



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 1 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

**TOCA DE RECLAMACIÓN No. 117/2017-P-3**

**RECURRENTE:** \*\*\*\*\*.

**MAGISTRADO PONENTE:** ÓSCAR REBOLLEDO HERRERA.

**SECRETARIA:** YULY PAOLA DE ARCIA MÉNDEZ.

**VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA SESION ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL VEINTIOCHO 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 **117/2017-P-3**; interpuesto por \*\*\*\*\* , en contra del auto de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, dictado por la Primera Sala Unitaria del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, deducido del expediente número 269/2017-S-1 y,

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

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado en once de mayo de dos mil diecisiete, la ciudadana \*\*\*\*\* , hizo valer Recurso de Reclamación en contra del auto de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, pronunciado por la Primera Sala Unitaria del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, bajo el Juicio Contencioso Administrativo número 269/2017-S-1.

**SEGUNDO.-** En oficio TCA-S1-316/2017, de fecha once de agosto de dos mil diecisiete del dos mil diecisiete, el Magistrado de la Primera Sala, remitió el Recurso de Reclamación a la Presidencia de éste Tribunal Administrativo para su substanciación, por lo que en proveído de fecha ocho de diciembre de ese mismo año, se tuvo por admitido el recurso atinente y en términos del artículo 95 fracción III de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado, se designó como ponente al Magistrado de la Tercera Ponencia para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, remitiendo el toca en cuestión por oficio TJA-SGA-1438/2017, de fecha catorce de noviembre de del dos mil diecisiete.

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

I.- Este Órgano Colegiado es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN 117/2017-P-3**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 fracción 1 y 95 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en correlación con el artículo 171 fracción XXII y segundo párrafo del artículo **SEGUNDO TRANSITORIO** de la Ley de Justicia Administrativa, publicada 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, éstos fueron previamente analizados por la Presidencia de este Tribunal al dar el respectivo trámite.

III.- El recurrente, basa su inconformidad en contra del acuerdo de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, el cual, la parte que interesa, reza de la siguiente manera:

“II.- Del análisis realizado al escrito de demanda y sus anexos, esta Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 3 - TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

Administrativo del Estado, arriba a la conclusión, que el Juicio resulta **improcedente**, como se pasa a explicar:

La impetrante \*\*\*\*\* , reclama el pago de una deuda por la cantidad de \$ 887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL, SIIISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), amparada en la factura número 1138 de fecha 30 de abril de 2015, por concepto de suministro de diversos productos alimenticios, abarrotes y bebidas, 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 administrativo 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:

**“L- (sic.) 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 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 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; 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 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 establecido el deudor; sin embargo, omitió la accionante allegar **(sic.)** al sumario, resolución administrativa alguna hubiere recaído ante el incumplimiento de algún contrato de adquisiciones, arrendamiento o prestación de servicios, conforme a la Ley de la materia y más aún, exhibir algún 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 Contra 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 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 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; 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



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 5 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

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, 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 jurídicos 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, 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.

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 DE TABASCO, a pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de \$ 887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL, SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), amparada en la factura número 1138 todas de fecha 30 de abril de 2015; b) La negativa de la SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO Y DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO "SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO" a pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de \$ 887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL, SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M. N.), amparada en la factura número 1138 de fecha 30 de abril de 2015; c) la omisión del SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TABASCO Y DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS en generar en su oportunidad las órdenes de pago y darle su trámite correspondiente; d) La negativa del DIRECTOR DEL HOSPITAL GENERAL DOCTOR GUSTAVO A. ROVIROSA PÉREZ, de pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de \$ 887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL, SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M. N.), amparada en la factura número 1138 de fecha 30 de abril de 2015, por concepto de alimentos que le fueron surtidos; e) se condene a las demandadas al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros, en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado, en **términos de lo dispuesto por el artículo 50, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.** (sic).**

De las transcripciones que 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 quejosa- por suministro de productos alimenticios, bebidas y de abarrotes, solicitados a su representa 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 celebra 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



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

"2018, Año del V Centenario del Encuentro de dos Mundos en Tabasco"

- 7 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

"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 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 Obras públicas y 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 e un plano de supra a subordinación respecto del contratista (particular), pues con tal finalidad incluyó

En esta hipótesis, si la parte demandada, ente público, se niega a cubrir lo pactado, el incumplimiento de esa obligación sólo 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 tanto que no se origina por una resolución dictada por la contrata te como ente de derecho público, sino por el incumplimiento de na 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, través de un juicio ordinario civil, que debe promoverse a 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 o de una cantidad en dinero, derivado del incumplimiento contractual, como suerte principal, entonces, no es el Tribunal 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 la **CIUDADANA \*\*\*\*\***, 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



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 9 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

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 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 CONTROVERSI 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.”

**IV.-** 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.”<sup>1</sup>**

Empero, en estricta observancia a los principios procesales que rigen las sentencias conforme a lo dispuesto en el artículo 97 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, se relatan de forma sucinta los vertidos en el apartado de agravios, en el primero la autoridad recurrente adujo medularmente que le causa agravio la declaración de improcedencia que realizó la Sala de Origen, porque no fue fundada ni motivada, omitiendo señalar con precisión y exactitud las circunstancias y las razones para considerar que se encuadraba la acción en alguna de las hipótesis del artículo 42 de la anterior de Ley de Justicia Administrativa del Estado,

---

<sup>1</sup> TEXTO: 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.



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 11 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

además de que dicho numeral tampoco fue citado en el acuerdo que se combate. Asimismo, aduce el reclamante que el acto impugnado en el juicio de origen, es procedente ya que es un acto administrativo de carácter negativo, por corresponder la acción a la naturaleza administrativa y no civil, en virtud de que, se reclama el pago de diversas facturas amparadas en pedidos y calendarizaciones de entrega de productos, ante varias autoridades, bajo lo dispuesto el artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, en donde el Estado interviene en situación de “supraordinación” respecto del particular.

En su segundo disenso, el agraviado manifiesta que el juicio promovido en la primera instancia es procedente, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la anterior de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, debido a que el acto reclamado afecta los intereses legítimos en su calidad de proveedor del Gobierno del Estado de Tabasco, pues este último actúa como ente soberano, arguyendo además que la negativa de pago afecta su interés económico; así también señaló que, el acto impugnado encuadra en la fracción III del artículo 16 de la anterior Ley de Justicia Administrativa local, pues lo que se impugna es la negativa de pago de facturas, dado que presentaron un ocurso ante las autoridades y lo mismo constituye una negativa por parte de las demandadas.

Como tercer rubro de inconformidad, alegó la recurrente, que el artículo 76 de la Constitución local regula al Estado cuando éste adquiere 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 solicita a los proveedores

el material necesario, ello ya que, aun cuando la omisión de pago se pretende demostrar con facturas, eso es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente a la omisión de parte de las demandadas. Aunado que los pedidos por compra directa, son actos administrativos que satisfacen las exigencias de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y su Reglamento.

**V.-** Del análisis a los agravios expuestos y de la revisión a las constancias que obran en el expediente de origen, son parcialmente fundados pero insuficientes, las razones se vierten a continuación.

Es importante dejar asentado, que resulta acertado lo señalado por la reclamante en relación a que este Tribunal es materialmente competente para conocer el juicio de origen, en torno al 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. También que, la naturaleza de las adquisiciones destinadas al servicio público, son de índole administrativo, y que dentro de estas actividades forman parte la modalidad de compras directas, en el que el Estado interviene en su carácter contratante bajo un régimen exorbitante, siendo inconcuso el carácter administrativo de éstos actos y no de naturaleza civil.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis siguiente:



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 13 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

### **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”<sup>2</sup>**

No obstante, de la examinación a las documentales adjuntas al escrito de demanda consistentes en notas de remisión, facturas y calendarización de pedidos, no existe entre estos, un contrato o pedido formalmente realizado ni resolución de la supuesta negativa de pago en relación a una obligación contractual, por las diversas cantidades, alegadas por la actora, que se le deben por el suministro de alimentos al ente demandado.

Bajo ese tenor, es de precisar que los actos reclamados en su escrito de demanda, tratan de lo siguiente:

- a) “La negativa del **GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, a pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de **\$887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N)**, amparada en la factura número 1138 todas(sic.) de fecha 30 de Abril de 2015.
- b) La (negativa de la **SECRETARIA (sic.) DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO Y DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO “SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO”**, pagar el adeudo que tiene con la suscrita por la cantidad de **\$887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N)**, amparada en la factura número 1138 todas(sic.) de fecha 30 de Abril de 2015.
- c) La omisión del **SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TABASCO y DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARIA DE PLANEACIÓN Y**

---

<sup>2</sup> 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.

**FINANZAS** de generar en su oportunidad las órdenes de pago y darle su trámite correspondiente.

- d) La negativa del **DIRECTOR DEL HOSPITAL GENERAL DOCTOR GUSTAVO A. ROVIROSA PÉREZ**, a pagar el adeudo que tienen con la suscrita por la cantidad de **887,635.00 (OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N)**, amparada en la factura número 1138 todas(sic.) de fecha 30 de Abril de 2015, por concepto de alimentos que le fueron surtidos.
- e) Se condene a las demandadas al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros, en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado, en términos de lo dispuesto por el artículo 50, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.”

Lo anterior, al examinarlo a la luz de lo previsto en el artículo 16 de la anterior Ley de Justicia Administrativa, el cual a la letra dice:

“ARTICULO 16. Las Salas del 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 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



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 15 - TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

falta de dicho plazo, en el de cuarenta y cinco días naturales;

y

V.Las resoluciones en materia de Responsabilidad Administrativa.”

Se obtiene que para que resulte procedente la acción ante vía contenciosa administrativa local, el anterior dispositivo marca casos de procedencia, en específico en su fracción III, prescribe que es posible promover juicio contencioso administrativo en contra de las resoluciones dictadas sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos.

Ahora bien, que sí lo reclamado en el juicio principal es la falta de pago de una contraprestación derivada de una adquisición, que en la especie, adujo la parte actora en el juicio principal, que es derivado de compras directas realizadas en términos de del artículo 50 la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco. En ese tenor, es pertinente traer a colación lo dispuesto en los artículos 2 fracción XXI, 22, 37, 38, 39, 39 bis y 41 párrafo primero de la referida Ley, para una mejor comprensión de lo alegado, por lo que, se transcriben a continuación:

“**Artículo 2.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:  
(..)XXI Contrato o pedido: El acto jurídico bilateral formalizado entre la Secretaría, dependencias, órganos o entidades, y los proveedores, respecto de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles o servicios, que se deriva de licitaciones o adjudicaciones directas, según corresponda, en los términos del Reglamento;(…)

Artículo 22.- La Secretaría, dependencias, órganos y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, mediante los procedimientos que a continuación se señalan: I. Licitación Mediante Convocatoria Pública; II. Licitación Simplificada Mayor; III. Licitación Simplificada Menor; y IV. Adjudicación Directa.

Artículo 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 concurren 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 38.- El Titular del Poder Ejecutivo del Estado podrá autorizar a la Secretaría el fincamiento de pedidos o la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el gasto corriente, y establecerá las medidas de control que estime pertinentes, en los siguientes casos: I. Cuando se realicen con fines de seguridad; II. Cuando peligre la integridad de los habitantes del Estado; y III. Cuando sea necesario salvaguardar los intereses del Estado.

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; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco LVIII Legislatura 19 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; IX. Cuando se trate de patentes de bienes o servicios, obras de arte,



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 17 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

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 39 Bis.- De manera excepcional, procede la adjudicación directa, sin la autorización del Comité de compras, para enfrentar de inmediato casos evidentes de extrema urgencia cuando esté en peligro la vida, seguridad e integridad de las personas, derivado de casos fortuitos o de fuerza mayor y en los que no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación en cualquiera de sus modalidades en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate. En este supuesto la adjudicación deberá limitarse a lo estrictamente necesario y darse aviso en cuanto sea posible, al Comité de Compras y a la Contraloría, para los efectos procedentes.

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(...).

De los dispositivos trasuntos, se observa que en lo que atañe a la contratación que lleve a cabo los particulares con la Administración Pública, para el efecto de proveer bienes o servicios, pueden ser realizados en las modalidades de Convocatoria Pública, Licitación simplificada mayor, Licitación simplificada menor o adjudicación directa.

Asimismo, se deduce que la obtención de bienes o servicios por la administración pública puede realizarse de diferentes formas, fincarse pedidos o contratos, los cuales deben revestirse de las formalidades legales, y suscribirse en un término no mayor a veinte días, es decir, que todo acto materia

de adquisiciones celebrado con arreglo al invocado ordenamiento legal, innegablemente debe ser formalizado, lo que obliga a que se cuente con un contrato o pedido con los referidos requisitos, del cual se desprenda la obligación de pago; adicionalmente, siendo adjudicación directa previamente debe preceder un dictamen en el que se justifique la necesidad del bien o servicio.

También, es claro que el artículo 55 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, dispone lo siguiente:

“Artículo 55.- Las cláusulas de los pedidos derivados de los diferentes procedimientos de adquisición, arrendamientos y prestación de servicios a que refiere la Ley y el presente Reglamento, contendrán las siguientes obligaciones:

I.- Que el proveedor se obliga a surtir los bienes o servicios con las especificaciones, cantidades, marca, así como precios, tiempo y lugar de entrega mencionados en el anverso del pedido, manifestando que están de acuerdo con sus proposiciones técnicas y económicas o cotización.

II.- Que para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del pedido el proveedor exhibe una fianza, señalando el número de póliza, la fecha de su expedición, el nombre de la compañía afianzadora, el del beneficiario, el importe afianzado, así como el porcentaje equivalente del importe total del pedido, incluido el impuesto al valor agregado.

III.- Que el incumplimiento por parte del proveedor, dará derecho a la convocante a dejar sin efecto el pedido, con la sola obligación de cubrir el importe de las mercancías recibidas a entera satisfacción y sin perjuicio de hacer valer la garantía de cumplimiento otorgada por el proveedor.

IV.- Que durante el tiempo señalado por el proveedor en su proposición técnica, los bienes descritos en el pedido estarán garantizados contra defectos de fabricación o vicios ocultos, obligándose a reponer inmediatamente el producto o artículo que presente defectos o anomalías; tratándose de irregularidades en la prestación de servicios el proveedor estará obligado a corregirlas sin cargo adicional para la convocante.

V.- Que tratándose de equipos que requieran instalación, el proveedor se obliga a instalarlos y a capacitar al personal que en el futuro los maneje, sin costo alguno para la convocante.

VI.- Que acepta expresamente que la Contraloría tendrá la intervención que las Leyes y Reglamentos le señalen para el control y verificación del cumplimiento del pedido.



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 19 - TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

VII.- Que el pago de cualquier entrega parcial quedará condicionado a la entrega de la totalidad de lo consignado en el propio pedido.

VIII.- Que el incumplimiento en la entrega de los bienes o en la ejecución de los trabajos objeto del pedido dará lugar a la aplicación de las penas convencionales establecidas por la convocante en la invitación o convocatoria.”

Lo cual, en armonía con los preceptos citados con anterioridad, el dispositivo reglamentario, establece que los pedidos deben contar con un clausulado mínimo sea cual sea la modalidad elegida por el ente público.

En ese contexto, la accionante en el juicio natural apuntó en los hechos de su demanda, que los “pedidos” de los que se reclama su pago fueron realizados a cargo de la Nutrióloga \*\*\*\*\* , Jefa del Departamento de Nutrición del Hospital General Gustavo Rovirosa Pérez, la cual se encargaba de firmar las calendarizaciones de entrega de productos alimenticios, abarrotes, carnes y otros productos alimenticios, aunado, que a su parecer las notas de remisión y facturas (adjuntadas a su escrito de demanda) amparan los productos entregados; no obstante, tal situación no trata de un contrato o pedido en el que medie una determinación expresa o tácita por parte de las autoridades demandadas, en torno al cumplimiento de pago de los “pedidos” –aunque más bien se trate de calendarizaciones de víveres sin formalidad alguna- que alega la quejosa, en el entendido de fueran conforme a derecho, o una resolución definitiva respecto a la adquisición de bienes por algunas de las modalidades de contratación, por ejemplo la adjudicación directa, pues como se señaló con antelación, el Tribunal en su anterior ley, contaba con una jurisdicción restringida de la cual señala que para que el juicio sea procedente ante la vía contenciosa administrativa, debe

ser una resolución respecto a la interpretación y cumplimiento de contrato administrativo, toda vez que la presunta negativa de pago, tampoco constituye un acto formal y definitivo, además de no tratarse de actos en el que las autoridades unilateralmente hayan efectuado, en el plano supra subordinación, con relación a los supuestos pedidos, como pudiera ser dejarlos sin efecto.

Luego entonces, los actos reclamados por el recurrente en modo alguno pueden considerarse resoluciones administrativas, pues con independencia que las demandadas sean dependencias públicas y los pedidos se rigen por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, como manera para las dependencias públicas para adquirir de manera directa los bienes imprescindibles para el correcto desempeño de sus funciones, resulta necesario contar con una resolución definitiva dictada en torno a la interpretación o cumplimiento de un contrato administrativo, para la procedencia de la acción administrativa ante este Órgano jurisdiccional.

Sirve de refuerzo a lo anterior, las tesis siguientes:

**JUICIO DE NULIDAD. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA EL INCUMPLIMIENTO DE DIVERSAS PRESTACIONES DERIVADAS DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO CELEBRADO CON UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO<sup>3</sup>.**

---

<sup>3</sup>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



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 21 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

### **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.<sup>4</sup>**

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 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. Tesis Aislada I.8o.A.77 A, sustentada en la Novena Época Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con número de registro 177588, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Agosto de 2005, Materia Administrativa, Página 1936.

<sup>4</sup> 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. Tesis: Aislada, I.1o.A.194 A (10a.), Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 51, Febrero de 2018, Tomo III Página: 1445. Registro: 2016245.

Por lo tanto, el juicio promovido por la ciudadana \*\*\*\*\* , en contra de las autoridades Gobierno del Estado y otras, es improcedente conforme al artículo 42 fracción VIII de la anterior Ley de Justicia Administrativa, en relación al 16 fracción III de la aludida Ley. De ahí que no sean suficientes los argumentos esgrimidos por la recurrente, para la revocación del acuerdo recurrido.

Sin que se soslaye, que la recurrente indicó como motivo de inconformidad la negativa ficta, pues en su escrito de demanda, atendiendo a la integralidad de la misma, no fue impugnado tal acto, sino los escritos que argumenta fueron presentados ante diversas autoridades, en su apartado de hechos, se narró en forma de antecedente y como objeto de prueba, no así como el reclamo de una negativa ficta.

En cuanto hace a los agravios, de que el auto combatido no contiene fundamentación y motivación, y la omisión del supuesto en el que se encuadra la improcedencia, son equivocados pues la Primera Instancia vertió en dicho proveído los fundamentos y razonamientos con los que consideraron la improcedencia del juicio en cuestión; máxime que, resultó **improcedente** la acción ejercida por la quejosa.

**VI.-** Consecuentemente, se declaran **parcialmente fundados pero insuficientes** los agravios formulados por \*\*\*\*\* , este Órgano Colegiado ordena confirmar la **improcedencia**, del acuerdo de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, dictada por la Primera Sala Unitaria del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo, deducido del expediente número 269/2017-S-1, pero por las razones expuestas en el Considerando VII.



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 23 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

Por lo antes expuesto y con apoyo además en los artículos I, 14 y 16 de nuestra Carta Magna, y 13 fracción I, 94 y 95 de la anterior Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, es de resolverse y se:

### RESUELVE

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

**SEGUNDO.-** Por las razones expuestas en el considerando VI de esta resolución, se **confirma** la **improcedencia** de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, dictada por la Primera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco (ahora Tribunal de Justicia Administrativa), en autos del juicio contencioso 269/2017-S-1

**TERCERO.-** Remítase mediante atento oficio copias certificadas de la presente resolución al Juzgado Primero de Distrito en el Estado, para su debido conocimiento dentro del Juicio de amparo 963/2018-III-1.

**CUARTO.-** Notifíquese la presente resolución 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.- **Cumplase.** - - - - -

ASI 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 OSCAR 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.



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

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

- 25 -

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚMERO 117/2017-P-3

---

### **ÓSCAR REBOLLEDO HERRERA**

Magistrado de la Tercera Ponencia.

Relator

### **MIRNA BAUTISTA CORREA**

Secretaria General de Acuerdos.

Que las presentes firmas corresponden al Toca del Recurso de Reclamación 117/2017-P-3 mismo que fue aprobado en la sesión de Pleno celebrada el veintiocho de junio del año 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.”*