



**Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco**

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

- 1 -

**TOCA DE RECLAMACIÓN No. REC-027/2018-P-2 (REASIGNADO AL ACTUAL TITULAR DE LA PONENCIA DOS DE LA SALA SUPERIOR)**

**RECURRENTES:**

\*\*\*\*\* , POR CONDUCTO DE SU ADMINISTRADOR ÚNICO.

**MAGISTRADO PONENTE:** M. EN D. RÚRICO DOMÍNGUEZ MAYO.

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

**VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA X SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL SEIS DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.**

**V I S T O S.-** Para dar estricto cumplimiento a la ejecutoria dictada el **catorce de febrero de dos mil diecinueve**, en el juicio de **amparo directo** número **811/2018** del índice de asuntos del actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, con número auxiliar **1080/2018**, dictada por el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región**, en la que se resolvió lo siguiente:

**“ÚNICO.** La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a \*\*\*\*\* , en contra de la sentencia de catorce de junio de dos mil dieciocho, dictada por el **Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco**, con residencia en Villahermosa, en los autos del toca de revisión (sic) REC-027/2018-P-2; por las razones

expuestas en el último considerando del presente fallo, y para los efectos siguientes:

1. Deje insubsistente la sentencia reclamada de catorce de junio de dos mil dieciocho, dictada en los autos del recurso de reclamación **REC-027/2018-P-2**, ello tomando en consideración lo expuesto en esta ejecutoria y,

2. Dicte una nueva, en la que determine que la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, con sede en Villahermosa, hasta este momento procesal y con el material probatorio que obra en autos, es competente para conocer del juicio de nulidad 1005/2017-S-2, promovido por el quejoso, en consecuencia revoque el auto de cinco de enero de dos mil dieciocho y ordene a la citada autoridad provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda de la moral quejosa \*\*\*\*\* , en la inteligencia de que en esa determinación podrá admitirla o, en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.”

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

## RESULTANDO

1.- Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, el quince de diciembre de dos mil diecisiete, el C. \*\*\*\*\* , en su carácter de administrador único de la sociedad mercantil denominada \*\*\*\*\* , promovió juicio contencioso administrativo, señalando como autoridades demandadas a la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Tabasco y Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Juan Graham Casasús perteneciente a la mencionada secretaría, y como actos reclamados los siguientes:

“A).- La negativa de las autoridades responsables de hacerme pago del adeudo de **\$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N** cantidad que se encuentra documentada en las facturas que se enumeran y describen a continuación:

1).- Que el **HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DR. JUAN GRAHAN (sic) CASASÚS PERTENECIENTE A LA SECRETARIA (sic) DE SALUD (sic) GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, mediante adquisición de compra directa me solicito (sic) a mi



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-3 -

representada diversas compras registradas en las siguientes facturas.

(...)

Cantidades antes mencionadas que asciende (sic) a **\$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N.** que ha sido revisada y auditada por la Auditoría (sic) Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, reconocida como deuda pública en el decreto número 043 de 22 de Noviembre de 2013, publicada en el periódico oficial número de suplemento 7434 - E de 4 de Diciembre de 2013.

**b).-** La omisión de las autoridades responsables, de hacer el pago a mi representada de la suma de **\$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N.**

**c).-** Se condene a las autoridades responsables al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros y recargos (por mora), en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado, en términos de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y de la ley (sic) Ingresos del Estado de Tabasco, artículo (sic) 22 sexto párrafo del Código Fiscal y 6o de la Ley de Ingresos, todos del Estado de Tabasco; Reservándome (sic) el derecho de determinar la cuantía en la etapa procesal oportuna para su cuantificación.

**d).-** Adicionalmente a las prestaciones anteriores, solicito se condene a las autoridades responsables al pago de los **perjuicios** que resulten, entendiéndose estos como las ganancias que legalmente mi mandante ha dejado de obtener como si el numerario reclamado en los incisos que anteceden, estuvieran invertidos en una institución bancaria; y que deberá calcularse sobre el monto total del adeudo reclamado conforme al interés legal identificado con el **costo porcentual promedio de captación del dinero que registra periódicamente el Banco de México**, tal y como se establece en el diverso 2659 del Código Civil para el Estado de Tabasco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor para el Estado de Tabasco.

**e).-** Solicito la declaración de la negativa ficta de las demandadas **LA SECRETARIA (sic) DE SALUD DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO Y HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DR. JUAN GRAHAM CASASÚS PERTENECIENTE A LA SECRETARIA (sic) DE SALUD (sic) GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, para dar respuesta a mi mandante, al requerimiento de pago que les hizo \*\*\*\*\*  
mediante escrito de 30 (sic) Agosto de 2017, habiendo transcurrido más de **TRES MESES** sin tener respuesta a mi

petición, razón por la cual se surte en la especie la hipótesis de negativa ficta prevista en el artículo (sic) XII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.”

**2.-** Con fecha **cinco de enero de dos mil dieciocho**, la **Segunda** Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, a quien tocó conocer del asunto radicado bajo el número de expediente **1005/2017-S-2**, determinó improcedente (no admitió) el juicio propuesto por la parte actora, al estimar que los actos impugnados no se encontraban en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa vigente, dejando a salvo los derechos del accionante para que los hiciera valer en la vía correspondiente.

**3.-** Inconforme con la decisión anterior, el actor en el juicio principal, mediante escrito presentado en la mesa receptora de términos jurisdiccionales de este tribunal el día veintinueve de enero de dos mil dieciocho, interpuso recurso de reclamación.

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

“I Ha resultado **procedente** el recurso de reclamación planteado.

**II.-** Resultaron **parcialmente fundados pero insuficientes** los argumentos de reclamación expuestos por la parte actora.

**III.-** Se **confirma** el acuerdo de fecha cinco de enero de dos mil dieciocho, a través del cual la Segunda Sala de este tribunal declaró improcedente el juicio contencioso administrativo que promovió la sociedad mercantil \*\*\*\*\* a través de \*\*\*\*\* , quien se ostentó como administrador único en el expediente **1005/2017-S-2**, y en consecuencia, se declaró improcedente ( no interpuesto) el juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 40, fracción XII, en relación con el diverso 157, fracciones I, IX y XII, del citado ordenamiento legal.

**IV.-** Al quedar firme esta resolución, con **copia certificada** de la misma, notifíquese a la **Segunda Sala Unitaria** y devuélvase los autos del juicio **1005/2017-S-2**, para su conocimiento y, en su caso, ejecución.”



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-5 -

5.- El fallo que antecede fue impugnado por el actor vía juicio de amparo directo, mismo que tramitado y remitido que fue, quedó radicado con el número **A.D. 811/2018** del índice de asuntos del actual **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito**, órgano que a su vez remitió el asunto al **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región**, para su resolución, bajo el número auxiliar **1080/2018**, por lo que con fecha catorce de febrero de dos mil diecinueve, emitió la ejecutoria correspondiente en el sentido de **amparar y proteger** a la parte actora quejosa, para los efectos ahí precisados.

6.- Mediante acuerdo aprobado en la **IX** Sesión Ordinaria celebrada el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, se dejó sin efectos la sentencia de catorce de junio de dos mil dieciocho, asimismo, en la aludida sesión, el Pleno de la Sala Superior reasignó el asunto al actual Magistrado titular de la Segunda Ponencia, M en D. Rúrico Domínguez Mayo y ordenó turnar los autos, a fin de que formulara el proyecto de sentencia correspondiente, lo cual así se realizó; en vista de lo anterior y atendiendo a los razonamientos expuestos en dicha ejecutoria, a continuación se dará cumplimiento a la misma, en los términos que se exponen:

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

#### **PRIMERO.- TÉRMINOS DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.-**

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

**“OCTAVO.- ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.** Resultan ser **sustancialmente fundados** los conceptos de violación hechos valer por el impetrante, tal como se expondrá a continuación.

Cabe precisar que el quince de julio de dos mil diecisiete, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, diversas reformas a la Ley de Justicia Administrativa para esa entidad federativa, y de conformidad con el párrafo segundo del artículo Segundo Transitorio de esa ley, los juicios

contenciosos administrativos y medios de impugnación iniciados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, deberán concluirse conforme a ese mismo ordenamiento.

Por tanto, si en la especie, el juicio contencioso administrativo, del cual emana el acto aquí reclamado inició el quince de diciembre de dos mil diecisiete con la presentación del escrito de demanda ante la autoridad administrativa, entonces se analizará conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente a partir del quince de julio de dos mil diecisiete, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco en esa data.

Expuesto lo anterior, se procederá al análisis de los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso, los cuales, por cuestión de método, se abordarán en su conjunto y en un orden diverso al propuesto.

En el **primer, segundo y cuarto** conceptos de violación, el inconforme esgrime lo siguiente:

- La resolución reclamada le causa agravios, porque la responsable al emitir su determinación, pasó por alto analizar las prestaciones, pretensiones, actos impugnados, hechos expuestos, así como las pruebas ofrecidas.
- Es incorrecta la decisión de la responsable, porque al exigírsele la exhibición de un contrato para demostrar la procedencia del juicio, se le coarta su derecho de acceso a la justicia, pues indebidamente se ocupa del fondo de la controversia, sin darle entrada a la demanda, ni oportunidad de desahogar las pruebas ofrecidas, con las cuales se acredita la existencia de las contrataciones de compras solicitadas por las demandadas.
- La resolución reclamada le causa agravios, porque la autoridad responsable se extralimitó en sus funciones, toda vez que primigeniamente reconoció que el Tribunal es competente para conocer del juicio por derivar de actos esencialmente administrativos, cuando lo correcto era que se admitiera a trámite la demanda, para que la demandada contestara, opusiera las excepciones y ofreciera las pruebas, a fin de que se le diera la oportunidad y el derecho de contestar la vista o ampliar la demanda.
- En este sentido, indica que el Pleno de la Sala Superior responsable nunca debió limitar su acción a un contrato, porque la documentación derivada del adeudo se encuentra en poder de la autoridad demandada, ya que fue revisada por el Órgano de Fiscalización del Estado de Tabasco, de manera que los documentos ofrecidos como prueba, consistentes en las órdenes de pedidos, oficios de entregas y/o remisión de mercancías, facturas, escritos de solicitud del pago del adeudo, el oficio de padrón de proveedores, y el Periódico Oficial del Estado de Tabasco de cuatro de diciembre de dos mil trece, adminiculados entre sí, son suficientes para admitir a trámite la demanda, porque incluso en este último documento se publicó el Decreto 043 de veintidós de

noviembre de dos mil trece, en el cual se indicaron, específicamente en el capítulo de cuentas por pagar, las deudas a corto plazo, en cual aparece su nombre, reconociéndose así la deuda reclamada.

- Aduce que en esas condiciones, es evidente que se le coartó su derecho de acceso a la justicia, pues no se le da oportunidad que la demanda sea admitida, se ofrezcan y desahoguen las pruebas, para acreditar las compras directas solicitadas por la demandada, y en consecuencia, la existencia del acto impugnado consistente en la negativa y omisión de pago del adeudo de \$ 8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 moneda nacional), suma que se encuentra documentada en las facturas exhibidas.

- Expone que acorde al contenido del artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, conforme al cual se rigen los contratos celebrados con las autoridades demandadas, se advierte incorrecto que la responsable señale que la procedencia de la acción de omisión de pago de servicios contratados por las demandadas, está condicionada a la exhibición del contrato de licitación pública o adjudicación celebrado entre la demandada con la parte ahora quejosa, pues acorde a dicha legislación, la adjudicación de la contratación de servicios no únicamente puede darse a través de licitaciones públicas por convocatorias, sino también mediante adjudicaciones directas; además, los órganos de la administración pública estatal y municipal están facultados para, bajo su responsabilidad, contratar la prestación de servicios mediante adjudicación directa, lo que significa que no en todos los casos necesariamente debe realizarse la convocatoria y el mecanismo previsto en la ley para la adjudicación de contratos de obra pública, y en esas condiciones el órgano técnico y rector es el demandado.

- En este orden, refiere que contrario a lo considerado en el acto reclamado, se encuentra debidamente fundada la competencia de la autoridad, específicamente en lo establecido en el artículo 157, de cuya interpretación armónica se obtiene que la admisión de la demanda no se limita a la presentación de un contrato; razón por la cual se le dejó en estado de indefensión, porque la Sala responsable se ocupó de examinar cuestiones que deben ser analizados en el fondo del juicio, una vez que se le diera la oportunidad de conocer la contestación de la demanda, de formular la réplica de la misma o ampliar la demanda, ofrecer y desahogar pruebas, en observancia a las formalidades esenciales del procedimiento, y a lo establecido en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal; máxime porque se ofrecieron elementos de prueba suficientes para demostrar la existencia de los actos administrativos impugnados.

- La resolución reclamada es violatoria del derecho humano de acceso a la justicia, conforme a los artículos 1º 14, 17 y

20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que indican el acceso efectivo a la justicia conforme al cual toda persona dentro de los plazos y términos que fijen las leyes tiene derecho a acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; motivo por el cual afirma que era necesario que se admitiera su demanda, se desahogaran las pruebas ofrecidas para estar en condiciones de dictar una sentencia de fondo; y no como lo hizo la autoridad responsable, que sin darle oportunidad de defensa declaró que el juicio es improcedente, al no presentar el contrato, cuando éstos se encuentran en poder de la demandada.

- Refiere que la determinación reclamada es ilegal porque de manera infundada la responsable afirmó 'máxime que el actor manifestó no contar con otras pruebas al respecto', sin embargo en ningún momento se realizó tal manifestación, por el contrario omitió tomar en cuenta su escrito.

Los argumentos sintetizados son sustancialmente **fundados** a criterio de este Tribunal Colegiado, analizados de manera conjunta, y atendidos en su elemental causa de pedir, en términos de la jurisprudencia número P./J. 68/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 38, Tomo XII, agosto de 2000, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, intitulada: **'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.'**

**Efectivamente, como lo esgrime el quejoso, la sentencia reclamada es violatoria de sus derechos, toda vez que para confirmar el auto de incompetencia de la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, con sede en Villahermosa, la responsable se excedió al establecer que el actor no demostró ubicarse en alguno de los supuestos establecidos en las fracciones I, IX, X y XII del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, ya que no aportó pruebas idóneas como el contrato o pedido formalizado, o bien, la resolución administrativa en la que se hubiera determinado alguna situación jurídica al actor derivada de la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

Para justificar tal aserto se estima importante mencionar que en la República Mexicana la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, administrativos, penales, del trabajo, etcétera, y que, a cada uno de ellos les corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad.





## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-9 -

Así, la competencia constituye un presupuesto básico en la integración de la relación entre el juzgador y las partes, establece el límite objetivo al ejercicio de la jurisdicción, y como tal, la competencia se instituye como elemento de validez de la resolución que en su caso dicte el órgano jurisdiccional. En otras palabras, la competencia implica, que quien ha de ser juzgado sólo podrá serlo por el órgano que esté facultado por ley para hacerlo.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 10/94, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 12, correspondiente al mes de mayo de 1994, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de la Octava Época, que dice:

***‘COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. (Se transcribe)’***

De igual manera, se estima importante destacar que el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de la Nación, en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia P./J. 83/98, estableció que para determinar la competencia de una autoridad se debe atender exclusivamente a la naturaleza de la acción ejercitada, lo cual regularmente se puede determinar mediante el análisis de:

- a) Las prestaciones reclamadas.
- b) Los hechos narrados en la demanda.
- c) Las pruebas aportadas.
- d) La invocación de preceptos legales en que se apoye la demanda.

De este modo, consideró que para resolver sobre la competencia de una autoridad se debe prescindir por completo del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto.

La jurisprudencia P./J. 83/98 aludida, del Pleno de nuestro Máximo Tribunal del País, se encuentra publicada en la página 28 del Tomo VIII, correspondiente al mes de diciembre de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, la cual lleva el rubro y texto siguientes:

***‘COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES. (Se transcribe)’***

En el caso concreto, el Pleno de la Sala responsable en la sentencia que constituye el acto reclamado consideró confirmar el auto de incompetencia de cinco de enero de dos mil dieciocho, emitido por la Segunda Sala Unitaria del

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en el expediente 1005/2017-S-2, al considerar que del análisis a las prestaciones reclamadas, los hechos relatados y los documentos base de la acción exhibidos, se obtenía que éstos no eran suficientes para demostrar que el accionante se ubicara en alguno de los supuestos establecidos en las fracciones I, IX, X y XII del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

Lo anterior, pues de los autos del expediente principal no se advertía que la parte actora hubiera aportado acto, procedimiento o resolución administrativa alguna emitida por una autoridad de la misma índole, en la que se le hubiera negado o proveído lo relativo al pago de las facturas cuyo pago demandó y del que pudiera desprenderse que el incumplimiento de pago tiene como base un acto administrativo-como por ejemplo, un contrato administrativo-; ni tampoco exhibió una resolución o actuación emitida por las autoridades demandadas que de forma unilateral hayan determinado la rescisión, terminación anticipada o interpretación de contratos administrativos -como por ejemplo, en cuanto a su cumplimiento-, por lo que era inconcuso que el actor no acreditaba la existencia de una actuación administrativa en materia de cumplimiento de contratos de la misma índole y menos aún de una relación administrativa en la que el Estado haya actuado con el carácter de autoridad dotada de imperio frente al particular en esa materia, ya que sólo en esa medida podrían surtirse los requisitos de procedencia de la acción a que se refería el citado artículo 157.

Agregó que no era óbice para arribar a la anterior conclusión el argumento en el sentido que los suministros que amparan las facturas exhibidas, se sustentaron en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, y que por tal motivo, las demandadas impusieron las condiciones de las operaciones de compraventa; ya que no exhibió las pruebas idóneas para acreditar su dicho, como la resolución o actuación administrativa conducente, o bien, el contrato o pedido administrativo que administrara con el pago de sus facturas, de conformidad con lo establecido en los artículos 2, fracciones XV, XVI, XXI y XXII; 21, 22, fracción IV; 37, 39 y 41, primer párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

Así también, puntualizó que no era obstáculo lo aducido en el sentido que las compras fueron realizadas mediante adjudicación directa, con la cual no se celebra contrato alguno; ya que aun en el supuesto que las compras hayan sido realizadas con ese tipo de operación, el artículo 37 de la referida Ley de Adquisiciones, establecía que se podría optar por fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa, respecto de las adquisiciones, arrendamientos o servicios que en las propias disposiciones se señalaban, sin llevar a cabo procesos licitatorios, por lo que en todo caso, la adjudicación directa únicamente prescindía del proceso licitatorio, no así de la formalización del contrato o pedido.

Señaló que aun cuando en autos obraban las diversas facturas ofrecidas por el demandante, sustentadas en órdenes de pedido; la determinación por parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado en el Decreto 043 de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, publicado en el Periódico Oficial del Estado de cuatro de diciembre de esa anualidad, en el suplemento 7334, en donde se señaló la cantidad adeudada a su favor; así como la solicitud de pago hecha mediante escrito de treinta de agosto de dos mil diecisiete; lo cierto era que con ninguno de tales elementos lograba acreditar que las prestaciones reclamadas estaban vinculadas a una relación administrativa, ni que tuvieron su origen en la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, ni menos aún que existe un acto unilateral por parte de la autoridad administrativa en ese aspecto, al no haberse aportado por la parte actora las pruebas idóneas para tales efectos, como lo pudo haber sido, el contrato o pedido formalizado, entre otros, y además, tampoco aportó la resolución administrativa en la que se hubiera determinado alguna situación jurídica al actor, derivada de la aplicación de la referida legislación.

Al respecto, la responsable añadió que la parte actora se encontraba obligada a acreditar con pruebas idóneas que las prestaciones reclamadas derivaban de la relación administrativa, como lo manifestó en los hechos de su demanda, o en todo caso, exhibir la actuación administrativa atinente, en términos del artículo 58, segundo párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa; sin embargo, no lo hizo, y tampoco las aportó al momento de interponer ese medio de impugnación; máxime que el actor manifestó no contar con otras pruebas al respecto, presupuestos que resultaban indispensables para determinar la procedencia del juicio, acorde a lo dispuesto por las fracciones I, IX, X y XII del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

**Lo expuesto evidencia que asiste razón al quejoso cuando afirma que se infringieron sus derechos debido a que en el acto reclamado se pronunciaron cuestiones atinentes al fondo del asunto; ello es así, ya que tanto la Segunda Sala Unitaria, como el Pleno de la Sala Superior del Tribunal responsable, para establecer, la primera, que la competencia del asunto no era de carácter administrativo, en términos del artículo 157, fracciones I y IX, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, y el segundo, al confirmar aquella determinación, examinaron la procedencia de la acción y por ende, prejuzgaron sobre el fondo del asunto, pues de un análisis de diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, establecieron, en esencia, que el demandante no aportó pruebas idóneas como el contrato o pedido formalizado, o bien, la resolución administrativa en la que se hubiera**

**determinado alguna situación jurídica al actor derivada de la aplicación del citado ordenamiento.**

Proceder que resulta incorrecto, pues como se expuso, **el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de la Nación en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia P./J. 83/98 estableció que para determinar la competencia de una autoridad se debe atender exclusivamente a la naturaleza de la acción ejercida, para lo cual deben analizarse las prestaciones reclamadas, los hechos narrados en la demanda, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoye la demanda, prescindiendo del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto.**

**De ahí que, si en el caso, el Pleno de la Sala Superior hizo pronunciamientos de fondo en torno a la procedencia de la acción ejercida, bajo un análisis inicial –y diverso– respecto a que la competencia para conocer del juicio no se surte en favor de ese Tribunal Contencioso Administrativo, es evidente que su determinación resulta violatoria de los derechos del quejoso, pues con tal proceder prejuzgó sobre el fondo del asunto, sin dar la oportunidad al accionante de ser oído y vencido en juicio, con lo cual le coartó su derecho de aportar sus pruebas, e incluso a desahogar las que puntualmente ofreció a efecto de demostrar sus pretensiones.**

**Esto último, porque la Sala al afirmar que el actor manifestó no contar con pruebas sobre los hechos que manifestó en su demanda, soslayó que el demandante ofreció, entre otros, los medios probatorios consistentes en las copias certificadas que pidió les fueran requeridas, mediante informe, a la Secretaría de Salud, así como al Hospital de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús (fojas 27 y 28 del expediente 1005/2017-S-2), respecto de las órdenes de pedido, facturas, formatos de remisión y órdenes de pago que ahí precisó.**

Por otro lado, en los conceptos de violación **tercero**, **quinto** y **sexto** el quejoso indica:

- Que la sentencia reclamada es violatoria de sus derechos, porque el artículo 157, fracciones I y IX de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, no restringe su acción para demandar en la vía administrativa los actos impugnados, por el hecho de no exhibir una resolución como la exigida por la responsable, ni menos aún resultan insuficientes los documentos exhibidos para la procedencia del juicio, porque la acción promovida es por los actos omisivos y negativos de la demandada de pagarle la cantidad de \$ 8,975,572.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y dos pesos 95/100 moneda nacional), la cual ha sido revisada y auditada por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, y reconocida como deuda pública en el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, en el cual se indicó -a páginas 523,524, 694 y 695- que los documentos relacionados con el adeudo están en poder del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham

Casasús, demandado; razón por la cual es innecesario que se presente resolución de alguna autoridad para acreditar la procedencia del juicio.

- Además, expone que las aludidas porciones normativas no exigen exhibir resolución alguna, porque también se refiere a los actos administrativos los cuales pueden ser omisivos y negativos, como en el caso, y no necesariamente presentarse la resolución que se indica en la sentencia; por lo que es improcedente lo resuelto por la Sala del conocimiento, en virtud de que la negativa y la omisión se actualizan día con día.

- En este sentido, indica que se restringió su derecho de acceso a la justicia, ya que en el caso, resulta evidente que la competencia para conocer del juicio se surte a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que es improcedente que en esta etapa del juicio se le exijan los documentos con los cuales se acredite la existencia del acto reclamado, ya que se ofrecieron pruebas que tienden a demostrar los actos impugnados, toda vez que la acción se hizo consistir en la negativa y omisión de las autoridades demandadas de pagarle el adeudo reclamado, porque en su carácter de contratante y actuando en un plano de supraordinación (sic), de manera tácita han ordenado, ejecutado y tratan de seguir ejecutando en su perjuicio los actos administrativos necesarios para no pagarle, por lo que es improcedente que la autoridad responsable le exija exhibir como base de la acción una resolución sobre interpretación o cumplimiento de contratos administrativos.

- En virtud de lo anterior, refiere que no existe duda de que la contienda es de carácter administrativo, porque tratándose de asuntos en los que la prestación reclamada sea la omisión de pago de una factura originada con motivo de algunos procedimientos en la Ley de Adjudicación, Arrendamientos y Prestación de Servicios, del Estado de Tabasco, realizados entre particulares y un ente de la administración del Estado, la competencia se surte a favor del Tribunal Administrativo.

- Arguye que las pruebas ofrecidas demuestran que la parte demandada actuó en su carácter de ente público y en un plano de supra subordinación, para garantizar los derechos a servicios de salud de la población en general, quienes se beneficiaron con las adquisiciones, en términos de las obligaciones constitucionales de brindar a la población el acceso a la salud, por lo que el acto impugnado es intrínsecamente administrativo y por ende procedía la vía en la que se promovió, en términos del artículo 157, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco; consecuentemente, contrario a lo determinado en la sentencia reclamada, el Tribunal de Justicia Administrativa sí es competente para conocer del asunto.

- Así para apoyar sus argumentos el quejoso cita el criterio de rubro: *VÍA MERCANTIL. RESULTA IMPROCEDENTE*

*CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DEL ADEUDO DERIVADO DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA, AL NO CONSTITUIR UN ACTO DE COMERCIO, NO OBSTANTE QUE HAYA SIDO DOCUMENTADO A TRAVÉS DE FACTURAS'.*

- Insiste que es incorrecta la resolución en el sentido de sostener que lo reclamado no se encuentra relacionado con el numeral 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco; dado que la petición realizada es para el pago de facturas que se relacionan con el adeudo publicado en el periódico oficial de cuatro de diciembre de dos mil trece, por lo que sí está relacionada con la ley y en especial la omisión y negativa de pago conforme a dicho numeral.
- Agrega que ese precepto legal no exige la presentación de una resolución para la procedencia del juicio, pues la solicitud de pago ni siquiera ha sido respondida, no obstante que desde el treinta de agosto de dos mil diecisiete le fue hecha esa solicitud formal a la responsable, pasando por alto que el reclamo es por actos omisivos y negativos.
- La responsable dictó una resolución dejando de aplicar el artículo 157, fracciones I y IX de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, por lo que obstruye el acceso a la administración de justicia y que, al no haber analizado los elementos de prueba allegados, dictó una resolución carente de fundamentación y motivación.

Tales argumentos son sustancialmente **fundados**.

En efecto, en el caso, como se estableció, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, confirmó el auto de incompetencia de cinco de enero de dos mil dieciocho, dictado por la Segunda Sala Unitaria de dicho Tribunal, en el juicio contencioso administrativo 1005/2017-S-2, promovido por \*\*\*\*\* , en su carácter de administrador único de la sociedad mercantil denominada \*\*\*\*\* , en contra de la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Tabasco y del Hospital de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, en el cual reclamó lo siguiente:

**'II.- ACTOS O RESOLUCIONES IMPUGNADAS:-**

**A).- La negativa de las autoridades responsables de hacerme pago del adeudo de \$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N cantidad que se encuentra documentada en las facturas que se enumeran y describen a continuación:**

**1).- Que el HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DR. JUAN GRAHAN (sic) CASASÚS PERTENECIENTE A LA SECRETARIA (sic) DE SALUD (sic) GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO, mediante adquisición de compra directa me solicito (sic) a mi**

representada diversas compras registradas en las siguientes facturas.

(...)

Cantidades antes mencionadas que asciende (sic) a **\$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N** que ha sido revisada y auditada por la Auditoría (sic) Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, reconocida como deuda pública en el decreto número 043 de 22 de Noviembre de 2013, publicada en el periódico oficial número de suplemento 7434 - E de 4 de Diciembre de 2013.

**b).- La omisión de las autoridades responsables, de hacer el pago a mi representada de la suma de \$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N.**

**c).- Se condene a las autoridades responsables al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros y recargos (por mora), en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado, en términos de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y de la ley (sic) Ingresos del Estado de Tabasco, artículo 22 sexto párrafo del Código Fiscal y 6o de la Ley de Ingresos, todos del Estado de Tabasco; Reservándome (sic) el derecho de determinar la cuantía en la etapa procesal oportuna para su cuantificación.**

**d).- Adicionalmente a las prestaciones anteriores, solicito se condene a las autoridades responsables al pago de los **perjuicios** que resulten, entendiéndose estos como las ganancias que legalmente mi mandante ha dejado de obtener como si el numerario reclamado en los incisos que anteceden, estuvieran invertidos en una institución bancaria; y que deberá calcularse sobre el monto total del adeudo reclamado conforme al interés legal identificado con el **costo porcentual promedio de captación del dinero que registra periódicamente el Banco de México**, tal y como se establece en el diverso 2659 del Código Civil para el Estado de Tabasco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor para el Estado de Tabasco.**

**e).- Solicito la declaración de la negativa ficta de las demandadas **LA SECRETARIA (sic) DE SALUD DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO Y HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DR. JUAN GRAHAM CASASÚS PERTENECIENTE A LA SECRETARIA (sic) DE SALUD (sic) GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, para dar respuesta a mi mandante, al requerimiento de pago que les hizo \*\*\*\*\* , mediante escrito de 30(sic) Agosto de 2017, habiendo transcurrido más de **TRES MESES** sin tener respuesta a mi petición, razón por la**

*cual se surte en la especie la hipótesis de negativa ficta prevista en el artículo (sic) XII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.*

En el capítulo de **hechos** el accionante refirió que su representada es una sociedad mercantil denominada Suministros Médicos y Químicos del Sureste, Sociedad Anónima de Capital Variable que tiene como objeto y actividad comercial, entre otras, el almacenamiento, compra, venta, alquiler, distribución de manufactura, producción, procesamiento de todo tipo de productos generales y cualquier artículo que se pueda comercializar, proveer compras directas, adjudicaciones y servicios a entidades públicas, etcétera.

Indicó que en los años dos mil once y dos mil doce, como parte de sus actividades, mediante **adjudicaciones de compras directas**, vendió al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, productos farmacéuticos, suministros médicos de curación, de cirugías, de laboratorios, diversos materiales y tipos de soluciones para diálisis, glucosa, Hartman, fisiológica, cloruro de sodio, agua de irrigación, agua destilada, agua inyectable, de papanicolaou, alcohol desnaturalizado, jeringas, batas para médicos, sondas, guantes, piezas de catéter, tiras reactivas, agua para anestesia, bolsa de electrodos, suturas, papel término, agua desinfectante para quirófano, agua para anestesia, limpiador bacteriostático, equipo de transfusión de sangre, esponjas de gasas, cintas umbilical, tela adhesiva, bolsas de diálisis, gorros de laboratorio, quirófano, equipos, materiales soluciones y reactivos para laboratorio; ventas directas que ascendieron a la cantidad de **\$ 8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.)**.

Agregó, dicha mercancía fue entregada a la autoridad demandada, los días siete de mayo, once de julio y catorce de diciembre de dos mil doce, mismo en los que se expidieron a favor del Gobierno del Estado de Tabasco, las facturas con números de folios **\*\*\*\*\***, para el trámite del pago de la cantidad mencionada.

También puntualizó que la cantidad adeudada, fue revisada y auditada por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, y reconocida como deuda pública en el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, publicado en el Periódico Oficial de cuatro de diciembre del año en cita.

Además, manifestó que dichas facturas fueron presentadas para su pago dentro del término que señala el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco ante las autoridades demandadas, una vez que fueron entregados y revisados los trabajos realizados, sobre los cuales no hubo ninguna inconformidad por parte de las autoridades demandadas, como se acredita con los sellos de revisado y recibido que obran en cada una de las documentales en comento.





## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-17 -

Precisó que el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, cuando recibió las facturas de referencia realizó los trámites administrativos correspondientes asignando un número de orden de pago por cada una de las facturas expedidas; y remitió las mismas a la Secretaría de Planeación y Finanzas de dicha entidad para el pago correspondiente; por lo que el organismo demandado se quedó con el respaldo de toda la documentación relacionada con la compra y los trámites administrativos mencionados.

En este orden, refiere que desde esa época hasta la presentación de la demanda, la autoridad demandada se ha negado a pagarle el adeudo, derivado de las adjudicaciones de las compras directas mencionadas, pues le ha informado que no hay recursos para pagar las facturas de las que se reclama su pago.

Puntualizó que, con la nueva administración del Estado de Tabasco, han transcurrido cincuenta y ocho meses de gestión, sin que se haya cumplido con el pago de las facturas en comento.

Dijo que el treinta de agosto de dos mil diecisiete, presentó escrito ante las demandadas requiriendo el pago, sin haber obtenido respuesta formal, habiendo transcurrido más de tres meses sin obtener respuesta.

Por ello, el seis de diciembre de dos mil diecisiete acudió a las oficinas de la Secretaría de Salud y del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a las Secretarías de Salud, ambos del Estado de Tabasco, para solicitar respuesta a su solicitud, manifestándole que no le iban a pagar, que efectivamente se reconocía el adeudo, pero que no había presupuesto para el pago, así como fecha para su liquidación.

Entre sus pruebas, como documentos fundatorios de la acción, el actor presentó:

1) La documental privada consistente en cincuenta y cinco copias de las facturas con números de folios, \*\*\*\*\* , expedidas a favor del Gobierno del Estado de Tabasco, que amparan la cantidad de \$ 8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.).

2) La documental privada consistente en diecisiete copias de las órdenes de pedidos de compra directa \*\*\*\*\* , relacionadas con las facturas precisadas.

3) La documental pública consistente en trece formatos de adeudo de proveedores, con números de folios \*\*\*\*\* .

4) La documental pública consistente en las páginas 1 a 17, 522, 523, 524, 694 y 695 del Periódico Oficial del Estado de Tabasco de cuatro de diciembre de dos mil trece que contiene el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, en el que se indican la comprobación de las existencia de ventas realizadas al hospital Juan Graham Casasús y un adeudo por la cantidad de \$ 8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.).

5) La documental pública que solicita se pida al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, consistente en:

a) Las órdenes de pedidos de compra directa  
\*\*\*\*\*

b) Las órdenes de pedidos que dieron origen a las facturas  
\*\*\*\*\*

c) Las facturas folios  
\*\*\*\*\* , expedidas a favor del Gobierno del Estado de Tabasco.

d) Las órdenes de pago que fueron elaboradas con motivo de las facturas relacionadas en el inciso b).

6) La documental pública que solicita se pida (sic) la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Tabasco, consistente en:

a) Las órdenes de pedidos de compra directa  
\*\*\*\*\*

b) Las ordenes de pedido que dieron origen a las facturas  
\*\*\*\*\*

c) Las facturas folios \*\*\*\*\* expedidas a favor del Gobierno del Estado de Tabasco.

d) Las órdenes de pagos que fueron elaboradas con motivo de las facturas relacionadas en el inciso b).

7) La inspección judicial que solicita sea practicada en los archivos de las oficinas del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a la Secretaría de Salud de esa entidad federativa, sobre los puntos que describe el oferente.

8) La inspección judicial que solicita sea practicada en los archivos de las oficinas de (sic) Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, sobre los puntos que describe el oferente.

9) La testimonial a cargo de \*\*\*\*\* a quienes se comprometió a presentar el oferente.

10) La documental privada consistente en el escrito de treinta de agosto de dos mil diecisiete, presentado el seis

siguiente, ante la **Secretaría de Salud del Estado de Tabasco**, mediante el cual se requirió la liquidación del adeudo de \$ **8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.)**.

**11)** La documental privada consistente en el escrito de treinta de agosto de dos mil diecisiete, presentado el seis siguiente, ante el **Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús**, mediante el cual se requirió la liquidación del adeudo de \$ **8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.)**.

**12) 13) y 14)** Las pruebas supervenientes, la presuncional legal y humana, así como la instrumental de actuaciones.

Ahora bien, en relación al tema, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al contrato de obra pública en la forma siguiente:

*'... Es un contrato que pertenece al género de los contratos administrativos, y por ende participa de las características generales esenciales de éstos. En principio, es un contrato administrativo que tiene por objeto la realización de una obra pública, y es el concepto de ésta el que le tipifica e individualiza frente a los otros contratos administrativos.*

*Contrato de obra pública es un contrato del Estado, cuyo objeto es la realización de un trabajo o la prestación de un servicio consistente en una obra material sobre bienes muebles e inmuebles, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses o necesidades colectivos y mediante la entrega de un precio al cocontratante. Es, grosso modo, un contrato en que el contratante de la administración se compromete a la prestación de un servicio a cambio de un precio. [...]*

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

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

Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 292/2017, estableció que los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular o varios y la Administración Pública, en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

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

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

De igual manera, indicó que siempre que la finalidad del contrato esté íntimamente vinculada al cumplimiento de las atribuciones del Estado, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, se entiende que se está en presencia de un contrato administrativo.

En este sentido, definió que un contrato celebrado entre la Administración Pública, en cumplimiento a sus atribuciones del Estado, y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas, se deberá considerar como un contrato administrativo.

En dicha ejecutoria la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal del país también definió que el incumplimiento de pago es una consecuencia de la celebración del contrato administrativo, por ende, comparte la naturaleza del contrato del cual deriva, y en este caso la falta de pago deriva de la celebración de contratos administrativos, aquélla comparte la naturaleza de los acuerdos que le dieron origen. En virtud de que el incumplimiento de pago reclamado es de naturaleza administrativa, luego, el juicio que procede para reclamar esa falta de pago debe ser en materia administrativa.

Dicha ejecutoria dio lugar a la emisión de la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), publicada en la tesis 1284, Libro 52, Tomo II, correspondiente al mes de marzo de 2018, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de la Décima Época, que dice:



***'CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. (Se transcribe)'***

**De lo anterior, se advierte que asiste razón al quejoso, pues contrario a lo que resolvió el Pleno de la Sala Superior responsable, a criterio de este Tribunal Colegiado, la competencia para conocer del asunto radica en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.**

**Ello es así, porque de un examen de las prestaciones reclamadas y los hechos de la demanda, se advierte que la naturaleza de la acción es administrativa, en tanto que el actor reclama la omisión de parte de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco y del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a dicha Secretaría, de pagar diversas facturas, amparadas por las órdenes de pedido referidas en párrafos anteriores, a través de compras directas, apoyando tal derecho en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la entidad en cita, donde el Estado interviene en su carácter de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales, pues las compras consistieron en productos farmacéuticos, diversos materiales médicos y de soluciones para diálisis, accesorios y suministros médicos de curación, soluciones y reactivos para laboratorios, entre otros.**

**De esta forma, sin desconocer que la administración pública pueda celebrar contratos de orden privado y público, de tipo civil o administrativo, para estimar que en el caso es de tipo administrativo, debe ponderarse que el objeto del mismo, es asegurar el funcionamiento de un servicio público, esto es, la finalidad perseguida es de utilidad pública y social; por tanto, al estar relacionado con el cumplimiento de las atribuciones estatales, se está ante el dominio de un contrato administrativo.**

**Así, al reclamarse la omisión de pago de diversas facturas amparadas por órdenes de servicios, en relación a pedidos sustentados respecto de materiales, accesorios o suministros médicos, entre un particular y un ente de la administración del Estado como lo son los organismos públicos estatales Secretaría de Salud del Estado de Tabasco y el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a dicha Secretaría, que tienen como objeto el cumplimiento de atribuciones estatales para el aseguramiento de un**

servicio público o utilidad social, no hay duda que la contienda es de carácter administrativo, pues es de ese carácter el derecho o la obligación materia de la contienda.

Es así, pues tratándose de asuntos cuya prestación reclamada sea la omisión de pago de diversas facturas originadas con motivo de una compra directa en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, realizada entre particulares y un ente de la administración del Estado, la competencia se surte a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Es ilustrativa la jurisprudencia I.10o.C. J/2 (10a.), emitida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en la página 1043, del tomo XI, correspondiente al mes de febrero de 2000, materia administrativa, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que se comparte y dice:

***'VÍA MERCANTIL. RESULTA IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DEL ADEUDO DERIVADO DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA, AL NO CONSTITUIR UN ACTO DE COMERCIO, NO OBSTANTE QUE HAYA SIDO DOCUMENTADO A TRAVÉS DE FACTURAS. (Se transcribe).'***

No representa obstáculo a lo anterior, que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa en la resolución de catorce de junio de dos mil dieciocho, señaló que al no demostrarse la existencia de una actuación administrativa sobre cumplimiento de contratos o de una relación de esa naturaleza en la cual el Estado haya actuado con imperio, pues no se exhibieron pruebas idóneas, como la resolución administrativa respectiva o el contrato o pedimento administrativo debidamente formalizado que se encontrara ligado con el pago de facturas, en términos de lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, la acción no encuadraba en las hipótesis de las fracciones I, IX y X del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, que refieren que las Salas del Tribunal son competentes para conocer de controversias de carácter administrativo y fiscal, derivadas de actos o resoluciones definitivas o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; de los juicios promovidos contra resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la Administración Pública, así como de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o

resuelvan un expediente; atento a lo cual, realizó un análisis abundante del tema.

Lo anterior, porque atendiendo a la naturaleza de la acción, este Tribunal estima que es materia administrativa, porque como se estableció, cuando se suscita un conflicto competencial, se deben analizar las pretensiones reclamadas, los hechos narrados, pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoya la demanda; en tal virtud, si la parte actora reclamó en el juicio contencioso 1005/2017-S-2, la omisión de parte de la Secretaría de Salud y el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a dicha Secretaría, de realizar el pago de diversas facturas, amparadas por órdenes de servicios a través de pedidos o compras directas, se indicó se encuentran en poder de las autoridades demandadas, y se apoyó para su reclamo en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, es evidente que se trata de un juicio de competencia de un Tribunal Administrativo, toda vez que es inconcuso que el Organismo Público Descentralizado demandado intervino en su carácter de persona de derecho público, en situación de supraordinación frente al particular, en virtud de que su objeto fue el cumplimiento de atribuciones estatales para el aseguramiento de un servicio o utilidad social.

Además, en el caso, lo relevante es dilucidar la materia del asunto y en consecuencia, la autoridad que resulta competente para su conocimiento, la que, como se vio en párrafos que anteceden, es el Tribunal de Justicia Administrativa, toda vez que aun cuando la acción se sustente en la omisión de pago que se pretende demostrar con facturas, esa circunstancia, es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente a la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco y el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a dicha Secretaría, en el ámbito de la administración pública, lo cual hace excluyente la vía civil para decidir sobre la procedencia de las prestaciones reclamadas.

Finalmente, no se inadvierte que la Sala responsable señaló también que en la especie el demandante tampoco demostró ubicarse en la hipótesis prevista en la fracción XII del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, bajo el argumento que aun en el supuesto que las autoridades no hubieran dado contestación al escrito de solicitud de pago de treinta de agosto de dos mil diecisiete, en el plazo establecido para ello, como lo alegó; para que se configurara la negativa ficta a su favor, era necesario que la referida solicitud se encontrara

relacionada con algunas de las materias señaladas por la citada porción normativa, empero en el caso no acreditó que su solicitud se encontrara vinculada con una relación administrativa con el Estado actuando con imperio.

Sin embargo, tal consideración deviene desacertada, pues en principio la citada porción normativa no exige para la configuración de la negativa ficta, como lo establece la responsable, que deba existir una relación con las materias señaladas en el propio numeral 157 (fiscal, pensiones, interpretación y cumplimiento de contrato, entre otras), pues para que ello acontezca – configuración– únicamente es necesario que se presente un escrito de solicitud, exista silencio de la autoridad para dar respuesta a éste y transcurra un plazo legal sin que la autoridad resuelva expresamente.

Además, adversamente a lo expuesto por el Pleno de la Sala responsable, las solicitudes respecto de las cuales el actor, aquí quejoso, demandó la declaratoria de configuración de negativa ficta, si encuentran relación con las materias que se señalan en el numeral 157, específicamente la relativa a la de interpretación y cumplimiento de contratos públicos, pues recordemos que en el capítulo de hechos indicó que, como parte de sus actividades, vendió al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, mediante adjudicaciones de compras directas, productos farmacéuticos y materiales médicos, y que una vez entregada dicha mercancía, se expidieron a favor del Gobierno del Estado de Tabasco, las facturas cuyo pago requirió a través de las solicitudes de mérito, aduciendo que tal adeudo fue revisado y auditado por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, y reconocido como deuda pública en el mencionado Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece.

Aspectos que ponen en evidencia, que la declaratoria de negativa ficta va ligada con el reclamo de la omisión de pago de diversas facturas originadas con motivo de una compra directa en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, realizada entre particulares y un ente de la administración del Estado; por lo que ineludiblemente las solicitudes respecto de las cuales se demandó la declaratoria de configuración de negativa ficta, se encuentran relacionadas con los tópicos de interpretación y cumplimiento de contratos públicos, y en consecuencia, resulta inconcuso que en la especie sí se actualiza la hipótesis prevista en la fracción XII del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.



Cabe agregar que el razonamiento de la responsable fue apoyado además en la consideración que el demandante no exhibió los medios de prueba idóneos con los que demostrara que las solicitudes en mención se encontraban vinculadas con una relación administrativa con el Estado derivada del *imperium* que tiene, como lo eran el contrato o pedido formalizado, y la resolución administrativa en la que se hubiera determinado alguna situación jurídica al actor, derivada de la aplicación de la referida Ley de Adquisiciones.

Sin embargo, ello también resulta contrario a derecho, pues como se explicó, con tal proceder la Sala responsable prejuzga sobre el fondo del asunto, dar la oportunidad al accionante de ser oído y vencido en juicio, coartándole su derecho de aportar sus pruebas, e incluso a desahogar las que puntualmente ofreció a efecto de demostrar sus pretensiones; máxime porque soslayó que el demandante ofreció, entre otros, los medios probatorios consistentes en las copias certificadas que pidió les fueran requeridas, mediante informe, a la Secretaría de Salud, así como al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a esa Secretaría, respecto de las órdenes de pedido, facturas y órdenes de pago que ahí precisó, con los cuales pudo haber demostrado los extremos de sus pretensiones; de ahí que se concluya que la determinación de la Sala responsable resulta contraria a derecho.

Orienta lo aquí considerado la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal del país, publicada en la página 1454, Libro 18, Tomo II, correspondiente al mes de mayo de 2015, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de la Décima Época, que dice:

**‘CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. (Se transcribe)’**

De igual modo, sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente la tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, que este Tribunal Colegiado comparte, consultable en la página 1704, del libro XI, correspondiente al mes de agosto de 2012, tomo 2, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Décima Época, de rubro y texto siguientes:

---

**‘CONTRATO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVO A DESECHOS Y MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS CELEBRADO POR EL MUNICIPIO A TRAVÉS DEL AYUNTAMIENTO. LAS CUESTIONES INHERENTES A SU CUMPLIMIENTO DEBEN RECLAMARSE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). (Se transcribe)’**

Así las cosas, al resultar **fundados** los motivos de inconformidad analizados, se impone **conceder** el amparo y protección de la Justicia Federal a la moral quejosa \*\*\*\*\* , para el efecto de que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, realice lo siguiente:

**1.** Deje insubsistente la sentencia reclamada de catorce de junio de dos mil dieciocho, dictada en los autos del recurso de reclamación 027/2018-P-2; ello tomando en consideración lo expuesto en esta ejecutoria; y,

**2.** Dicte una nueva, en la que determine que la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, con sede en Villahermosa, hasta este momento procesal y con el material probatorio que obra en autos, es competente para conocer del juicio de nulidad 1005/2017-S-2, promovido por el quejoso, en consecuencia, revoque el auto de cinco de enero de dos mil dieciocho, y ordene a la citada autoridad provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda de la moral quejosa \*\*\*\*\* , en la inteligencia de que en esa determinación podrá admitirla, o en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

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

Apoya la anterior consideración, la jurisprudencia sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

**‘CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. (Se transcribe)’**

Por lo expuesto, fundado y con apoyo,

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a \*\*\*\*\* , contra la sentencia de catorce de junio de dos mil dieciocho, emitida por el **Pleno de la Sala Superior del Tribunal de**

Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, residente en Villahermosa, en el recurso de revisión (sic) **REC-027/2018-P-2**, por las razones expuestas en el último considerando del presente fallo, y para los efectos siguientes:

**1. Deje insubsistente la sentencia reclamada de catorce de junio de dos mil dieciocho, dictada en los autos del recurso de reclamación 027/2018-P-2; ello tomando en consideración lo expuesto en esta ejecutoria; y,**

**2. Dicte una nueva, en la que determine que la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, con sede en Villahermosa, hasta este momento procesal y con el material probatorio que obra en autos, es competente para conocer del juicio de nulidad 1005/2017-S-2, promovido por el quejoso, en consecuencia, revoque el auto de cinco de enero de dos mil dieciocho, y ordene a la citada autoridad provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda de la moral quejosa Suministros Médicos y Químicos del Sureste, Sociedad Anónima de Capital Variable, en la inteligencia de que en esa determinación podrá admitirla, o en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.**

(El subrayado y negritas son nuestros)

**SEGUNDO.- CUMPLIMIENTO AL PUNTO 1 DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.-** De conformidad con los lineamientos de la ejecutoria que se cumplimenta, en específico, lo ordenado en el numeral 1 del último considerando de dicha ejecutoria, este Pleno de la Sala Superior en la IX Sesión Ordinaria celebrada el veintiocho de febrero del año dos mil diecinueve, dejó sin efectos la sentencia de catorce de junio de dos mil dieciocho emitida en el toca de reclamación REC-027/2018-P-2, cuyo contenido se informó al actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, mediante oficio número **TJA-SGA-328/2019** de fecha uno de marzo de dos mil diecinueve; por lo que a continuación se procede a emitir una nueva sentencia, en los términos que se exponen.

**TERCERO.- COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DE ESTE TRIBUNAL.-** Este órgano colegiado es

competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE RECLAMACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171, fracción XXII, en relación con los diversos 108, 109 y 110, todos de la Ley de Justicia Administrativa, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, número 7811, así como con fundamento en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo en vigor.

**CUARTO.- PROCEDENCIA DEL RECURSO.-** Es procedente el recurso de reclamación al cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 108 y 110 de la Ley de Justicia Administrativa vigente, en virtud de que la recurrente actora, se inconforma del auto de fecha **cinco de enero de dos mil dieciocho**, mediante el cual la **Segunda** Sala Unitaria de este tribunal determinó improcedente (no admitió) el juicio propuesto por la parte actora.

Asimismo, el recurso fue interpuesto dentro del plazo de los **cinco días** hábiles siguientes al en que surtió efectos la notificación respectiva, contemplado en el último párrafo del citado artículo 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, vigente a partir del quince de julio de dos mil diecisiete, considerando que la parte actora tuvo conocimiento del auto recurrido el diecinueve de enero de dos mil dieciocho y presentó su recurso el día veintinueve de enero de dos mil dieciocho, es decir, dentro del plazo que transcurrió del veintitrés al veintinueve del mismo mes y año.<sup>1</sup>

**QUINTO.- CUMPLIMIENTO AL PUNTO 2 DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.-** En estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta dictada en el juicio número **811/2018 (expediente auxiliar 1080/2018)**, en específico, lo ordenado en el **numeral 2** del último considerando, se procede a realizar el siguiente pronunciamiento, **en los términos ordenados por el Tribunal de Alzada, al tenor de lo que a continuación se expone:**

---

<sup>1</sup> Descontándose de dicho término los días veintisiete y veintiocho de enero dos mil dieciocho, por corresponder a sábado y domingo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 22 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente.



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-29 -

En estricta observancia a los principios procesales de exhaustividad y congruencia que rigen las sentencias conforme a lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, se procede al estudio conjunto de los agravios del recurso de trato hechos valer por el recurrente en el sentido de que sí es procedente el juicio contencioso administrativo número **1005/2017-S-2**, siendo que en síntesis manifestó lo siguiente:

- Que el auto recurrido resulta ilegal y violatorio de sus garantías, toda vez que el Magistrado Instructor pasó por alto que la **acción** es procedente porque la existencia del acto impugnado se encuentra plenamente acreditada como de **naturaleza administrativa**, esto porque de las pretensiones, prestaciones, hechos, agravios, documentos y pruebas ofrecidas, a decir de la parte actora, se desprende que las demandadas actuaron como ente público, siendo que han realizado actos negativos y omisivos para no liquidar el adeudo que reclama en el juicio de origen.
- Que en consecuencia, este tribunal resulta ser competente para conocer del presente juicio, pues la relación que dio origen a la expedición de las diversas facturas que hacen un total de \$8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 m.n.), a nombre del Gobierno del Estado de Tabasco, cuyo pago se demanda, fue de **supra-subordinación**, en donde el Estado actuó con carácter de autoridad, ello, porque a su decir, éste impuso las condiciones en cuanto a productos, precios, tiempo de entrega, entre otros, además que los bienes amparados en dichas facturas son productos farmacéuticos, material de curación, instrumentos médicos, entre otros, que tuvieron como finalidad satisfacer necesidades de servicio de salud que demanda el sector social, lo que a su juicio, hace que la contraprestación realizada entre él y el Estado sea en un plano de supra-subordinación y no de igualdad.
- Que a su parecer, para que se actualice la competencia de la Sala a quo, es suficiente con que se acredite que la negativa y omisión de pago está sustentada en órdenes de pedido y de pago, diversas facturas, la determinación por parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, en el Decreto 043 de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, publicando en el Periódico Oficial del Estado de cuatro de diciembre de

dos mil trece, en el suplemento 7334, en la que está incluido y reconocido el adeudo a favor de la actora, así como la solicitud de pago hecha mediante escrito de treinta de agosto del año dos mil diecisiete; sin que previo a la interposición de la demanda, sea necesaria la existencia de una resolución definitiva que ponga fin a algún procedimiento administrativo, ya que de conformidad con la fracción I del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, el juicio contencioso administrativo es procedente contra actos administrativos, siendo que esta hipótesis se actualiza, a su decir, en el caso concreto, cuenta habida de que en las adjudicaciones **no se celebran contratos**, únicamente se generan órdenes de pedido.

- Que la A quo omitió realizar un pronunciamiento tocante a la existencia de una resolución **negativa ficta** prevista en la fracción XII del precepto 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vigente, ello respecto al escrito de fecha treinta de agosto del año dos mil diecisiete presentado ante el Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Juan Graham Casasús y la Secretaría de Salud, ya que transcurrieron más de los **tres meses** que señala el precepto legal antes invocado, sin obtener la respuesta expresa a dicha petición.
- Que la Sala Unitaria únicamente indica que el juicio debe ser tramitado en la vía civil, porque representa una acción de pago, sin fundamento en algún artículo, aun y cuando de manera reiterada el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo, ha señalado que este tribunal es competente para conocer de estos juicios, y ya que en el presente asunto el Estado actúo en el plano de supra-subordinación, de manera unilateral y no en un plano de igualdad, es que se debe conocer del litigio.
- Que al no darle trámite a su demanda bajo el argumento que ésta debe ser tramitada en la vía civil, resulta ilegal su actuar, pues dicha decisión la sustenta en el contenido de una ejecutoria que se refiere a otros casos, como lo es un contrato de arrendamiento que es de carácter civil, sin tomar en consideración la naturaleza y materia de lo contratado.

A juicio de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior ***y en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta***, son esencialmente **fundados** y **suficientes** los argumentos de agravio que se estudian, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen:



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-31 -

Del análisis al acuerdo impugnado de fecha cinco de enero de dos mil dieciocho, se obtiene que la Sala de origen declaró improcedente (no admitió) el juicio contencioso administrativo que promovió la sociedad mercantil \*\*\*\*\* , a través del C. \*\*\*\*\* , quien se ostentó como su **administrador único**, bajo los argumentos esenciales siguientes:

1. Que conforme a lo establecido en el precepto 157 de la Ley de Justicia Administrativa vigente, en específico, las fracciones I y IX de dicho numeral, invocadas por la parte actora para apoyar su acción, en ninguna de ellas se estipula que el juicio contencioso administrativo promovido ante este tribunal, sea procedente para demandar la **acción de pago basada en facturas**, ya que, por lo que hace a la primera de ellas, si bien prevé la competencia de este tribunal para conocer de controversias de carácter administrativo y fiscal, también lo es que éstas deben derivar de **actos o resoluciones definitivas o que pongan fin a un procedimiento, que las autoridades dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares**; y en cuanto hace al segundo supuesto, conforme al reclamo del actor, no existe un **acto ejecutado de forma unilateral** por parte de las demandadas, que haya determinado la **recisión, terminación anticipada, ejecución de fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios celebrado por las dependencias de orden estatal y municipal, centralizada y paraestatal.**

2. Que en este sentido, la parte actora reclama una negativa de pago de adeudo basada en sendas facturas, además del pago de los gastos financieros y los recargos que resulten en términos del artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, siendo omisa en 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 citada Ley de Justicia Administrativa, y más aún, no exhibe el **contrato o pedido** debidamente formalizado en términos de la aludida ley de la materia, por lo que la negativa aducida no puede determinarse como un acto de autoridad emitido con imperio de sus facultades legales.

3. Que el juicio contencioso administrativo sólo resulta procedente contra actos de autoridad que posean las

características de ser **resoluciones** emitidas en estricto ejercicio de sus funciones competenciales (**unilateralmente**), por lo que si en el caso, las prestaciones reclamadas no derivan de un acto en el ejercicio de la potestad administrativa o fiscal que detente el organismo demandado, es evidente que el juicio instado resulta **improcedente**, partiendo de la base que la cantidad demandada no se originó de una relación de supra-subordinación, sino que se trató del incumplimiento de una obligación pactada entre ambas partes, en un plano de igualdad.

4. Que cuando se reclama el incumplimiento de un contrato de adquisición administrativo, lo primero que debe dilucidarse es si esa controversia proviene de un acto en el que la entidad contratante hizo uso de alguna de sus facultades de imperio o si proviene de alguna actuación en la que los dos contratantes estaban situados en un plano de igualdad, por lo que en el caso concreto 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.

5. Que en ese tenor, la parte actora 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, ya que la contumacia reclamada que se reprocha a la parte demandada, no tiene el carácter de actuación negativa investida de imperio, por el contrario, tal proceder se trata exclusivamente del incumplimiento a una obligación concertada en plano de coordinación, es decir, entre partes iguales.

6. Que si bien es cierto el Estado no siempre se encuentra en posibilidad material de cumplir por sí mismo con sus funciones públicas y de orden social, por lo que cuando esto ocurre, se ve obligado a acudir a los particulares; ello no implica afirmar que la relación jurídica que así se establece, sea en todos los casos de supra a subordinación.

7. Que 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 tal pago no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que corresponde al ámbito del derecho civil, pese a que se trate de un contrato administrativo, pues no existe disposición legal administrativa de carácter adjetiva que conceda una acción específica en ese ámbito (administrativo).



8. Y que el juicio contencioso administrativo para recuperar pagos derivados de un acuerdo de voluntades (coordinación), 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 administrativa.

Ahora bien, la parte actora, en la propia demanda, señaló como actos o resolución impugnados, así como pretensiones perseguidas, esencialmente los siguientes:

- La negativa de las autoridades responsables para hacer el pago del adeudo de **\$8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.)** cantidad amparada en diversas facturas.
- La omisión de las autoridades responsables, para hacer el pago de la suma de **\$8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.)**.
- La condena a las autoridades responsables al pago de la cantidad que resulte por concepto de **gastos financieros y recargos** (por mora), en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado, en términos de los artículos 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, Ley de Ingresos del Estado de Tabasco, 22, sexto párrafo, del Código Fiscal del Estado, entre otros ordenamientos legales.
- La condena a las autoridades responsables al pago de los **perjuicios** que resulten, entendiéndose estos como las ganancias que legalmente dejó de obtener como si la cantidad reclamada estuviera invertida en una institución bancaria, y que deberá calcularse sobre el monto total del adeudo conforme al interés legal identificado con el costo porcentual promedio de captación del dinero que registra periódicamente el Banco de México, tal y como se establece en el diverso 2659 del Código Civil para el Estado de Tabasco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor para el Estado de Tabasco.
- La declaración(sic) de la negativa ficta de las demandadas, ya que transcurrieron más de **tres meses**

sin dar respuesta a su petición de solicitud de pago realizada mediante escrito de treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos de la fracción XII del precepto 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente.

Precisado lo anterior, debe señalarse que la competencia constituye un presupuesto básico en la integración de la relación entre el juzgador y las partes, establece el límite objetivo al ejercicio de la jurisdicción, y como tal, la competencia se instituye como elemento de validez de la resolución que en su caso dicte el órgano jurisdiccional, en otras palabras, la competencia implica que quien ha de ser juzgado sólo podrá serlo por el órgano que esté facultado por ley para hacerlo.

Al respecto, el Pleno de nuestro máximo tribunal de la Nación, en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia **P./J. 83/98**,<sup>2</sup> estableció que para determinar la competencia de una autoridad se debe atender exclusivamente a la naturaleza de la acción ejercida, para lo cual deben analizarse: **las prestaciones reclamadas, los hechos narrados en la demanda, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoye la demanda**, prescindiendo del estudio de la relación jurídica

2

“Época: Novena Época  
Registro: 195007  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo VIII, Diciembre de 1998  
Materia(s): Común  
Tesis: P./J. 83/98  
Página: 28

**COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.** En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. **Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda**, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, **pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia**, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda.”

(Énfasis añadido)



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-35 -

sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto.

Conforme a lo anterior, **asiste la razón a la sociedad mercantil actora**, pues de conformidad con el análisis de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoya su demanda, se desprende que **hasta este momento procesal, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco es competente para conocer del juicio contencioso administrativo 1005/2017-S-2.**

Lo anterior es así, pues la parte actora ofreció, entre otros elementos probatorios, los consistentes en las copias certificadas que pidió les fueran requeridas mediante informe a la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, así como al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús perteneciente a esa secretaría, respecto de las órdenes de pedido, facturas, formatos de remisión y órdenes de pago que ahí precisó.

Asimismo, los actos y/o pretensiones reclamadas por el actor son los siguientes:

### **“II.- ACTOS O RESOLUCIONES IMPUGNADAS:-**

**A).-** La negativa de las autoridades responsables de hacerme pago del adeudo de **\$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N** cantidad que se encuentra documentada en las facturas que se enumeran y describen a continuación:

**1).-** Que el **HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DR. JUAN GRAHAN (sic) CASASÚS PERTENECIENTE A LA SECRETARIA (sic) DE SALUD (sic) GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, mediante adquisición de compra directa me solicito (sic) a mi representada diversas compras registradas en las siguientes facturas.

(...)

Cantidades antes mencionadas que asciende (sic) a **\$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N** que ha sido revisada y auditada por la Auditoría (sic) Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, reconocida como deuda pública en el decreto número 043 de 22 de Noviembre de 2013, publicada en el periódico oficial número de suplemento 7434 - E de 4 de Diciembre de 2013.

**b).-** La omisión de las autoridades responsables, de hacer el pago a mi representada de la suma de **\$8,975,573.95 OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 95/100 M.N.**

**c).-** Se condene a las autoridades responsables al pago de la cantidad que resulte por concepto de gastos financieros y recargos (por mora), en razón de haber incumplido en el pago oportuno del adeudo reclamado, en términos de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y de la ley (sic) Ingresos del Estado de Tabasco, artículo(sic) 22 sexto párrafo del Código Fiscal y 6o de la Ley de Ingresos, todos del Estado de Tabasco; Reservándome (sic) el derecho de determinar la cuantía en la etapa procesal oportuna para su cuantificación.

**d).-** Adicionalmente a las prestaciones anteriores, solicito se condene a las autoridades responsables al pago de los **perjuicios** que resulten, entendiéndose estos como las ganancias que legalmente mi mandante ha dejado de obtener como si el numerario reclamado en los incisos que anteceden, estuvieran invertidos en una institución bancaria; y que deberá calcularse sobre el monto total del adeudo reclamado conforme al interés legal identificado con el **costo porcentual promedio de captación del dinero que registra periódicamente el Banco de México**, tal y como se establece en el diverso 2659 del Código Civil para el Estado de Tabasco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor para el Estado de Tabasco.

**e).-** Solicito la declaración de la negativa ficta de las demandadas **LA SECRETARIA (sic) DE SALUD DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO Y HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD DR. JUAN GRAHAM CASASÚS PERTENECIENTE A LA SECRETARIA (sic) DE SALUD (sic) GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO**, para dar respuesta a mi mandante, al requerimiento de pago que les hizo **\*\*\*\*\***, mediante escrito de 30(sic) Agosto de 2017, habiendo transcurrido más de **TRES MESES** sin tener respuesta a mi petición, razón por la cual se surte en la especie la hipótesis de negativa ficta prevista en el artículo (sic) XII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.”

En el capítulo de **hechos**, la accionante refirió que su empresa es una sociedad mercantil denominada



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-37 -

\*\*\*\*\* , que tiene como objeto y actividad comercial, entre otras, el almacenamiento, compra, venta, alquiler, distribución de manufactura, producción, procesamiento de todo tipo de productos generales y cualquier artículo que se pueda comercializar, proveer compras directas, adjudicaciones y servicios a entidades públicas, etcétera.

Indicó que en los años dos mil once y dos mil doce, como parte de sus actividades, mediante **adjudicaciones de compras directas**, vendió al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, productos farmacéuticos, suministros médicos de curación, de cirugías, de laboratorios, diversos materiales y tipos de soluciones para diálisis, glucosa, Hartman, fisiológica, cloruro de sodio, agua de irrigación, agua destilada, agua inyectable, de papanicolaou, alcohol desnaturalizado, jeringas, batas para médicos, sondas, guantes, piezas de catéter, tiras reactivas, agua para anestesia, bolsa de electrodos, suturas, papel término, agua desinfectante para quirófano, agua para anestesia, limpiador bacteriostático, equipo de transfusión de sangre, esponjas de gasas, cintas umbilical, tela adhesiva, bolsas de diálisis, gorros de laboratorio, quirófano, equipos, materiales soluciones y reactivos para laboratorio; ventas directas que ascendieron a la cantidad de \$ 8'975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.).

Agregó, dicha mercancía fue entregada a las autoridades demandadas, los días siete de mayo, once de julio y catorce de diciembre de dos mil doce, mismos en los que se expidieron a favor del Gobierno del Estado de Tabasco, las facturas con números de folios \*\*\*\*\* , para el trámite del pago de la cantidad mencionada.

También puntualizó que la cantidad adeudada, fue revisada y auditada por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, y reconocida como deuda pública en el Decreto 043 de

veintidós de noviembre de dos mil trece, publicado en el Periódico Oficial de cuatro de diciembre del año en cita.

Además, manifestó que dichas facturas fueron presentadas para su pago dentro del término que señala el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco ante las autoridades demandadas, una vez que fueron entregados y revisados los trabajos realizados, sobre los cuales no hubo ninguna inconformidad por parte de las autoridades demandadas, como se acredita con los sellos de revisado y recibido que obran en cada una de las documentales en comento.

Precisó que el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, cuando recibió las facturas de referencia realizó los trámites administrativos correspondientes asignando un número de orden de pago por cada una de las facturas expedidas; y remitió las mismas a la Secretaría de Planeación y Finanzas de dicha entidad para el pago correspondiente; por lo que el organismo demandado se quedó con el respaldo de toda la documentación relacionada con la compra y los trámites administrativos mencionados.

En este orden, refiere que desde esa época hasta la presentación de la demanda, las autoridades demandadas se han negado a pagarle el adeudo, derivado de las adjudicaciones de las compras directas mencionadas, pues le han informado que no hay recursos para pagar las facturas de las que se reclama su pago.

Puntualizó que, con la nueva administración del Estado de Tabasco, han transcurrido cincuenta y ocho meses de gestión, sin que se haya cumplido con el pago de las facturas en comento.

Dijo que el treinta de agosto de dos mil diecisiete, presentó escrito ante las demandadas requiriendo el pago, sin haber obtenido respuesta formal, habiendo transcurrido más de tres meses sin obtener respuesta.



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-39 -

Por ello, el seis de diciembre de dos mil diecisiete acudió a las oficinas de la Secretaría de Salud y del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús perteneciente a las Secretaria de Salud, ambos del Estado de Tabasco, para solicitar respuesta a su solicitud, manifestándole que no le iban a pagar, que efectivamente se reconocía el adeudo, pero que no había presupuesto para el pago, así como fecha para su liquidación.

Entre sus pruebas, como documentos fundatorios de la acción, la actora presentó:

1) La documental privada consistente en cincuenta y cinco copias de las facturas con números de folios

\*\*\*\*\*

,  
expedidas a favor del Gobierno del Estado de Tabasco, que amparan la cantidad de \$8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.).

2) La documental privada consistente en diecisiete copias de las órdenes de pedidos de compra directa

\*\*\*\*\*

,  
relacionadas con las facturas precisadas.

3) La documental pública consistente en trece formatos de adeudo de proveedores, con números de folios

\*\*\*\*\*

4) La documental pública consistente en las páginas 1 a 17, 522, 523, 524, 694 y 695 del Periódico Oficial del Estado de Tabasco de cuatro de diciembre de dos mil trece que contiene el Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece, en el que se indican la comprobación de las existencia de ventas realizadas al hospital Juan Graham Casasús y un adeudo por la

---

cantidad de **\$8,975,573.95** (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.).

**5)** La documental pública que solicita se pida al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, consistente en:

**a)** Las órdenes de pedidos de compra directa  
\*\*\*\*\*.

**b)** Las órdenes de pedidos que dieron origen a las facturas  
\*\*\*\*\*.

**c)** Las facturas  
\*\*\*\*\* , expedidas a favor del Gobierno del Estado de Tabasco.

**d)** Las órdenes de pago que fueron elaboradas con motivo de las facturas relacionadas en el inciso b).

**6)** La documental pública que solicita se pida (sic) la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Tabasco, consistente en:

**a)** Las órdenes de pedidos de compra directa  
\*\*\*\*\*.

**b)** Las ordenes de pedido que dieron origen a las facturas  
\*\*\*\*\*.

**c)** Las facturas folios  
\*\*\*\*\* , expedidas a favor del Gobierno del Estado de Tabasco.





## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-41 -

---

**d)** Las órdenes de pagos que fueron elaboradas con motivo de las facturas relacionadas en el inciso b).

**7)** La inspección judicial que solicita sea practicada en los archivos de las oficinas del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a la Secretaría de Salud de esa entidad federativa, sobre los puntos que describe el oferente.

**8)** La inspección judicial que solicita sea practicada en los archivos de las oficinas de (sic) Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, sobre los puntos que describe el oferente.

**9)** La testimonial a cargo de \*\*\*\*\* a quienes se comprometió a presentar el oferente.

**10)** La documental privada consistente en el escrito de treinta de agosto de dos mil diecisiete, presentado el seis siguiente, ante la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, mediante el cual se requirió la liquidación del adeudo de \$8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.).

**11)** La documental privada consistente en el escrito de treinta de agosto de dos mil diecisiete, presentado el seis siguiente, ante el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, mediante el cual se requirió la liquidación del adeudo de \$8,975,573.95 (ocho millones novecientos setenta y cinco mil quinientos setenta y tres pesos 95/100 M.N.).

**12) 13) y 14)** Las pruebas supervenientes, la presuncional legal y humana, así como la instrumental de actuaciones.

En relación al tema, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al contrato de obra pública en la forma siguiente:

“... Es un contrato que pertenece al género de los contratos administrativos, y por ende participa de las características generales esenciales de éstos. En principio, es un contrato administrativo que tiene por objeto la realización de una obra pública, y es el concepto de ésta el que le tipifica e individualiza frente a los otros contratos administrativos.

Contrato de obra pública es un contrato del Estado, cuyo objeto es la realización de un trabajo o la prestación de un servicio consistente en una obra material sobre bienes muebles e inmuebles, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses o necesidades colectivos y mediante la entrega de un precio al cocontratante. Es, grosso modo, un contrato en que el contratante de la administración se compromete a la prestación de un servicio a cambio de un precio. [...]”

Así, es importante señalar que derivado de su actuación como autoridad, el Estado tiene como finalidad, entre otras cuestiones, satisfacer las necesidades colectivas, de acuerdo con lo que establece la ley; sin embargo, dado que no puede realizar por sí mismo todas las encomiendas esenciales para satisfacer las necesidades de la colectividad, debe recurrir a la colaboración de los particulares, ya sea de manera voluntaria o forzosa, precisamente **mediante la celebración de contratos administrativos, el Estado, a través de la administración pública, solicita la colaboración de los particulares para satisfacer un interés general**, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis **292/2017**, estableció que los contratos administrativos son aquéllos celebrados entre un particular o varios y la Administración Pública, en ejercicio de su función pública, para



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-43 -

---

satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

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

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

De igual manera, indicó que siempre que la finalidad del contrato esté íntimamente vinculada al cumplimiento de las atribuciones del Estado, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, se entiende que se está en presencia de un contrato administrativo.

En este sentido, definió que un **contrato celebrado entre la Administración Pública, en cumplimiento a sus atribuciones del Estado y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas, se deberá considerar como un contrato administrativo**; también señaló que el incumplimiento de pago es una consecuencia de la celebración del contrato administrativo, por ende, comparte la naturaleza del contrato del cual deriva, y en este caso, **si la falta de pago deriva de la celebración de contratos administrativos, aquélla comparte la naturaleza de los acuerdos que le dieron origen**; en virtud de que el incumplimiento de pago reclamado es de naturaleza

administrativa, **luego, el juicio que procede para reclamar esa falta de pago debe ser en materia administrativa.**

Dicha ejecutoria dio lugar a la emisión de la jurisprudencia **2a./J. 14/2018 (10a.)**, que a continuación se transcribe:

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

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.** Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.”

Derivado de lo anterior, se advierte que asiste razón sociedad mercantil actora, pues la **competencia para conocer del asunto radica en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco**; ello es así, porque de un examen a las prestaciones reclamadas y los hechos de la demanda, antes señalados, **se advierte que la naturaleza de la acción es administrativa**, en tanto que la parte actora reclama la omisión por parte de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco y del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús perteneciente a dicha secretaría, de pagar diversas facturas amparadas por las órdenes de pedido referidas en párrafos anteriores, a través de compras directas, apoyando tal derecho en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la entidad en cita, donde el Estado interviene en su carácter de persona de derecho público, en



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-45 -

---

situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales, pues las compras consistieron en productos farmacéuticos, diversos materiales médicos y de soluciones para diálisis, accesorios y suministros médicos de curación, soluciones y reactivos para laboratorios, entre otros.

De esta forma, sin desconocer que la administración pública pueda celebrar contratos de orden privado y público, de tipo civil o administrativo, **para estimar que en el caso es de tipo administrativo, debe ponderarse que el objeto del mismo es asegurar el funcionamiento de un servicio público**, esto es, la finalidad perseguida es de utilidad pública y social; por tanto, al estar relacionado con el cumplimiento de las atribuciones estatales, se está ante el dominio de un contrato administrativo.

Así, al reclamarse la omisión de pago de diversas facturas amparadas por órdenes de servicio, en relación a pedidos sustentados respecto de materiales, accesorios o suministros médicos, entre un particular y un ente de la administración del Estado, como lo son los organismos públicos estatales Secretaría de Salud del Estado de Tabasco y del Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a dicha secretaría, que tienen como objeto el cumplimiento de atribuciones estatales para el aseguramiento de un servicio público o utilidad social; no hay duda que la litis es de carácter administrativo, pues es de ese carácter el derecho o la obligación materia de la contienda.

Es así, pues tratándose de asuntos cuya prestación reclamada sea la omisión de pago de diversas facturas originadas con motivo de una compra directa en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, realizada entre particulares y un ente de la administración del Estado, la competencia se surte a favor de este tribunal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**“Época: Décima Época  
Registro: 2001543  
Instancia: Tribunales Colegia  
Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Materia(s): Civil  
Tesis: I.10o.C. J/2 (10a.)  
Página: 1554**

**VÍA MERCANTIL. RESULTA IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA EL PAGO DEL ADEUDO DERIVADO DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA, AL NO CONSTITUIR UN ACTO DE COMERCIO, NO OBSTANTE QUE HAYA SIDO DOCUMENTADO A TRAVÉS DE FACTURAS.** De conformidad con el artículo 1049 del Código de Comercio, los juicios mercantiles tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que deriven de actos de comercio. Así, para determinar si una controversia debe ser tramitada en vía ordinaria u oral mercantil, es necesario analizar si realmente queda sustentada en un acto de comercio, para lo cual, debe acudir al contenido del artículo 75 del mismo ordenamiento, que establece aquellos supuestos que la ley reputa como tales. De esta forma, un determinado acto jurídico será de comercio sólo si se subsume en cualquiera de sus primeras veinticuatro fracciones, o tiene una naturaleza análoga a cualquiera de ellas, independientemente de que en ese acto hubiese intervenido un comerciante. Por lo tanto, la vía mercantil resulta improcedente en aquellos casos en que la controversia consiste en el pago del adeudo derivado de un contrato por virtud del cual una corporación policiaca se obligó a prestar servicios de seguridad y vigilancia a un particular, al no subsumirse dicho acuerdo de voluntades en ninguna de las primeras veinticuatro fracciones del precepto aludido, ni tener naturaleza análoga a cualquiera de ellas, por lo cual no puede constituir un acto de comercio no obstante que el actor acompañe a su demanda diversas facturas expedidas con motivo de ese adeudo, pues tales documentos, por no tener origen en una relación contractual de naturaleza mercantil, tampoco adquieren dicha calidad comercial, sino que únicamente podrían constituir un elemento de prueba sobre el importe reclamado, pero no modifican o confieren una naturaleza jurídica distinta a la relación contractual de donde provienen, ni constituyen títulos de crédito en términos de la propia legislación mercantil.”

No representa obstáculo que no se demuestre la existencia de una actuación administrativa sobre cumplimiento de contratos o de una relación de esa naturaleza en la cual el Estado haya actuado con imperio, pues no se exhibieron pruebas idóneas como la resolución administrativa respectiva o, el contrato o pedimento administrativo debidamente formalizado que se encontrara ligado con el pago de facturas, en



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-47 -

términos de lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, todo lo anterior de conformidad con las hipótesis de las fracciones I, IX y X del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.<sup>3</sup>

Lo anterior, porque ***en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta***, la litis es de naturaleza administrativa, ello pues si la parte actora reclamó en el juicio contencioso administrativo 1005/2017-S-2, la omisión de parte de la Secretaría de Salud y el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús, perteneciente a dicha secretaría, de realizar el pago de diversas facturas, amparadas por órdenes de servicio a través de pedidos o compras directas que se indicó se encuentran en poder de las autoridades demandadas, y se apoyó para su reclamo en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco; es evidente que se trata de un juicio de competencia del tribunal administrativo, toda vez que es inconcuso que las autoridades demandadas intervinieron en su carácter de personas de derecho público, en situación de supraordinación frente al particular, en virtud de que su objeto fue el cumplimiento de atribuciones estatales para el aseguramiento de un servicio o utilidad social.

Además, en el caso, lo relevante es dilucidar la materia del asunto y, en consecuencia, la autoridad que resulta competente para su conocimiento, como se vio en párrafos que anteceden, es este Tribunal de Justicia Administrativa, toda vez que aun cuando la acción se sustente en la omisión de pago que se pretende demostrar con facturas, esa circunstancia es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente a la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco y el Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús

---

<sup>3</sup> Dichos preceptos refieren que las Salas del Tribunal son competentes para conocer de controversias de carácter administrativo y fiscal, derivadas de actos o resoluciones definitivas o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; de los juicios promovidos contra resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la Administración Pública, así como de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

perteneciente a dicha secretaría, en el ámbito de la administración pública, lo cual hace excluyente la vía civil para decidir sobre la procedencia de las prestaciones reclamadas.

Asimismo, debe considerarse que el artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa no exige para la configuración de la negativa ficta, que deba existir una relación con las materias señaladas en el propio numeral 157 (fiscal, pensiones, interpretación y cumplimiento de contrato, entre otras), pues para que ello acontezca –configuración– únicamente es necesario que se presente un escrito de solicitud, exista silencio de la autoridad para dar respuesta a éste y transcurra un plazo legal sin que la autoridad resuelva expresamente.

Además, las solicitudes respecto de las cuales la sociedad actora demandó la declaratoria de configuración de negativa ficta, encuentran relación con las materias que se señalan en el numeral 157, específicamente la relativa a la de interpretación y cumplimiento de contratos públicos, pues recordemos que en el capítulo de hechos indicó que, como parte de sus actividades, vendió al Hospital Regional de Alta Especialidad Doctor Juan Graham Casasús de la Secretaría de Salud del Estado de Tabasco, mediante adjudicaciones de compras directas, productos farmacéuticos y materiales médicos, y que una vez entregada dicha mercancía, se expidieron a favor del Gobierno del Estado de Tabasco, las facturas cuyo pago requirió a través de las solicitudes de mérito, aduciendo que tal adeudo fue revisado y auditado por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, y reconocido como deuda pública en el mencionado Decreto 043 de veintidós de noviembre de dos mil trece.

Aspectos que ponen en evidencia que la declaratoria de negativa ficta va ligada con el reclamo de la omisión de pago de diversas facturas originadas con motivo de una compra directa en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, realizada entre particulares y un ente de la administración del Estado; por lo que ineludiblemente las solicitudes respecto de las cuales se demandó la declaratoria de configuración de negativa ficta, se encuentran relacionadas con los tópicos de interpretación y cumplimiento





## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-49 -

de contratos públicos, y en consecuencia, resulta inconcuso que en la especie sí se actualiza la hipótesis prevista en la fracción XII del artículo 157 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

Como consecuencia de lo anterior, ***en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo que se cumplimenta***, se determina que la **Segunda** Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, **hasta este momento procesal y con el material probatorio que obra en autos, es competente para conocer del juicio contencioso administrativo 1005/2017-S-2**, por lo que procede **revocar** el auto recurrido de **cinco de enero de dos mil dieciocho** y se instruye a la **Segunda** Sala en mención para que **emita** un nuevo acuerdo, a través del cual provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda promovida por la actora **\*\*\*\*\***, **en la inteligencia de que en esa determinación podrá admitirla, o en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.**

Para lo anterior y **en atención a los términos de la ejecutoria de amparo que se cumplimenta**, con fundamento en el artículo 123, fracción III,<sup>4</sup> del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tabasco, de aplicación supletoria a la materia, **se confiere** al Magistrado Instructor de la **Segunda** Sala Unitaria un plazo de **tres días hábiles**, una vez que quede firme este fallo, para que informe sobre el cumplimiento de lo aquí ordenado, a fin de poderlo comunicar, a su vez, al tribunal de alzada.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>4</sup> **“ARTICULO 123. Plazos subsidiarios**

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

- I. Diez días para apelar contra la sentencia definitiva;
- II. Cinco días para apelar contra autos e interlocutorias, y
- III. Tres días para cualquier otro caso.”

---

Mexicanos, 171, fracción XXII, en relación con los diversos 108, 109 y 110, todos de la Ley de Justicia Administrativa, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, con relación a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo en vigor es de resolverse y se:

## RESUELVE

I.- Resulta **procedente** el recurso de reclamación propuesto.

II.- Han resultado esencialmente **fundados y suficientes** los agravios de reclamación argüidos por la actora recurrente; en consecuencia,

III.- Se **determina** que la **Segunda** Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, **hasta este momento procesal y con el material probatorio que obra en autos, es competente para conocer del juicio contencioso administrativo 1005/2017-S-2**; por tanto,

IV.- Se **revoca el auto recurrido de cinco de enero de dos mil dieciocho**, emitido en el juicio de origen **1005/2017-S-2**, a través del cual determinó improcedente (no admitió) el juicio propuesto por la parte actora; esto de conformidad con los razonamientos señalados en el último considerando de este fallo.

V.- Se **instruye** a la **Segunda** Sala Unitaria en mención, para que emita un nuevo **acuerdo** a través del cual **provea lo que en derecho corresponda sobre la demanda** promovida por la moral actora **\*\*\*\*\***, **en la inteligencia de que en esa determinación podrá admitirla, o en su caso, examinar la procedencia de la misma, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.**

Para lo anterior y **en atención a los términos de la ejecutoria de amparo que se cumplimenta**, con fundamento en el artículo 123, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tabasco,



## Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco

TOCA DE RECLAMACIÓN NÚM. REC-027/2018-P-2 (Reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior)

-51 -

---

de aplicación supletoria a la materia, **se confiere** al Magistrado Instructor de la Segunda Sala Unitaria un plazo de **tres días hábiles**, una vez que quede firme este fallo, para que informe sobre el cumplimiento de lo aquí ordenado, a fin de poderlo comunicar, a su vez, al tribunal de alzada.

**VI.-** Al quedar firme esta sentencia, con **copia certificada** de la misma, notifíquese a la **Segunda Sala** Unitaria de este tribunal y remítanse los autos del toca **REC-027/2018-P-2** (reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior) y del juicio **1005/2017-S-2**, para su conocimiento, y en su caso, ejecución.

**VII.-** Mediante atento oficio que al efecto se gire, remítase **copia certificada** de la presente sentencia al actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, en relación con el juicio de **amparo directo** número **811/2018** (número auxiliar **1080/2018**), en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el referido juicio de garantías.

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

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

**DR. JORGE ABDO FRANCIS**

Magistrado Presidente y titular de la Primera Ponencia.

**M. EN D. RÚRICO DOMÍNGUEZ MAYO**

Magistrado Ponente y titular de la Segunda Ponencia.

**M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA**

Magistrada titular de la Tercera Ponencia.

**LIC. BEATRIZ MARGARITA VERA AGUAYO**

Secretaria General de Acuerdos.

Que las presentes firmas corresponden a la resolución del Toca del Recurso de Reclamación **027/2018-P-2** (reasignado al actual titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior), misma que fue aprobada en la sesión de Pleno celebrada el **seis de marzo de dos mil diecinueve**.

*La Sala que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3, fracción IX, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados; 124 y 128 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Del Estado de Tabasco; y Trigésimo Octavo, fracciones I y II, así como para la elaboración de versiones públicas; 3, fracción VIII Y 36, de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Tabasco; 3 y 8 de los Lineamientos de la Ley de Protección de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, así como para la elaboración de versiones públicas del Estado de Tabasco, y el acuerdo TJA-CT-007/2019, del Comité de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, se indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente: datos personales de las partes, como el de las Personas Jurídico Colectivas; por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos. -----*