.

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, artículos 171, fracción XXII 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, es de resolver y se:

## **RESUELVE**

**I.-** Resultó **procedente** el recurso de reclamación interpuesto por la ciudadana \*\*\*\*\*, parte actora en el juicio de origen.

**II.-** Por los argumentos expuestos en el último considerando de la presente sentencia, se declaran en una parte, **parcialmente fundados** pero *insuficientes*, y en otra **inoperantes**, los **agravios** hechos valer por la recurrente.

**III.-** Se **confirma** el acuerdo recurrido de fecha **veintiséis de octubre de dos mil dieciocho**, dictado por la **Segunda Sala de este Tribunal**, dentro de los autos del Juicio Contencioso Administrativo **585/2018-S-2**.

**IV.-** Al quedar firme esta resolución, con **copia certificada** de la misma, notifíquese a la **Segunda Sala de este Tribunal** y

devuélvase los autos del juicio **585/2018-S-2**, para su conocimiento y, en su caso, ejecución.

Notifíquese a las partes la presente resolución de conformidad con los artículos 17 y 18, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vigente y al quedar firme la misma, archívese el presente toca como asunto concluido.- **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 Y PONENTE, **RURICO DOMÍNGUEZ MAYO** Y **DENISSE JUÁREZ HERRERA**, QUIENES FIRMAN EN UNIÓN DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, **BEATRIZ MARGARITA VERA AGUAYO**, QUIEN CERTIFICA Y DA FE.

**DR. JORGE ABDO FRANCIS**

Magistrado Presidente, Ponente y titular de la Primera Ponencia.

**MTRO. RURICO DOMÍNGUEZ MAYO**

Magistrado titular de la Segunda Ponencia



**M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA**  
Magistrada 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 REC-032/2019-P-1, misma que fue aprobada en la sesión de Pleno celebrada el **ocho de agosto 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. -----*