



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Tabasco

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

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

RECURRENTE: C.

PARTE ACTORA
EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NÚMERO
776/2017-S-2.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ALFREDO CELORIO MÉNDEZ.

SECRETARIA: LLUVEY JIMÉNEZ CERINO.

VILLAHERMOSA, TABASCO, XVI SESIÓN ORDINARIA DEL H. PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL VEINTISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECIOCHO.

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

R E S U L T A N D O

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

II.- El doce de enero de dos mil dieciocho, se admitió a trámite el recurso, designándose como Ponente el Magistrado José Alfredo Celorio Méndez, Titular de la Primera Ponencia, turnándose el Toca

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

debidamente integrado a través del oficio número TJA-SGA-191/2018, de fecha diecinueve de febrero del año que transcurre, para la formulación del proyecto de resolución que en derecho corresponde, mismo que hoy se pronuncia y;

CONSIDERANDO

I.- Este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, resulta competente para conocer y resolver en definitiva el presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN**, de conformidad con lo previsto en los artículos 108, 109, 110 fracción I, y 171 fracción XXII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

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

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

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Tabasco

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

- I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal derivadas de actos o resoluciones definitivas, o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios del Estado, así como de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, cuando los mismos actúen como autoridades;
- II. Los decretos y acuerdos emitidos por autoridades administrativas, estatales o municipales, de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;
- III. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, incluyendo a los organismos descentralizados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- IV. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal del Estado, indebidamente percibido por el Estado o por el municipio, incluyendo a sus organismos descentralizados, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales estatales;
- V. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas locales o municipales;
- VI. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- VII. Las resoluciones administrativas y fiscales favorables a las personas físicas o jurídicas colectivas que impugnen las autoridades, por considerar que lesionan los derechos del estado;
- VIII. Las que se dicten en materia de pensiones con cargo al erario estatal o municipal;
- IX. Las que determinen el actuar de manera unilateral de las autoridades, tratándose de rescisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal;
- X. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente;
- XI. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo 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 rijan a dichas materias.
No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; como en aquellos en que la Ley de la materia establezca que los particulares no gozan de derechos preferentes;
- XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas no graves en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, incluyendo las resoluciones dictadas por los órganos constitucionales autónomos;
- XIV. Las resoluciones de la Contraloría del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco;
- XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización, en términos de las Leyes aplicables;
- XVI. Las resoluciones definitivas que determinen la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los agentes del Ministerio Público; peritos; custodios, y miembros de las instituciones policiales del Estado y municipios de Tabasco; y
- XVII. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Conforme lo trasunto y si bien el quejoso fundamenta su acción en las fracciones I y IX del numeral en cita, cierto es que en ninguna de tales hipótesis se establece que es esta vía administrativa la adecuada para promover, en virtud de que, por cuanto hace a la primera, si bien prevé la competencia de este Tribunal para conocer de controversias de carácter administrativo y fiscal, también lo es que las mismas deben **derivar de actos o resoluciones definitivas** o que **pongan fin a un procedimiento**, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; en cuanto hace al segundo supuesto, en razón de que, conforme al reclamo del impetrante, no existe un acto ejecutado de forma unilateral por parte de las demandadas, que haya determinado la rescisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrado por las dependencias de orden estatal y municipal centralizada y paraestatal.

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

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

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

4

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

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

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

Sexto.- En ese mismo orden de ideas, y toda vez prestaciones reclamadas por la parte actora tienen como propósito que se condene a la parte demandada al pago de determinada cantidad de dinero derivada – según dice el quejoso- de adjudicaciones de compras directas, lo que pudieran dar lugar a concebir que se verificó –sin conceder- una relación contractual, en la cual se pactaron obligaciones recíprocas que adquirieron las partes al celebrar un acuerdo bilateral de voluntades, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, puesto que no existen elementos que conduzcan a presumir que las prestaciones reclamadas son consecuencia de un acto de autoridad o administrativo emitido por la parte demandada.

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

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

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



acudir a los particulares que, en tanto personas de derecho privado, sean idóneas para proporcionarle los bienes y servicios que requiere para cumplir con sus fines, lo que no implica afirmar que la relación jurídica que así se establece sea en todos los casos de supra a subordinación.

El Estado, en estos casos, al hacer uso de recursos públicos, no está autorizado, a través de sus diversos órganos, a contratar con los particulares de manera discrecional, sino que deben hacerlo conforme a lo dispuesto en el numeral 134, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, al celebrar las dependencias y entidades de la administración pública contratos administrativos con particulares, como son los regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, así como la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado, actúan con doble carácter, es decir, como entes de derecho público y con la calidad de personas morales de derecho privado.

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

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

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

Por tanto, el Juicio Contencioso Administrativo para recuperar pagos derivados de un acuerdo de voluntades, resulta improcedente, en tanto que no se origina por una resolución dictada por la contratante como ente de derecho público, sino por el incumplimiento de una prestación de servicios, cuyos actos o abstenciones no son susceptibles de ser reclamados en la vía contenciosa administrativa.

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

“CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL. Conforme el artículo 1, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, y su correlativo 1, párrafo segundo, de la Ley vigente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un tribunal de lo contencioso administrativo (actualmente órgano jurisdiccional), dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la propia ley establece, cuya competencia material está prevista en el numeral 14 de aquel ordenamiento abrogado y su correlativo 3 del vigente, que lo facultan para conocer de juicios en los que se demande la nulidad de resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos vinculados con las diversas materias comprendidas en las fracciones que contienen, entre las que destacan la VII del artículo 14 y la VIII del 3, tocantes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal y las empresas productivas del Estado, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal. Sin embargo, cuando surge una controversia derivada del incumplimiento de una relación contractual que tiene como sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un contrato bilateral de adquisición, de prestación de servicios o de obra pública, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, es evidente que si la administración pública federal asume obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en el pago de los bienes adquiridos, servicios recibidos u obras ejecutadas, no está obligada en tanto ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo, por lo que las partes se encuentran en un plano de coordinación. Por este motivo, si la entidad

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

pública incurre en incumplimiento del contrato al negarse a realizar el pago a que está obligada, no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil, por lo cual no es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el órgano que debe conocer del asunto, sino un Juez de Distrito en Materia Civil, con apoyo en el artículo 53, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”¹

Octavo.- Por lo antes expuesto, se dejan a salvo los derechos del ciudadano ***** para que los **haga valer en la vía correspondiente**, debiendo hacerse de su conocimiento de lo aquí ordenado en su domicilio señalado para oír y recibir notificaciones, cito en el *****; y por virtud de que esta Sala no admitió la competencia planteada, se señala al **LICENCIADO *******, como autorizado del actor únicamente para recibir dicha notificación.- .” (Sic) fojas 21 a la 26 del presente toca.

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

- 6
- a. Que este Tribunal resulta ser competente para conocer del presente juicio, respecto al cobro de facturas derivadas de contratos, pedidos, compras directas de adjudicaciones, conforme a la Ley de Adjudicación Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, siendo un hecho notorio que sea este Tribunal el competente para resolver, ya que dada la naturaleza de las adquisiciones y el destino de estas al servicio público, es indiscutible que se está en presencia de un acto inminente administrativo.
 - b. Que el auto emitido resulta improcedente y violatorio de sus garantías, toda vez que el Magistrado Instructor pasó por alto que lo reclamado es la omisión y negativa de pago por parte de las autoridades, en términos del artículo 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado, ya que **las facturas número *******, **mismas que por ser de naturaleza administrativa no requieren de la existencia de un contrato administrativo**, para reclamar la omisión de pago de compras directas, pues **estas pueden darse de forma verbal**, aduciendo que es incorrecto que se

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



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

- c. Que la naturaleza de la acción intentada es administrativa, pues lo que reclama es la omisión por parte de las demandadas al pago de las facturas exhibidas derivadas de adquisición de compras directas de equipos de oficinas, medicamentos, reactivos para laboratorio, material de curación, equipos médicos y de cirugías, equipos de rehabilitación, mismos que ascienden a la cantidad de \$6,344,554.67 (seis millones cuarenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 67/100 m.n.), compras en las que intervino el Estado en su carácter de persona de derecho público en situación de supra ordinación, al adquirir mediante compra directa, reiterando que esta autoridad la competente para conocer del juicio principal, pues sus actos consisten en la omisión de pago de las facturas amparadas en el DECRETO 043 de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, publicando en el periódico oficial de cuatro de diciembre de dos mil trece, en el suplemento *****, en la que está incluida y reconocida la deuda pública contraída por el impugnante.
- d. Que al no darle tramite a su demanda bajo el argumento que esta debe ser tramitada en la vía civil, resulta improcedente, pues dicha decisión la sustenta en el contenido de una ejecutoria que se refiere a otros casos, como lo es un contrato de arrendamiento que es de carácter civil, sin tomar en consideración la naturaleza y materia de lo contratado.
- e. Que la Sala Unitaria únicamente indica que el juicio debe ser tramitado en la vía civil, porque representa una acción de pago, sin fundamento en algún artículo, aun y cuando de manera reiterada el Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo, ha señalado que este tribunal es

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

competente para conocer de estos juicios y ya que en el presente asunto el Estado actúo en el plano de supra subordinación, de manera unilateral y no en un plano de igualdad, careciendo de fundamentación y motivación el acuerdo emitido, esto ante la ausencia de dichos requisitos.

- f. Que la *A quo* omite reconocer la personalidad del licenciado ***** , bajo el argumento que la demanda fue desechada, aún y cuando dicha personalidad fue otorgada en términos del artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa, el cual en todo caso lo faculta para recurrir el auto combatido, sin que el citado precepto legal distinga que esa representación no se otorgará si la demanda es desechada.

8 **IV.-** El Pleno de la Sala Superior, determina que son **parcialmente fundados unos, al igual que insuficientes e inatendibles otros**, de los agravios vertidos por el ciudadano ***** , por las razones que a continuación se pasan a explicar:

Le asiste debidamente la razón al recurrente cuando esgrime que este Tribunal resulta ser competente para conocer del presente juicio, respecto al cobro de facturas derivadas de contratos, pedidos, compras directas de adjudicaciones, conforme a la Ley de Adjudicación Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, porque los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos **conforme al régimen al que se encuentren sujetos los referidos contratos**, es decir, local o federal.

También resulta fundado su dicho por el que aduce que dada la naturaleza de las adquisiciones y el destino de estas al servicio



público, es indiscutible que se está en presencia de un acto inminente administrativo.

De igual forma constituye un acierto la afirmación, por la que sostiene que en las compras directas interviene el Estado en su carácter de persona de derecho público en una situación de supraordinación.

Todo lo anterior encuentra sustento en la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis Contradicción de tesis 292/2017. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en Materia Civil, que dio lugar a la formación de la Jurisprudencia que se cita a continuación:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA². *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.*

9

Ahora bien, esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón al recurrente**, en la parte que esgrime, que resulta incorrecto que se le condicione a la exhibición de un contrato de licitación

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

pública o adjudicación, cuando la ley en ese sentido prevé que las adquisiciones pueden darse a través de **adjudicación directa y de manera verbal**. Se dice que no le asiste razón en ese sentido, porque si lo que se reclama es la falta de pago de una contraprestación derivada de una adquisición, el propio texto de la Jurisprudencia antes invocada, es taxativa en señalar, que 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, siendo el conjunto de normas para el caso que nos ocupa la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, bajo la cual **según el actor del juicio se hizo la exhibición de las facturas para su pago, en términos de lo señalado en su artículo 50**. De ello se sigue, que todo acto en materia de adquisiciones celebrado con arreglo al ordenamiento legal antes invocado, indefectiblemente debe ser debidamente formalizado, lo que conduce al conocimiento indiscutible, que el actor del juicio sí debe exhibir un documento base de su acción, de lo contrario el acto que reclama sería nulo de pleno derecho, lo cual hace insuficientes sus agravios, como se pasa a explicar:

10

A manera de ilustrar lo anterior, es menester destacar lo que al efecto establecen los numerales 21, 22 fracción IV, 37, 39, 41 y 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 27 de Abril de 2005, que era la norma vigente al momento de la expedición de las facturas (año 2012) que al efecto rezan:

Artículo 21.- Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán a través de licitaciones mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precios, calidad, financiamiento,



oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la Ley.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que el pedido o contrato sólo pueda fincarse o celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la, o de las patentes, de los bienes o servicios; cuando el bien que se pretenda adquirir sea una obra de arte; y cuando se traten derechos de autor u otros derechos exclusivos, contemplados en la Ley de la materia.

Cuando los bienes, arrendamientos o servicios que pretendan adquirir en términos del primer párrafo, sean para destinarlos al fortalecimiento de los sectores estratégicos del Estado, sólo podrán participar en las licitaciones mediante convocatoria pública los proveedores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de esta Ley y en concordancia con lo previsto en el artículo 14, fracciones V y VI, de la misma.

La Oficialía, dependencias, órganos y entidades podrán, para el mejor desempeño de sus funciones, consultar a los órganos empresariales y de comercio en los asuntos de su ramo, cuando así lo consideren conveniente.

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

...

IV. Compra Directa.

11

Artículo 37.- En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 38, 39 ó 40 de la presente Ley, la Oficialía podrá optar por fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa, respecto de las adquisiciones, arrendamientos o servicios que en las propias disposiciones se señalen, sin llevar a cabo los procedimientos que establecen los artículos 21 y 22 de la misma.

La opción que la Oficialía ejerza en los términos del párrafo anterior deberá justificarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. En el dictamen a que se refiere el artículo 34 de esta Ley, deberán acreditar que la adquisición, el arrendamiento o el servicio de que se trate se encuadra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 38, 39 ó 40 de la Ley, expresando de entre los criterios mencionados, aquellos en que se justifica el ejercicio de la opción.

Artículo 39.- Las dependencias, órganos y entidades, previa autorización del Comité, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen (sic) los artículos 21 y 22 de la Ley, en los supuestos que a continuación se señalan:

I. Cuando se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos, productos alimenticios básicos o semiprocesados;

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

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

región del Estado como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales o meteorológicos;

IV. Cuando no existan dentro del Padrón por lo menos tres proveedores idóneos o en su caso, previa investigación del mercado que al efecto se hubiere realizado;

V. Cuando se hubiere rescindido el Contrato o pedido respectivo. En estos casos, las dependencias, órganos y entidades verificarán previamente, conforme al criterio de adjudicación que establece el segundo párrafo del artículo 41, si existe otra proposición que resulte aceptable, en cuyo caso el pedido o Contrato se fincará o celebrará con el licitante respectivo;

VI. Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la Dependencia, Órgano o Entidad contrate directamente con los mismos o con las personas constituidas por ellos;

VII. Cuando existan razones justificadas para la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada;

VIII. Cuando se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o jurídicas colectivas que en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables; y

IX. Cuando se trate de patentes de bienes o servicios, obras de arte, derechos de autor u otros derechos exclusivos, contemplados en la Ley de la materia.

12

Para los casos previstos en las fracciones anteriores, se convocará a la o a las personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con los bienes o servicios, objeto del contrato a celebrarse, cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos que sean necesarios.

Artículo 41.- Los pedidos o contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiese notificado al licitante el fallo o la adjudicación de aquéllos, salvo que la Oficialía considere indispensable la celebración de contratos preparatorios para garantizar la operación; en cuyo caso la formalización del Contrato definitivo deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la misma fecha a que se refiere este artículo.

El Proveedor a quien se hubiere adjudicado el pedido o Contrato como resultado de una Licitación Pública perderá en favor de la Convocante la garantía que hubiere otorgado, si por causas imputables a él la operación no se formaliza dentro de los plazos a que se refiere este artículo, pudiendo la Convocante en este supuesto, adjudicar el Contrato o pedido al siguiente en los términos del artículo 34 de la Ley.

En ningún caso los derechos y obligaciones derivados de los pedidos y contratos relacionados con las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, podrán ser cedidos en todo o en partes a otras personas físicas o jurídicas colectivas, con excepción de los derechos de cobro sobre los pagos pendientes de cubrirse, que cuenten con la aprobación previa y por escrito de la contratante.

En las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, deberá pactarse preferentemente la condición de precio fijo.



En casos justificados se podrán pactar en el Contrato decrementos o incrementos a los precios, de acuerdo con la fórmula que determine previamente la Convocante en las bases de la Licitación Pública.

Artículo 54.- Los actos, pedidos, contratos y convenios que la Oficialía, dependencias, órganos y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por la Ley y las disposiciones que de ella se deriven, serán nulos de pleno derecho.

De los numerales en cita queda debidamente evidenciado, para el caso que nos ocupa, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán a través de licitaciones mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precios, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, conforme a lo establecido en la Ley.

Asimismo que las dependencias, órganos y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, entre otros procedimientos, mediante Compra Directa como refiere la actora del juicio que lo hizo.

Por otra parte, los preceptos en cita establecen los casos específicos en los que se podrá fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa, respecto de las adquisiciones, sin llevar a cabo una licitación mediante convocatoria para que se presenten propuestas, pero la opción de adquirir de manera directa bienes o servicios debe justificarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez **que aseguren las mejores condiciones para el Estado**, lo que solo se puede verificar a la luz de la formalización del acto, máxime que el indicado ordenamiento categóricamente sostiene, que los pedidos o contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación **deberán suscribirse** en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiese notificado al licitante el fallo o

la adjudicación de aquéllos, salvo que se considere indispensable la celebración de contratos preparatorios para garantizar la operación; en cuyo caso la formalización del Contrato definitivo deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la misma fecha en que se hubiere realizado la notificación antes mencionada, concluyéndose por disposición legal que los actos, pedidos, contratos y convenios que las dependencias, órganos y entidades realicen en contravención a dichas disposiciones serán nulos de pleno derecho, lo que conduce al conocimiento indiscutible, que las facturas exhibidas por la parte actora del juicio necesariamente deben estar ligadas a un contrato administrativo que les de vigencia, porque en materia de adquisiciones no se admite la realización de un contrato o pedido celebrado de manera **verbal**.

- 14** En ese escenario, aun cuando se hubiere realizado la compra directa que señala la actora del juicio, tal pedido se debió formalizar y acreditar en el juicio la correspondiente formalización ante esta autoridad jurisdiccional, por lo que al no constatarse lo anterior, se está ante un acto administrativo inexistente, pues se reitera, contrario a lo afirmado por el actor del juicio, este tipo de actos no pueden darse de manera verbal, porque los mismos tienen su génesis en los párrafos tercero y cuarto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que al efecto señalan:

Artículo 134....

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.



Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

...

Precepto constitucional que contiene inmerso el **régimen contractual del Estado**, sin que deje a la discrecionalidad de las autoridades o particulares soslayarlo, de lo que se colige, que en materia de adquisiciones indefectiblemente deben formalizarse tanto los pedidos como los contratos, dadas las circunstancias que de la eventual demostración de esos actos jurídicos y su celebración de parte del ente oficial demandado, celebrado para la adquisición de los bienes que comercializa la parte actora de juicio, se desprendería: 1. El acuerdo de voluntades que genera obligaciones y derechos mutuos; cuyo incumplimiento de las primeras, provoca consecuencias previamente pactadas al momento de suscribirse el documento. 2. La parte a favor de quien se inclina el cumplimiento o incumplimiento de tales obligaciones, pues solo de esa forma se podría en todo caso llegar a la conclusión si ante el cumplimiento o incumplimiento ha lugar o no a determinar el pago de lo reclamado, pues no debe perderse de vista que este Tribunal es competente para conocer de las resoluciones definitivas que se dicten en torno a la **interpretación y cumplimiento de contratos de adquisiciones**, sin que se admita una postura en contrario, pues aun cuando existiera una norma legal que así lo estableciera la misma estaría en contraposición a lo ordenado por el precepto constitucional antes invocado.

Lo anterior es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el Amparo Directo 1003/2013 que se invoca como **HECHO NOTORIO**, toda vez que en esa resolución la superioridad arribó a la determinación que “*la demostración de la*

existencia del contrato administrativo público debe ser plena y no indiciaria porque, siendo el contrato un convenio que produce o transfiere obligaciones y derechos, donde la libertad es uno de los principios más importantes que lo rigen, traducida en que todas las obligaciones nacen de la soberana voluntad de las partes, entonces es indudable que estas tienen la facultad de fijar libremente su contenido. -Es decir, de la eventual demostración de la existencia del contrato administrativo público y su celebración de parte del ayuntamiento demandado, celebrado para la adquisición de los bienes que comercializa la aquí quejosa, se desprendería: 1. El acuerdo de voluntades que genera obligaciones y derechos mutuos; cuyo incumplimiento de las primeras, provoca consecuencias previamente pactadas al momento de suscribirse el documento. 2. La parte a favor de quien se inclina el cumplimiento o incumplimiento de tales obligaciones. -Pero no quedó demostrado cuáles fueron las facultades o cláusulas de la contratación, lo que es de trascendencia porque para dilucidar, en el caso específico, si concurre o no el carácter administrativo y público del contrato, se requiere no solo de las cuestiones relativas a que, las adquisiciones, corresponden o no al funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración pública municipal, a la luz de los términos que disponen la Constitución Federal y local, y sus leyes reglamentarias. -Sino del tipo de relación que concorra entre las partes contratantes, ya sea de supra a subordinación que existe entre una autoridad y un particular o de una relación de coordinación voluntaria, en que ambas partes actúan en un plano de igualdad, con derechos y obligaciones pues, como se recordará, estas tienen la facultad de fijar libremente su contenido del cual, se insiste, se advertiría si concurre o no el carácter administrativo y público del contrato”.

16

Sirven de apoyo a lo anterior las tesis aisladas que se citan a continuación:



CONTRATO DE OBRA PÚBLICA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS. LA FALTA DE FIRMA COMO SIGNO NECESARIO DE LA EXPRESIÓN DE VOLUNTAD DE QUIEN DEBE OBLIGARSE AL PAGO, NO PUEDE SUBSANARSE CON PRUEBAS INDIRECTAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 49, 50, 51, 52 Y 53 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR)³. *La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Baja California Sur regula el procedimiento de contratación a través de licitación en sus artículos 49, 50, 51, 52 y 53, y de ellos se advierte que la voluntad de la administración pública requiere de determinada forma escrita para obligarse y no puede ser de manera verbal, por lo que tampoco puede ser verbal la voluntad para reconocer una deuda derivada de un contrato de obra pública para la adquisición de bienes y servicios, a cargo de la entidad federativa. Por tanto, la falta de la firma como signo necesario de la expresión de voluntad de quien debió obligarse al pago, no puede subsanarse con pruebas indirectas (como la testimonial o reconocimiento de firma); porque tratándose de una entidad como lo es el Estado de Baja California Sur, debe estarse al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública local que otorga a la Secretaría de Finanzas la facultad para hacer pagos a los acreedores de ese Estado y, por tanto, era la indicada para firmar el reconocimiento de adeudo. Luego, por tratarse de una entidad federativa, cualquier insumo, servicio, material o contratación que requiriera para el cumplimiento del objeto de algún programa debe estar adquirido al amparo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, que necesita de las formalidades para disponer de los recursos económicos de dicho Estado los cuales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

17

RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DERIVA UNA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL LEGISLADOR SECUNDARIO QUE ABARCA TODO EL ÁMBITO MATERIAL DE AQUÉL⁴. *El citado precepto constitucional tiene un contenido normativo complejo, ya que contiene distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del Estado, así como de contratación, el cual tiene aplicación para todos los niveles de gobierno. La regla principal que informa todos los contenidos se encuentra en el encabezado del*

³ Época: Décima Época. Registro: 2008832. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 17, Abril de 2015, Tomo II. Materia(s): Civil. Tesis: I.3o.C.177 C (10a.). Página: 1706.

⁴ Época: Décima Época. Registro: 2009728. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXXXVIII/2015 (10a.). Página: 477.

enunciado: los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Ahora bien, por lo que respecta al régimen contractual estatal, cabe identificar dos contenidos diferenciados: uno sustantivo y otro competencial. La porción sustantiva tiene la función de diseñar el régimen contractual de acuerdo con un fin rector: asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. El diseño tiene como base la figura de la licitación pública. El segundo contenido en el artículo 134 constitucional otorga facultad legislativa reglamentaria al legislador secundario para establecer casos de excepción a la aplicación de dicha figura, siempre que se sujete a los mencionados principios sustantivos, al establecer que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. Por tanto, esta segunda regla presenta un contenido competencial y adjetivo, pues dispone que el legislador secundario deberá regular procedimientos, bases, reglas, requisitos y demás elementos para lograr la realización de los principios que informan el régimen contractual del Estado. Pues bien, de esta última disposición, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deriva una facultad reglamentaria en favor del legislador secundario para reglamentar todo el régimen contractual del Estado, pues si bien sólo se dispone que lo podrá hacer explícitamente cuando regule procedimientos alternativos a las licitaciones, debe entenderse que esta facultad reglamentaria abarca todo el referido ámbito material.

18

No constituye un óbice para la decisión alcanzada, que la parte recurrente arguya, que las facturas que exhibe 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, toda vez que, en términos del artículo 71 al 75 de la Ley atinente vigente al momento en que se presentaron las facturas, el particular pudo haber presentado su inconformidad y alcanzado por parte de la Contraloría **una resolución susceptible de ser atacada en esta instancia**, porque al respecto los citados numerales señalan:

Artículo 71.- Los licitantes y proveedores que participen en las licitaciones, podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, en relación a



cualquier etapa o fase de proceso en que participen antes del fallo de la adjudicación y por actos posteriores al fallo que impliquen la imposición de condiciones diferentes a la de la convocatoria y de las bases, dentro de un plazo de diez días hábiles siguientes al que tenga conocimiento.

Las inconformidades que se interpongan, se presentarán por escrito y bajo protesta de decir verdad, debiéndose indicar los hechos que dan motivo a la inconformidad, los agravios que se le causan, acompañándose las pruebas que acrediten su pretensión, sujetándose a las siguientes reglas:

I. En la inconformidad se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional de las autoridades mediante absoluciones de posiciones;

II. Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos manifestados, sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas;

III. La Contraloría acordará lo que proceda sobre la admisión de la inconformidad y de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, que deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas. El desahogo de las mismas se hará dentro del plazo de diez días hábiles a partir de su aceptación, el que será improrrogable;

IV. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos, si éstas no se acompañan al escrito en el que se interponga la inconformidad; en ningún caso serán recabadas por la autoridad, salvo que obren en el expediente en que se haya originado el acto recurrido;

V. La Contraloría, según el caso, podrá pedir que se le rindan los informes que estime pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado; y

VI. La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por el recurrente. De no presentarse el dictamen dentro del plazo establecido en la fracción III del presente artículo, la prueba será declarada desierta.

Artículo 72.- La Contraloría, en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo anterior, substanciará el procedimiento y resolverá en un plazo que no excederá de cuarenta días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación.

Artículo 73.- Durante la substanciación del procedimiento a que se refiere el artículo anterior, podrá suspenderse el cumplimiento de las obligaciones pendientes por parte de la Oficialía, Dependencia, Órgano o Entidad, en los siguientes casos:

I. Cuando se advierta que existan o pudieran existir las situaciones a que se refieren los artículos 51 y 54; y

II. Cuando con ella no se siga perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público, siempre que, de cumplirse las obligaciones, pudieran producirse daños o perjuicios a la Dependencia, Órgano o Entidad de que se trate.

La suspensión procederá a instancia de parte y previa garantía del interés del Estado, la cual corresponderá determinar a la Contraloría en los términos del Reglamento de la Ley.

Sin perjuicio de lo previsto en este artículo, la Contraloría podrá iniciar las investigaciones correspondientes en los procedimientos de licitaciones que realicen las dependencias, órganos y entidades, cuando sea necesario para proteger el interés del Estado.

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

Artículo 74.- Tomada la resolución a que se refiere el artículo 71 de la Ley, y sin perjuicio de la responsabilidad que proceda respecto de los servidores que hayan intervenido, la Oficialía, Dependencia, Órgano o Entidad deberá proceder en los términos de los artículos 34 y 39, fracciones V y IX, de la presente Ley.

Artículo 75.- En contra de la resolución de inconformidad que dicte la Contraloría, se podrá interponer el recurso de revisión que establece la Ley, o bien, impugnarla ante las instancias administrativas competentes.

Luego entonces, resulta una apreciación errónea del reclamante considerar, que constituye una ilegalidad que el magistrado hubiere determinado que en ninguna de las hipótesis previstas en las fracciones I y IX del numeral 157 de la Ley de Justicia Administrativa en vigor se establece que sea la vía administrativa la adecuada para promover, en virtud de que, por cuanto hace a la primera, si bien prevé la competencia de este Tribunal para conocer de controversias de carácter administrativo y fiscal, también lo es que las mismas deben **derivar de actos o resoluciones definitivas** o que **pongan fin a un procedimiento**, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; y por cuanto hace al segundo supuesto, conforme al reclamo del impetrante, no existe un acto ejecutado de forma unilateral por parte de las demandadas, que haya determinado la rescisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrado por las dependencias de orden estatal y municipal centralizada y paraestatal, apreciación que se comparte, pues **si se reconociera que la sola exhibición de facturas dentro del Juicio Contencioso constituye un acto administrativo susceptible de ser atacado, con la pretendida intención de reclamar el pago de pesos sin que exista una decisión unilateral de la autoridad, surgiría la inquietud de cuestionarse ¿cuál sería el acto anulable?**

Lo anterior porque se reitera lo establecido en párrafos precedentes, los reclamos de pagos **derivados de contratos**



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Tabasco

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

administrativos, deben ventilarse ante los tribunales de esa naturaleza, pero atendiendo al régimen al que se encuentran sujetos, sin embargo, la Ley de Justicia Administrativa no contempla las acciones de pago de pesos derivadas de procedimientos de adquisiciones de manera autónoma, sin que se asocien dichos reclamos a los contratos y a las resoluciones que hubieren recaído en torno a su interpretación o cumplimiento.

Tampoco se soslaya por esta Sala Superior, que el impugnante alegue que la omisión de pago de las facturas que exhibió se encuentran amparadas en el DECRETO 043 de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha cuatro de diciembre de dos mil trece, en el suplemento 7334, en la que –según- está incluida y reconocida la deuda pública contraída, pues al respecto conviene precisar que ese solo hecho no convierte en administrativo el acto que reclama, dado que tratándose de reclamos relacionados con adquisiciones, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 157 fracción IX de la Ley de Justicia Administrativa en vigor, el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las **resoluciones definitivas que determinen el actuar de manera unilateral** de las autoridades, tratándose de rescisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, **interpretación y cumplimiento de contratos públicos**, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal centralizada y paraestatal; de lo que se colige, que lo que se debe atacar en esta instancia es una resolución definitiva como bien lo apuntó la sala unitaria.

21

Por otra parte, tampoco representa un obstáculo para la decisión alcanzada, que el actor del juicio haya demandado “actos negativos” a cargo de la autoridad Organismo Público

Descentralizado de Servicios de Salud del Estado, consistentes los mismos en **la negativa de pago de las facturas** que allegó al sumario, porque como ha quedado de relieve, *ut supra*, lo que se debió atacar en esta instancia es una resolución dictada en forma unilateral en torno al incumplimiento por parte de la autoridad del contrato o pedido “celebrado” encaminada a obtener el pago por el cumplimiento de la parte actora del juicio de las contraprestaciones acordadas, por lo tanto, aun en el hipotético caso que se actualizara (sin conceder) una negativa ficta, es evidente que la autoridad demandada no podría resolver sobre el fondo de la cuestión planteada, dadas las circunstancias que la inconformidad encaminada a obtener una respuesta en torno al cumplimiento o incumplimiento del contrato debió presentarse ante la Contraloría, para que fuera esa autoridad la que se pronunciara al respecto y de no resultar favorable a sus intereses la decisión tomada podría acudir a demandar en esta instancia esa resolución, como lo ordena el numeral 75 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios vigente en el año dos mil doce, lo cual no hizo el actor del juicio y pretendiendo cambiar la naturaleza de las acciones trató de encauzar mediante la figura de la negativa ficta su reclamo de pago, lo cual no es propio en el derecho administrativo.

22

Sirve como sustento a lo anterior la tesis aislada que se cita a continuación:

NEGATIVA FICTA. NO BASTA QUE FORMALMENTE SE CONFIGURE, PARA QUE MATERIALMENTE SE CONSIDERE QUE LA AUTORIDAD QUE OMITIÓ RESPONDER SEA COMPETENTE PARA RESOLVER SOBRE EL FONDO DE LA SOLICITUD PRESENTADA ANTE ELLA⁵. Dentro del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el elemento indispensable de validez de todo acto de autoridad, que consiste en su competencia. Ello implica que la autoridad debe existir conforme

⁵ Época: Décima Época. Registro: 2015440. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.8o.A.114 A (10a.). Página: 2503.



a una norma legal y ejercer las facultades que le estén expresamente conferidas. Es decir, debe fundar su acto no sólo en el precepto que la autoriza para emitirlo, sino, en algunos casos, también en razón del territorio y de la materia que trate. Por otra parte, la negativa ficta es la respuesta que la ley presume ha recaído en sentido negativo a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, cuando la autoridad no la contesta o no la resuelve en el plazo legalmente establecido para ello, la cual puede impugnarse en el juicio contencioso administrativo; esto es, se configura cuando: a) se presenta un escrito; b) hay silencio de la autoridad para dar respuesta a éste; y, c) transcurre un plazo legal sin que la autoridad resuelva expresamente. Sin embargo, el solo hecho de que formalmente se satisfagan estos elementos, no implica que materialmente se considere que la autoridad que omitió responder sea competente para resolver sobre el fondo de la solicitud presentada ante ella; esto es, si no está dentro de las facultades de ésta decidir sobre lo pedido, la negativa ficta es legal.

Finalmente en lo que respecta al agravio esgrimido por la impugnante, en torno a que la *A quo* omitió reconocerle la personalidad al licenciado ***** , bajo el argumento que la demanda fue desechada, aún y cuando dicha personalidad fue otorgada en términos del artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa, al respecto es de hacer ver al recurrente, que de conformidad con lo dispuesto por el numeral 110 de la Ley de Justicia Administrativa, la negativa a reconocer la designación de autorizado no encuadra dentro de las hipótesis previstas para el recurso de reclamación, razón por la cual, su agravio deviene en inatendible.

23

En las narradas consideraciones, lo que se impone en el presente asunto es **confirmar** el auto de incompetencia de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, dictado por la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal, en el expediente número **776/2017-S-2**.

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

R E S U E L V E

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

SEGUNDO.- Se **CONFIRMA** el auto de incompetencia de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, dictado por la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal, en el expediente número **776/2017-S-2**, por las razones expuestas en el Considerando IV de la presente resolución.

24

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

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



Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Tabasco

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

**CORREA, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS QUIEN
AUTORIZA Y DA FE.**

**JOSÉ ALFREDO CELORIO MÉNDEZ
PRIMERA PONENCIA**

**DENISSE JUÁREZ HERRERA
SEGUNDA PONENCIA**

**OSCAR REBOLLEDO HERRERA
TERCERA PONENCIA**

25

**MIRNA BAUTISTA CORREA
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

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

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