



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

"2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco"
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

TOCA DE RECLAMACIÓN NO. 121/2017-P-3

RECURRENTE:

***** A
TRAVES DE SU APODERADO LEGAL.

MAGISTRADO PONENTE: M.D. ÓSCAR REBOLLEDO
HERRERA.

SECRETARIO DE ACUERDOS: LIC. ERIK ENRIQUE
RAMÍREZ DÍAZ.

**VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA SESION
ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO,
CORRESPONDIENTE AL CATORCE DE JUNIO DEL AÑO
DOS MIL DIECIOCHO.**

V I S T O S.- Para resolver los autos del toca relativo al
Recurso de reclamación número **121/2017-P-3**, interpuesto
por *****
de *****
auto de inicio de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete,
dictado por la Primera Sala del otrora Tribunal de lo
Contencioso Administrativo local, deducido del expediente
número 268/2017-S-1 y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. - Mediante escrito presentado en fecha once
de mayo de dos mil diecisiete,

interpuso
recurso de reclamación en contra del auto de inicio de fecha
dos de mayo de dos mil diecisiete, dictado por la Tercera

Sala del otrora Tribunal de lo Contencioso Administrativo local, deducido del expediente número 268/2017-S-1.

SEGUNDO. - En ocho de septiembre de dos mil diecisiete, mediante oficio TCA-S1-319/2017, el otrora Magistrado de la Primera Sala Unitaria, remitió el recurso de reclamación a la entonces **MAGISTRADA PRESIDENTE DE ESTE TRIBUNAL, LICENCIADA JUANA INÉS CASTILLO TORRES** para el trámite correspondiente, por lo que en proveído de dos de octubre de dos mil diecisiete, se tuvo por admitido el recurso atinente y en términos del artículo 95 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado, en correlación con el segundo párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto 108 publicado en el Periódico Oficial el quince de julio del año dos mil diecisiete, el cual señala que los recursos que anteriormente habían iniciados ante este órgano jurisdiccional continuarán tramitándose en el nuevo Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio; se designó como ponente al Magistrado Titular de la Tercera Ponencia de la Sala Superior para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, remitiendo el Toca, por oficio número TJA-SGA-1335/2017.

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

I. Este Órgano Colegiado es competente para conocer y resolver en definitiva el presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN 121/2017-P-3**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 fracción I y 95 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en correlación con el artículo 171 fracción XXII, y párrafo segundo del artículo **SEGUNDO TRANSITORIO** del



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

"2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco"
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

DECRETO 108, por el que se expidió la nueva Ley de Justicia Administrativa en esta entidad, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el quince de julio de dos mil diecisiete.

II. En cuanto hace a la oportunidad del recurso y legitimación del recurrente, estos aspectos fueron previamente analizados por el Magistrado Presidente de este Tribunal al dar el respectivo trámite de admisión del recurso.

III. Ahora bien, se omite la transcripción total de los agravios, toda vez que no existe obligación para realizarlo, ni transgrede los principios de exhaustividad y congruencia. Tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis con el rubro siguiente: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**¹

No obstante, **se realiza una exposición substancial de los tres argumentos de agravios** hechos valer por el recurrente, los cuales son reiterativos y coincidentes entre sí, al tenor siguiente:

¹ De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer. Época: Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 58/2010, Página: 830.

Que es erróneo lo determinado por la sala responsable al señalar que reclamado por su representada no debe ser considerado como un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil, por lo que este Tribunal es incompetente para conocer del asunto, toda vez que no motivó dicha determinación, limitándose a citar el artículo 16 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, sin citar el artículo 42 de la referida Ley para declarar improcedente el juicio, no señalando con claridad las circunstancias y razones por las cuales el asunto encuadraba en una hipótesis de improcedencia, vulnerando así los artículos 1, 14, 16 y 17 Constitucionales, además de los numerales 8, 9, 21, 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esto porque no bastaba un argumento subjetivo sino era necesario fundar y motivar la resolución, acorde al artículo 84 fracción II de la anterior Ley en la materia.

De la misma manera, es ilegal el actuar de la Sala emisora porque el juicio promovido sí es procedente, debido a que el acto reclamado es un acto administrativo de carácter negativo, del cual debe conocer este Tribunal y no un Juez civil, ya que es de naturaleza administrativa al ser una omisión del Gobierno del Estado de Tabasco y otras dependencias públicas, para pagar diversas facturas por compras directas efectuadas, en términos del artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado, situación en la que el ente público intervino en supra subordinación respecto del particular para satisfacer una necesidad colectiva.

En consecuencia, el asunto planteado no encuadraba en ninguna de las hipótesis del artículo 42 de la anterior Ley de Justicia Administrativa local, y por el contrario si debía conocerlo este Tribunal en atención al numeral 16 de la misma Ley en comento, ya que el acto reclamado afecta los intereses legítimos de su poderdante, al proveer al Gobierno del Estado desde el año dos mil trece a la fecha



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

de presentación del recurso, de una línea de crédito para adquirir productos alimenticios, abarrotes, carnes, entre otros.

En ese sentido, al intervenir un ente público frente a un particular, el Tribunal Colegiado en materias administrativa y del Trabajo le ha dejado en claro a este Tribunal local, que conforme a los artículos 116, fracción V, Constitucional, 52 de la Constitución local, 2, 4, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo local, y 1, 16, y 41 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, que delimitan la competencia del otrora Tribunal de lo Contencioso Administrativo local para conocer de las controversias entre una dependencia gubernamental en ejercicio de su potestad administrativa y un particular en su carácter de proveedor del Gobierno del Estado de Tabasco, ya que 1) este Tribunal fue dotado por la Constitución Federal para conocer de esas controversias; 2) el Poder ejecutivo local para el ejercicio de sus funciones se auxilia de dependencias o entidades administrativas que componen la administración pública; 3) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para dirimir las controversias entre la Administración pública local y los particulares, excluyendo los conflictos entre particulares y otros poderes de la Entidad; y 4) no existe prevención constitucional que señale que los conflictos surgidos entre la administración pública local y los particulares, deban ser conocidos por juzgadores de primera instancia.

Así, al reclamarse en el juicio de origen un acto administrativo negativo consistente en la negativa de pago de diversos productos adquiridos en compra directa por la administración pública local, acorde al numeral 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado, y presentarse diversas facturas al ente público y éste se negó a pagar, debió ser

considerado procedente ante este Tribunal, excluyendo a la vía civil para decidir sobre las prestaciones reclamadas.

Por lo expuesto, a decir del recurrente, el asunto en litigio encuadra en la fracción I del artículo 16 de la anterior Ley de Justicia Administrativa local, pues el acto reclamado es un acto administrativo cometido en agravio de un particular, porque las demandadas ordenaron no pagarle el producto que le solicitaron mediante compras directas, originadas por un procedimiento en el que el ente público efectúa licitaciones públicas estatales, fincan pedidos, hasta por el monto permitido en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, satisfaciendo una necesidad social.

De la misma manera, el recurrente afirma que el acto reclamado es de naturaleza administrativa porque **1)** el artículo 76 de la Constitución local regula al Estado cuando éste adquiera a través de licitaciones públicas productos para realizar sus actividades y satisfacer las necesidades públicas con recursos del Gobierno Estatal, de acuerdo al presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal y solicitar a los proveedores el material necesario, y aun cuando la omisión de pago se pretender demostrar con facturas, eso es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente a la omisión de parte de las demandadas, excluyéndose así la vía civil; **2)** Los pedidos por compra directa, son actos administrativos que satisfacen las exigencias de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y su Reglamento, por lo que, con las calendarizaciones de entrega de productos, notas de remisiones y facturas, constituyen un acto administrativo, que lo es en la orden de no pagarme el adeudo, es decir, la negativa de cumplimiento de una obligación de pago; **3)** la Ley de Adquisiciones en cita es reglamentaria del artículo 76 de la Constitución local, siendo que el acto jurídico bilateral se formalizó de acuerdo a la misma, ya



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

que para que las demandas solicitaran pedidos de productos primero se tuvo que haber emitido el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Tabasco, donde se contemplan los gastos de ejercicios fiscales en base a los acuerdos que celebran, y segundo, una vez obtenido el presupuesto, convocan a los interesados en participar en la licitación de carácter estatal o bien a través de adjudicación directa; **4)** a través de la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se regula la elaboración del presupuesto del que disponen las dependencias gubernamentales, a efectos de adquirir a través de contratos, licitaciones públicas o compras directas los productos para realizar sus actividades y satisfacer las necesidades públicas con recursos del Gobierno Estatal.

Aunado a lo señalado, estima el recurrente que el asunto encuadra también en la fracción II del artículo 16 de la anterior Ley de Justicia Administrativa local, porque sin requerimiento de autoridad alguna de mutuo propio las autoridades optaron por no pagarle dentro de los 35 días siguientes en que se recibió el producto y a pesar que se había comprometido al pago del mismo, haciendo un acto administrativo de carácter negativo.

Insistiendo el inconforme en que el juicio propuesto sí encuadra en el artículo 16 del citado ordenamiento legal, porque fue impuesto unilateralmente por las autoridades demandadas, ya que establecieron las condiciones de cómo se iba a entregar el producto, cuándo, y el término para realizar el pago conforme al artículo 50 de la Ley de Adquisiciones multicitada, a como se advierte de las constancias que integran el juicio de origen.

También señala el recurrente que el asunto encuadra en la fracción III del artículo 16 de la anterior Ley de Justicia Administrativa local, ya que existe una determinación de

hecho por la autoridad demandada de no realizar el pago de las cantidades consignadas en las facturas 9736 y 10593, pues esa omisión de pago, aunque se sustente en facturas, es una consecuencia directa de la contratación del servicio público atinente al Gobierno Estatal, excluyendo a la vía civil.

De igual forma, el inconforme también encuadra el juicio intentado en la fracción IV del aludido numeral 16 de la anterior Ley en la materia, ya que el acto reclamado lo emitió el Estado, pues ordenó no pagarle el producto solicitado, y dicha negativa constituye el acto administrativo, al adjudicarse productos para satisfacer necesidades públicas, amparándose en contratos u órdenes de pedidos sujetos a una Ley de orden público.

IV. El acuerdo controvertido literalmente dice:

II.- Del análisis realizado al escrito de demanda y sus anexos, esta Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, arriba a la conclusión, que el Juicio resulta improcedente, como se pasa a explicar:

El impetrante ***** , en representación de la empresa "*****", reclama el pago de una deuda por la cantidad de \$1'111,398.13 (UN MILLÓN CIENTO ONCE MIL, TRECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 13/100 M.N); amparados en las facturas 9736 Y 10593, por concepto de suministro de diversos productos alimenticios y de abarrotes, los cuales dice, fueron solicitados a su representada por parte del Gobierno del Estado, mediante las notas de remisiones que cita en su escrito de demanda, razón por la cual expresa se está ante un acto meramente administrativo regulado por el derecho público, porque desde su óptica se ha establecido una relación entre el particular con un ente del estado, en la que el ente público actúa en una relación de supra a subordinación en relación con el gobernado, sin que en el caso concreto se haga exigible la celebración de algún contrato administrativa para el suministro de los productos cuyo pago reclama, porque cita que la Ley de Adquisiciones del Estado de Tabasco no obliga a ello.

Ahora bien, el suscrito juzgador arriba a la conclusión que al promover la actora del juicio una acción de pago, basada la misma en la citada factura y las notas de remisión, es inobjetable que el juicio resulta —como se adelantó—improcedente por lo siguiente:

El artículo 16 La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, establece que las Salas de este Tribunal, son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de:

I.- Los actos jurídico-administrativos que las autoridades Estatales, Municipales o sus organismos descentralizados o desconcentrados, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II.- Las resoluciones dictadas por las autoridades Fiscales, Estatales, Municipales y de sus organismos descentralizados o desconcentrados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal;

III.- Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

contratos administrativos celebrados con la Administración Pública;

IV.- Los actos administrativos y fiscales que impliquen una negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la Ley o el Reglamento fijen o a falta de dicho plazo, en el de cuarenta y cinco días naturales; y

V.- Las resoluciones en materia de Responsabilidad Administrativa.”

De lo trasunto se colige, que las Salas de este Tribunal deberán conocer de actos jurídico-administrativos, que las autoridades Estatales, Municipales o sus organismos descentralizados o, desconcentrados, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; en el que se determine la existencia de una obligación fiscal; las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos; actos administrativos y fiscales que impliquen una negativa ficta y las resoluciones en materia de responsabilidad administrativa; de lo que se obtiene, que la competencia de este Órgano Jurisdiccional abarca una multiplicidad de autoridades, así como el conocimiento de impugnaciones en materia administrativa en contra de los actos que han quedado precisados, excluyendo evidentemente los autos Judiciales, legislativos y Políticos.

Ahora bien, aun cuando es verdad que la fracción III del numeral en cita, prevé que este Tribunal deberá conocer de las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos, es indispensable que en el caso esté de por (sic.)

medio cuestionada una resolución, en la que se haya determinado lo relativo a la interpretación y cumplimiento de un contrato administrativo, como acto de autoridad, que sirva de base para la acción intentada, lo cual no acontece en la especie.

Se llega a la conclusión anterior, atendiendo a que la quejosa reclama una negativa de pago, basada en una factura y notas de remisión, aduciendo que estas se encuentran legitimadas, por haber sido expedidas en términos de lo previsto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, y por así haberlo (sic.)

establecido el deudor; 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 y más aún, exhibir algún contrato o pedido debidamente formalizado en términos de la aludida Ley, que haga procedente el juicio intentado, sin que la negativa aducida se determine como un acto de autoridad emitido en 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 dilucido un problema similar al planteado y que son acordes a las posturas adoptadas por este juzgador en anteriores ocasiones, como se pasa a explicar:

En efecto, esta autoridad ha sostenido en reiteradas resoluciones, que el Juicio Contencioso 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; máxime si se trata del reclamo de pago que hacen 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 las cantidades demandadas no derivan 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 a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa, 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.

Acorde con lo expuesto, cuando se suscita alguna controversia derivada de la interpretación o cumplimiento de un contrato administrativo (como los de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios), lo primero que debe dilucidarse es si esa controversia proviene de un acto en el que la entidad contratante hizo uso de alguna de sus facultades de imperio, o si proviene de alguna actuación en la que los dos contratantes estaban situados en un plano de igualdad, siendo a partir de tal afirmación que sí se hace necesaria la existencia de una contratación, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ha dejado a la discrecionalidad de los servidores públicos y particulares, la libre determinación de resolver como se llevarán a efectos las adquisiciones entre los particulares y las dependencias oficiales.

Ahora bien, la importancia de considerar ese aspecto estriba en que si la controversia proviene del uso de una facultad especial, el acto de la entidad contratante debe ser considerado proveniente de autoridad y éste debe controvertirse a través de los recursos o juicios que las leyes aplicables concedan para tales fines.

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 apoyen 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.

En ese sentido, conviene atender que la parte actora del juicio reclama de las autoridades demandadas, las siguientes prestaciones:

a) La negativa del GOBIERNO DEL ESTADO D TABASCO, ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO "SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO" a pagar el adeudo que tiene con mi representada ***** , por la cantidad de \$1111,398.95 (UN MILLÓN CIENTO ONCE MIL, TRECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 95/100 M.N.) las facturas número 9736 y 10,593; b) La negativa del HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD "DR. JUAN GIAHAM CASASUS" a pagar el adeudo que tiene con mi representada ***** , por la cantidad (sic.) de \$1'111,39895 (UN MILLÓN CIENTO ONCE MIL, TRECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 95/100 M.N.), las facturas número 9736 y 10,593; c) La negativa del GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO, SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO, ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO "SERVICIO DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO", DIRECTOR DEL HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD "DR. JUAN GRAHAM CASASUS", SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTDO (sic.) DE TABASCO Y DIRECTOR DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TABASCO de dar cumplimiento a los CONTRATOS SIMPLIFICADOS DE PROVEEDURIA que celebro con mi representada ***** , conforme a lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, al momento de realizar la orden de pedido número PESS57-138/14, con número de requisición FE-01-00162/2014, solicitud de abastecimiento número 12/2013, calendarización de carnes del periodo 1 al 31 de Diciembre de 2013, notas de remisión números 18378, 18381, 18399, 17931, 17894, 17898, 17890, 17513, 17323, 17124, solitud de abastecimiento número 02/2014, calendarización 1 al 28 de Febrero de 2014, notas de remisión números 2045, 20556, 20535, 20496, 20478, (sic.)

20475, 20428, 20426, 20416, 20412, 70393, 20366, 20337, 20337, 20324, 20325, 20281, 20271, 20266, 20263, 20240, 20097, 20096, 20026, 20005, 19994, 19946, 19939, 19898, 19876, 19875, 19868, solicitud de abastecimiento número 01/2014, calendarización de carnes periodo del 1 al 31 de enero de 2014, 19895, 19861, 19847, 19749, 19737, 19682, 19542, 19696, 19541, 19457, 19203, 19277, 19363, 19195, 19191, 19190, 19130, 19115, 19080, 19060, 19070, 19026,

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco



“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

18918, 18834, 18833, 18832, 18919, 18819, 18760, 18805, 18725, 18659, 18624, 18601, 18492, 18480, 18479, 18595, 18419, 18466 y 18391, a mi representada por la cantidad de \$1'111,398.13 (UN MILLÓN CIENTO ONCE MIL, TRECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 13/100 M.N.); d) La omisión del SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TABASCO Y DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TABASCO, en dar trámite a las órdenes de pago que debió generar en su oportunidad, acorde a lo que señala el Manual de Normas Presupuestales para el Estado de Tabasco; e) Se condene a las demandadas al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros, en razón de haber cumplido el pago oportuno del adeudo reclamado, en términos de lo dispuesto por el artículo 50, de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Prestación de servicios del Estado de Tabasco” (SIC).

De las transcripciones preceden deriva, que las prestaciones reclamadas por la parte actora tienen como propósito que se condene a la parte demandada al pago de determinada cantidad de dinero derivadas -según dice la quejosa- por suministro de productos alimenticios, bebidas y de abarrotes, solicitados a su representada por parte del Gobierno del Estado, mediante adquisición a crédito.

Ahora bien, dichas prestaciones tienen su origen a decir de la parte actora en "notas de remisiones" 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, sin soslayar, que los pedidos de acuerdo a la ley de la materia, deben estar formalizados, sin que los exhibidos reúnan tal requisito.

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 tienen conferidas, sino exclusivamente a reclamar en forma vaga y genérica, en contra de diversas autoridades, el pago de una cantidad a la que "pretendidamente" pudiera estar obligada la parte rea con motivo de algún acuerdo bilateral que se hubiere celebrado entre las partes en conflicto.

Así, es evidente que la contumacia reclamada a las autoridades para realizar el pago reclamado, justificada o injustificada, no tiene el carácter de actuación negativa investida de imperio, que pueda dar lugar a la negativa ficta, 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 debe hacerlo conforme a lo dispuesto en el numeral 134, párrafos primer y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, al celebrar las dependencias 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 y 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 es de origen civil, 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, sin que por tales actos acuda el actor a demandar ante esta sede jurisdiccional, pues lo que se reclama es el pago de pesos.

Sin embargo, debe considerarse que la dependencia o entidad gubernamental asume obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes, principalmente, en el pago de los bienes adquiridos, servicios recibidos u obras ejecutadas, lo cual, le corresponde llevar a cabo independientemente de sus facultades legales. Es decir, no está obligada en tanto se trate de un ente público, sino derivado de que la obligación de pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo. Por tanto, si el pago resulta procedente porque el proveedor o contratista dio cumplimiento puntual a lo que estaba obligado, esta circunstancia es definitivamente ajena al hecho de que se trate de una dependencia o entidad pública, así como al ámbito de las facultades que le otorga la ley.

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 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, ente público, se niega a cubrir lo pactado, el incumplimiento de esa obligación solo la podría exigir el acreedor en la vía civil, pese a que se trate de un contrato administrativo, pues no existe disposición legal administrativa de carácter adjetivo 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.

Así, la falta de cumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales constituye únicamente una conducta morosa de la parte obligada, que da lugar, cuando incurre en esta conducta el ente de gobierno contratista, a que no se cuestione por medio de la jurisdicción administrativa, sino en el ámbito del derecho civil, a través de un juicio ordinario civil, que debe promoverse ante un Juzgado en Materia Civil, como tribunal de instancia.

Luego, si la parte actora no demandó como prestación la anulación de una resolución definitiva o de un acto administrativo o procedimiento de esa naturaleza que se le haya instruido, sino el pago de una cantidad en dinero, derivado del incumplimiento contractual, como suerte principal, entonces, no es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el que deba conocer del asunto, sino un Juzgado en Materia Civil.

Además, el hecho de que se demande a un ente de la administración pública, no es razón suficiente para considerar que todas las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos deban ser conocidas por dicho tribunal administrativo, sino que, según se analizó, debe ponderarse el supuesto en particular que se presenta en cada caso, con el fin de determinar la naturaleza de la acción ejercitada.

En esa tesitura, la acción deducida por el CIUDADANO ***** en su carácter de Administrador Único de la negociación de nominada "*****", tiene como



sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un acuerdo bilateral de voluntades, por lo que ambas partes se colocan frente al derecho en un plano de igualdad, que debe dilucidarse, a partir de esa premisa, por lo que es evidente que si la administración pública local asumió obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en el pago de los bienes adquiridos, servicios recibidos u obras ejecutadas, no está obligada en tanto ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo, las partes se encuentran en un plano de coordinación y no como lo aduce el impetrante en el sentido de que con las facturas y las notas de remisiones se actualiza un acto administrativo de carácter negativo, derivado del incumplimiento de una obligación de pago, pues como se ha dicho, en ese aspecto la autoridad no se coloca en un plano de supra a subordinación en relación con el particular, lo que conlleva a determinar que si la entidad pública incurre en incumplimiento del acuerdo de voluntades al negarse a realizar el pago a que está obligada, no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil, por lo cual no es este Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el órgano que debe conocer del asunto, sino un Juez en Materia Civil; como así la 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 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.

V. Derivado del análisis a los agravios expuestos por el inconforme, y de la revisión a las constancias que obran en el expediente de origen, este Pleno determina que los agravios expuestos por el inconforme son **PARCIALMENTE FUNDADOS PERO INSUFICIENTES**, por las razones que a continuación se exponen.

La parte fundada de los agravios en cita radica en lo argumentado por el recurrente al señalar que este Tribunal resulta ser competente para conocer el juicio de origen, relacionado con el cobro de facturas, pedidos y notas de remisiones derivadas de compras directas, conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, toda vez que los conflictos surgidos con la omisión de pago derivada de contratos administrativos, deben resolverse mediante juicios contenciosos administrativos conforme al régimen que se encuentren sujetos los respectivos acuerdos de voluntades, esto es, sea de materia local o federal.

De la misma forma le asiste la razón al establecer que en virtud de la naturaleza de las adquisiciones y el destino de estas al servicio público, es indiscutible que se está en presencia de un acto inminentemente administrativo.

Así también es correcto el argumento de que en las compras directas el Estado interviene en su carácter de persona de derecho público en una situación de supraordinación.

Sirve de criterio aplicable a lo razonado, la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 292/2017,



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

que dio lugar a la formación de la jurisprudencia con el rubro:
“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”²

No obstante, este Pleno considera insuficiente lo previamente razonado para satisfacer la procedencia del juicio, pues si bien se ha apuntado que las adquisiciones pueden darse a través de adjudicaciones directas, no puede soslayarse que sí lo reclamado en el juicio principal es la falta de pago de una contraprestación derivada de una adquisición, el propio texto de la Jurisprudencia antes invocada, es precisa en señalar, que los conflictos surgidos por la omisión de pago estipulada en contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federal o local), siendo el caso que las compras directas invocadas por el recurrente en el juicio de origen refiere fueron en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, bajo la cual, en el amparo del artículo 50 de dicha Ley, hizo la exhibición de las facturas y notas de remisión para su pago. De ello se sigue, que todo acto materia de adquisiciones celebrado con arreglo al invocado ordenamiento legal, indefectiblemente debe ser formalizado, lo que conmina al accionante a exhibir como documento base de su acción en juicio, el contrato administrativo del cual

² 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.

derivó la obligación de pago, y al no hacerlo, devienen insuficientes los agravios esgrimidos.

Se robustece lo anterior, al analizar lo establecido en los artículos 21, 22 fracción IV, 37, 39, 41 y 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, que literalmente dicen:

“Artículo 21.- Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, 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 ésta Ley y en concordancia con lo previsto en el artículo 14, fracciones V y VI, de la misma.

La Secretaría, 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.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

"2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco"
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

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:

...

IV. Adjudicación Directa.

Artículo 37.- *En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 38, 39 ó 40 de la presente Ley, la Secretaría 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 Secretaría ejerza en los términos del párrafo anterior deberá 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. El dictamen a que se refiere el artículo 34 de esta Ley deberá motivarse y fundarse adecuadamente para acreditar que la adquisición, el arrendamiento o el servicio de que se trate se encuadra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 25, fracción I, 38, 39 ó 40 de la Ley, expresando de entre los supuestos en ellos establecidos, aquellos en que se justifica el ejercicio de la opción.

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:

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

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;

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 con campesinos o grupos en zonas rurales o urbanas marginadas y que la Dependencia, Órgano o Entidad contrate directamente con los mismos o con las personas colectivas 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;



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

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; y;

X. Cuando se trate de armamento, vehículos, equipo, bienes o servicios relacionados directamente con la seguridad pública, la procuración de justicia y la reinserción social.

Para los casos previstos en las fracciones anteriores, se contratará 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 dispongan de los recursos 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 aquellos, salvo que la Secretaría 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 Secretaría, 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.”*

Así, de los preceptos legales trasuntos, es evidente que, en el caso en estudio, las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios se adjudicarán a través de licitaciones públicas, o bien, bajo la más estricta de responsabilidad de la dependencia pública, mediante la adquisición por adjudicación directa, hipótesis en la que dice encontrarse la recurrente, al señalar de forma reiterada en su libelo de inconformidad que los adeudos derivan de compras directas.

Bajo esa tesitura, en los numerales invocados, se establecen los casos en lo que se podrá realizar la adjudicación directa de manera justificada, atendiendo diversos criterios para asegurar las mejores condiciones a favor del Estado, lo que únicamente puede ser verificable a través de la formalización del acto, pues incluso se establece que los pedidos o contratos deberán formalizarse como



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

resultado de la adjudicación en un término no mayor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al particular el fallo o adjudicación de aquéllos, con la salvedad 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 a treinta días hábiles, contados a partir de la misma fecha señalada. En ese sentido, es válido concluir que, por disposición legal, los actos de 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 y notas de remisión exhibidas por la actora del principal, necesariamente deben estar ligadas a un contrato administrativo debidamente formalizado que les otorgue vigencia y éste acuerdo de voluntades deberá ser exhibido como documento base de la acción intentada en el juicio, pues en materia de adquisiciones no se admite la realización de un contrato o pedido celebrado de forma verbal.

Bajo lo expuesto, aun cuando se hubiere realizado la adjudicación directa que señala la recurrente, tales pedidos, notas de remisiones y facturas deben estar relacionadas con un contrato debidamente formalizado y presentarlo ante esta autoridad jurisdiccional.

Ahora bien, no pasa desapercibido que, si bien el recurrente sí refiere que las notas de remisión, pedidos, solicitudes de abastecimiento y facturas están relacionadas con contratos simplificados de proveeduría, inmersos en el

reverso de las ordenes de pedido de diversos productos que proveyó a las demandadas, no menos cierto resulta que no se trata de un contrato de adjudicación o compra directa a como lo establece en su libelo de inconformidad, además que en dichos contratos de proveeduría se advierten espacios en blanco sin rellenar en los apartados relativos a la fianza otorgada en garantía, y el lapso por el cual se garantiza la calidad de los productos entregados, firmando al calce de dicho documento únicamente el proveedor.

Con independencia del inminente régimen contractual del Estado explicado en los párrafos precedentes, que no permite dejar a la discrecionalidad de las autoridades o particulares soslayarlo, se resalta que la formalización del contrato respectivo con la intervención del particular y el ente público, se desprenderían. **1)** El acuerdo de voluntades que genera obligaciones y derechos mutuos, cuyo incumplimiento generaría consecuencias previamente pactadas al suscribirse; **2)** La parte a favor de quien se inclina el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones pactadas; lo que podría permitir si ha lugar o no a determinar una obligación de pago de lo reclamado, ya que es criterio reiterado de este Tribunal, que no obstante la naturaleza administrativa que reviste el acto reclamado, debe analizarse la procedencia del juicio, siendo el caso que para el pronunciamiento en torno a la interpretación y cumplimiento de contratos de adquisiciones, deben existir previamente resoluciones definitivas en ese tópico, sin que se admita una postura en contrario.

No es óbice a lo anterior, que la recurrente arguya que las facturas, notas de remisión, y pedidos fueron presentadas para su pago en términos del artículo 50 de la Ley de



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

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 del Estado una resolución susceptible de ser atacada en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, constituye una apreciación equivocada el señalamiento del recurrente al establecer que es ilegal haber decretado la improcedencia del juicio contencioso administrativo, pues como se ha dicho, si bien el acto reclamado es de naturaleza administrativa que corresponde dirimirlo a un Tribunal en la misma materia, también es evidente que para avocarse al conocimiento del asunto, debe 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; sin que en la especie se haya combatido en el juicio principal un acto ejecutado de forma unilateral por parte de las demandadas, tendentes a 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 del orden estatal centralizada y paraestatal, pues no basta la exhibición en el juicio contencioso de facturas, notas de remisión y ordenes de pedido con contratos simplificados inmersos al reverso sin rellenar, pues estos no constituyen un acto administrativo susceptible de ser atacado, sino solo un reclamo de pago de pesos sin que haya existido una decisión unilateral de la autoridad susceptible de ser anulada mediante el juicio.

Máxime que, en el presente caso, no consta en autos la formalización de la adjudicación directa en los términos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

Esto es así si tomamos en cuenta que los reclamos de pagos derivados de contratos administrativos formalizados, si bien deben ventilarse ante un Tribunal de esa índole, la Ley de Justicia Administrativa local no contempla las acciones de pago de pesos derivadas de procedimientos de adquisiciones o compras directas de manera autónoma, sin que se asocien primeramente a un contrato debidamente formalizado, y que existan resoluciones que hubieren recaído en torno a su interpretación o cumplimiento, sin soslayar que en el juicio de origen tampoco se combatió ninguna resolución de negativa ficta, desde luego, debidamente configurada formal y materialmente ante la Contraloría del Estado de Tabasco, en atención al criterio sostenido en la tesis **“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 ELLA.”**³

³ 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 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.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

Lo anterior de conformidad con la fracción III del artículo 16 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en relación con el numeral 42 fracción VIII del mismo ordenamiento legal.

Sirven de criterios orientadores al caso en estudio, las tesis con los rubros: **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, CUANDO NO EXISTE UN ACTO DE AUTORIDAD EXPRESO O TÁCITO.”**⁴, y **“JUICIO DE NULIDAD. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA EL INCUMPLIMIENTO DE DIVERSAS PRESTACIONES DERIVADAS DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO CELEBRADO CON UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.”**⁵

⁴ La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), determinó que procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado las entidades federativas o los Municipios, en tanto que lo que da la competencia material es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige a ese órgano jurisdiccional; sin embargo, dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente, porque no existe un acto positivo (resolución administrativa definitiva) de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, como son, entre otros, la rescisión administrativa (supuesto que analizó la Segunda Sala en el criterio mencionado), la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo federal. Máxime que, de las razones expuestas en la ejecutoria del Alto Tribunal, no se advierte que se haya definido que el juicio anulatorio proceda contra el incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública, esto es, sin la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito.

⁵ Del artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se desprende que dicho tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada. Ahora bien, si con fundamento en la citada hipótesis de procedencia el particular acude a través del juicio de nulidad a demandar el incumplimiento de diversas prestaciones derivadas de un contrato administrativo celebrado con algún organismo público descentralizado, la acción intentada resulta improcedente. Lo anterior, en virtud de que la procedencia del juicio contencioso administrativo se encuentra limitada a los casos de procedencia previstos en el artículo 11 de la citada ley orgánica; sin que el aludido acto impugnado se encuentre previsto en alguna de aquéllas; máxime si se considera que la pretensión intentada por la actora se hizo consistir esencialmente en el reconocimiento de un derecho a cargo de la autoridad demandada, y por tanto, no se formuló en el sentido de que la Sala responsable decretara la nulidad de alguna resolución definitiva o reconociera en su caso la legalidad de ésta, en términos del artículo 11 de la precitada ley. En este sentido, el juicio de nulidad ante dicho tribunal resulta procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales, y por tanto, que se desean impugnar; así la acción la

Por último, y en atención al argumento del recurrente en relación a que la Sala emisora no señaló la causal de improcedencia que se actualizaba en el caso, dicha aseveración deviene inoperante, toda vez que, conforme a lo estudiado previamente, este Pleno ha sostenido que el juicio intentado es improcedente por diverso motivo al argüido por la sala responsable, al colmarse la hipótesis contenida en la fracción VIII del artículo 42, en relación con el numeral 16 fracción III, ambos de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, esto sin pasar desapercibido que la sala emisora había sostenido la incompetencia de este Tribunal al tenor del artículo 16 de la citada Ley, motivando y fundando su determinación.

En virtud de lo expuesto, se determinan insuficientes los agravios expuestos por el recurrente, no obstante, lo parcialmente fundados, por ende, se **CONFIRMA** el acuerdo controvertido **en el sentido de reiterar la improcedencia del juicio contencioso administrativo de origen, pero al tenor de los motivos desarrollados en esta resolución.**

Con fundamento en los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 fracción I, 94 y 95 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado, en relación con los diversos 171 fracción XXII y segundo párrafo del Segundo Transitorio de la Ley de Justicia

tienen tanto el particular como la propia autoridad administrativa, aquél para impugnar las resoluciones que, estimando ilegales, le causen perjuicio, ésta, para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó y que siendo favorables al particular, considera que no están apegadas a derecho; por tanto, la materia de estudio del juicio de nulidad ante el tribunal de mérito no está abierta en posibilidades a todo acto de autoridad administrativa, sino más bien se trata de un juicio de jurisdicción restringida, en el que la procedencia de la vía se encuentra condicionada a que el acto en primer término, sea una resolución que, además, sea definitiva, personal y concreta, cause agravio, conste por escrito, salvo los casos de la negativa o confirmación ficta y, desde luego, que encuadre en alguna de las hipótesis de procedencia previstas en el artículo 11 de la ley en comento. En consecuencia el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo resulta procedente contra resoluciones definitivas, y no contra cualquier pretensión de la parte actora.



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

"2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco"
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

Administrativa del Estado de Tabasco, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, es de **RESOLVERSE** y se:

RESUELVE

PRIMERO. - Esta Sala Superior resultó competente para conocer y resolver el presente recurso, en términos de lo razonado en el considerando I de este fallo.

SEGUNDO. - Por las razones y fundamentos expuestos en la presente resolución, se declaran **parcialmente fundados pero insuficientes** los agravios vertidos por la recurrente, en contra del acuerdo combatido, en virtud de las razones expuestas en el considerando V de la presente resolución.

TERCERO. - Se **confirma** el acuerdo controvertido en este recurso, en el sentido de reiterar la improcedencia del juicio contencioso administrativo de origen, pero al tenor de los motivos desarrollados en el considerando V de este fallo.

CUARTO. – Remítase atento oficio al Juez Segundo de Distrito del Estado del Estado de Tabasco, adjuntando copias certificadas de la presente resolución, dentro del juicio de **amparo indirecto 983/2018-III**, para los efectos legales a que haya lugar.

QUINTO. - Notifíquese de conformidad con lo dispuesto por los artículos 102, 103, 104 y 105 de la anterior Ley de Justicia Administrativa, Hecho que sea y una vez que cause ejecutoria la misma, con atento oficio devuélvanse los autos a

la Sala de origen, para los efectos legales correspondientes, archivándose el presente Toca como asunto total y legalmente concluido. – **Cúmplase.**

ASÍ LO RESOLVIÓ, MANDA Y FIRMA EL PLENO 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 ÓSCAR REBOLLEDO HERRERA; HABIENDO SIDO PONENTE EL ÚLTIMO DE LOS NOMBRADOS, QUIENES FIRMAN EN UNIÓN DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS LICENCIADA MIRNA BAUTISTA CORREA. **QUIEN CERTIFICA Y DA FE.**

JOSÉ ALFREDO CELORIO MÉNDEZ
Magistrado Presidente.

DENISSE JUÁREZ HERRERA
Magistrada de la Segunda Ponencia.

ÓSCAR REBOLLEDO HERRERA
Magistrado de la Tercera Ponencia.
Ponente



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

“2018, Año del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos en Tabasco”
Toca: REC-121/2017-P-3 Asignado a la Tercera Ponencia de la Sala Superior

MIRNA BAUTISTA CORREA
Secretaria General de Acuerdos.

Que las presentes firmas corresponden al Toca del Recurso de Reclamación 121/2017-P-3, mismo que fue aprobado en la sesión de Pleno celebrada el catorce de junio 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.”