



RECURSO DE REVISIÓN:  
1012/2019

RECURRENTE:  
DIRECTOR GENERAL Y  
COORDINADOR DE ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS AMBOS DEL INSTITUTO  
DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO.

TERCERO INTERESADO

[REDACTED]

Toluca, México, veintidós de enero de dos mil veinte.

**Visto** para resolver en definitiva el Recurso de Revisión número **1012/2019**, interpuesto por el **DIRECTOR GENERAL Y COORDINADOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS AMBOS DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**, a través de su representante legal, en contra de la sentencia de **uno de julio de dos mil diecinueve**, dictada por el Magistrado de la **Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México**, en el expediente número **759/2018**, referente al juicio administrativo promovido por [REDACTED]  
[REDACTED]; y

#### RESULTANDO

**PRIMERO.** Mediante escrito presentado el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, ante la Oficialía de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [REDACTED], formuló demanda administrativa en contra del **DIRECTOR GENERAL Y COORDINADOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS AMBOS DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**, señalando como acto impugnado:

“El indebido cumplimiento al pago del servicio prestado en términos de las facturas y contra recibos que se anexan y se detallan en los hechos subsecuentes que ascienden a la cantidad de [REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]”

**SEGUNDO.** Substanciado el juicio en todas sus partes, en fecha **uno de julio de dos mil diecinueve**, el Magistrado de la **Séptima** Sala Regional de éste Tribunal de Justicia Administrativa, emitió sentencia en la que declaró la **Invalidez** de la omisión a dar cumplimiento de los contratos ISEM-CP-PS-217B20061/12/2017, ISEM-CP-ADQ-217170476002006/0011/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/30/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/019/2016 y ISEM-CP-PS-217B20061/005/2017, por las consideraciones esgrimidas a fojas ciento cincuenta a la ciento noventa a la ciento noventa y cinco del juicio administrativo de origen.

**TERCERO.** Inconforme con esa determinación el **DIRECTOR GENERAL Y COORDINADOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS AMBOS DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**, a través de su representante legal, interpusieron recurso de revisión el trece de agosto de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común de éste Tribunal de Justicia Administrativo del Estado de México, expresando los agravios que estimó convenientes en el escrito que obra en las primeras **quince fojas** del expediente en que se actúa.

**CUARTO.** Mediante acuerdo de **catorce de agosto de dos mil diecinueve**, el Presidente de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de



México, admitió a trámite el Recurso de Revisión, designando como ponente al **Magistrado Gerardo Rodrigo Lara García**, ordenando correr traslado a los terceros interesados.

**QUINTO.** Mediante acuerdo de **treinta de agosto de dos mil diecinueve**, el Presidente de la Primera Sección de éste Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, tuvo por no presentado el desahogo de la vista concedida al tercero interesado; y

### CONSIDERANDO

**PRIMERO.** La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 285 fracción VI, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; 9, 28, 29 y 30 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Estado de México, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho y 29 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el primero de agosto de dos mil diecinueve.

**SEGUNDO. LEGITIMACIÓN.** El recurso fue interpuesto por parte legitimada en la causa y en el proceso, en términos de lo dispuesto en los artículos 230, fracción II, 232 y 286 del Código Adjetivo en la materia, toda vez que el **DIRECTOR GENERAL Y COORDINADOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS AMBOS DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**,

constituyeron las autoridades demandadas en el juicio administrativo de origen.

**TERCERO. OPORTUNIDAD.** El recurso de revisión fue presentado oportunamente, ya que la sentencia impugnada se notificó al **DIRECTOR GENERAL Y COORDINADOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS AMBAS DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**, el **siete de agosto de dos mil diecinueve**, por lo que para esa notificación, -según lo dispuesto en los artículos 25, fracción I y 28, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México-, surtió sus efectos el día siguiente hábil en que fue practicada, y entonces, el cómputo del plazo de ocho días que señala el artículo 286 del Código Adjetivo, inició el **viernes nueve de agosto de dos mil diecinueve** y feneció **martes veinte del mismo mes y año**, pues al respecto deben discontinuarse los días **diez, once, diecisiete y dieciocho de agosto de dos mil diecinueve, al ser sábados y domingos**, de conformidad con lo dispuesto en el diverso artículo 12 Código Adjetivo de la materia; así como el Calendario Oficial del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, para el año dos mil diecinueve; de ahí que si el escrito de expresión de agravios fue presentado en la Oficialía de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el día **trece de agosto de dos mil diecinueve**, es patente que se hizo valer dentro del mencionado plazo.

**CUARTO. CRITERIO SALA REGIONAL.** El Magistrado de la **Séptima Sala Regional**, en el juicio administrativo número **759/2018**, al emitir la sentencia de **uno de julio de dos mil diecinueve**, lo hizo bajo las siguientes consideraciones:





- ✓ Que la causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en los artículos 267 fracción I y 268 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no se actualizada habida cuenta que este Tribunal, habida cuenta que los contratos se encuentran regulados en términos del artículo 1.2 del Código Administrativo del Estado de México.
- ✓ De igual manera no actualizaba la causal de improcedencia y sobreseimiento contenida en los artículos 267 fracción XI, 268 fracción II en relación al 229 del Código Procesal de la Materia, puesto que el acto impugnado lo constituye la omisión a dar cumplimiento a diversos contratos administrativos; por lo que, se considera un acto negativo, motivo por el cual no debía cumplir con el principio de decisión previa.
- ✓ Posteriormente, la Litis la circunscribió en reconocer la validez o declarar la invalidez de negativa u omisión por parte de la autoridad demandada, a dar cumplimiento a los contratos ISEM-CP-PS-217B20061/12/2017, ISEM-CP-ADQ-217170476002006/0011/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/30/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/019/2016 y ISEM-CP-PS-217B20061/005/2017, de los que derivan diversos contra recibos que amparan la cantidad de [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]
- ✓ Que el demandante se dolió del incumplimiento de pago que se originó de los contratos motivos de debate, sin que la autoridad demandada probará que se le hubiera efectuado al accionante el pago correspondiente, además de que no existe medio de prueba con el que pretenda justificar la omisión de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas.
- ✓ Que era procedente el pago de la contra prestación por la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]), ya que no existía evidencia del pago de referencia.

**QUINTO. RESUMEN DE AGRAVIOS.** Las autoridades recurrentes hicieron valer como agravios los siguientes argumentos:

1. Que la Magistrada de la Primera Sala Regional en la sentencia recurrida dejó de analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento que hicieron valer en la contestación de demanda, vulnerando lo dispuesto en el artículo 273 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en virtud de que el acto impugnado no encuadra en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 229 fracción III, del Código en mención, en atención a que estamos ante un acto de comercio.
2. Que la sentencia recurrida no realizó un estudio pormenorizado de la causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en los artículos 267 fracción VII y 268 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, toda vez que para la procedencia del juicio contencioso administrativo se requiere de un acto de aplicación concreto, es decir, debe existir una manifestación de la voluntad de la autoridad, ya sea expresa o ficta respecto del cumplimiento del contrato; por lo que, debió solicitar a través de un escrito de petición el cumplimiento del contrato,

#### **SEXTO.- ESTUDIO DE AGRAVIOS.**

Los agravios esgrimidos por las autoridades recurrentes, son **INFUNDADOS PARA REVOCAR** la sentencia de **uno de julio de dos mil diecinueve**, dictada en el juicio administrativo **759/2018**, de acuerdo a las siguientes consideraciones.

Por cuanto hace al agravio identificado con el numeral **1**, resulta infundado, habida cuenta que contrariamente a la apreciación de las recurrentes, el Magistrado de origen si analizó la causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en los artículos 267 fracción I y 268 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la cual desestimó al considerar que este Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer y resolver la controversia planteada en el juicio de origen.



Para arribar a dicha conclusión, el Magistrado de origen, señaló que los contratos ISEM-CP-PS-217B20061/12/2017, ISEM-CP-ADQ-217170476002006/0011/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/30/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/019/2016 y ISEM-CP-PS-217B20061/005/2017, no son de naturaleza civil, debido a que fueron perfeccionados por las partes en términos del artículo 1.2 del Código Administrativo del Estado de México, de ahí que los contratos deriven de una relación supra-subordinación, máxime que en los contratos las partes de manera expresa reconocen que la naturaleza es administrativa.

Criterio que este Tribunal de Alzada, comparte, por lo tanto, con la finalidad de demostrar que los contratos que sirvieron de base para la controversia planteada son de carácter administrativo, es necesario determinar su naturaleza; para ello, es importante señalar que 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.

Lo cual realizan a través de la celebración de contratos administrativos, donde 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.

Por lo tanto, 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 esa guía de pensamiento, son las características de los contratos administrativos, son:

- I. Se celebran entre un órgano del poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas, y un particular;
- II. Tienen una finalidad de orden público, identificada también como utilidad pública o utilidad social; y,
- III. Tienen un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

Además, 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, 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.

Por otra parte, los elementos de los contratos administrativos son:

- I. Los sujetos,
- II. El consentimiento,
- III. El objeto,
- IV. La causa y
- V. La finalidad.





Ahora, dentro del objeto se encuentra la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones o en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer.

- a. Al tratarse de un régimen especial, estos contratos administrativos deben contener ciertos requisitos como son:
- b. Nombre de la dependencia o entidad contratante,
- c. Indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato,
- d. Los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato,
- e. La descripción pormenorizada de los trabajos que se realizarán,
- f. Las condiciones de pago,
- g. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato,
- h. Los plazos, forma y lugar de pago y
- i. Los ajustes de costos, entre otros.

Además, se debe puntualizar que el contrato de prestación de servicios, es aquel en virtud del cual un ente de la Administración Pública, en ejercicio de su función administrativa, celebra con un proveedor particular para que éste realice determinada actividad técnica, destinada a satisfacer un requerimiento específico de dicho ente, en aras de un interés público.

En este tipo de contrato si el proveedor ejecuta la actividad determinada en dicho acuerdo, la entidad de la Administración Pública está obligada a pagar por dicho servicio; es decir, el pago de esa contraprestación deriva directamente del servicio prestado;

puesto factico en el que la prestación reclamada lo es el cumplimiento de pago de un contrato de prestación de servicios.

Además, las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, las cláusulas que integran un contrato deben analizarse en su conjunto; por lo tanto, si las cláusulas de un contrato constituyen una unidad, entonces, éstas deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene.

Luego, si dentro de las cláusulas contenidas en los contratos administrativos se encuentra la relativa al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte.

En consecuencia, el incumplimiento de pago es una consecuencia de la celebración del contrato comparte la naturaleza de los acuerdos que le dieron origen.

Criterio que encuentra sustento en la tesis jurisprudencial en materia común número 2a./J. 14/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo II página 1284, del rubro y contenido siguiente:

**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.

Contradicción de tesis 292/2017. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en Materia Civil. 17 de enero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reserva Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Además en la tesis aislada en materia administrativa emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto circuito, número VI.3o.A.50 A, de la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, página 1103, del rubro y contenido siguiente:

**CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.** Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 196/2001. Vía Construcciones, S.A. de C.V. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Gamboa de la Peña, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.



Amparo en revisión 102/2001. Secretario de Gobernación del Estado de Puebla y otros. 16 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretaria: Blanca Elia Feria Ruiz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 324, tesis P. IX/2001, de rubro: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS."

Ahora bien, la relación contractual que sostuvieron **FERNANDO ALCANTARA MACIAS** y el **INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO** en los contratos números ISEM-CP-PS-217B20061/12/2017, ISEM-CP-ADQ-217170476002006/0011/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/30/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/019/2016 y ISEM-CP-PS-217B20061/005/2017, son de naturaleza administrativa, al tener las características distintivas de este tipo de contrato.

En efecto, con la finalidad de demostrar la afirmación anterior a manera de ejemplo se procederá a verificar las características distintivas del contrato administrativo ISEM-CP-PS-217B20061/12/2017<sup>1</sup>.

- 1) **El interés social y el servicio público**; al tratarse de un acuerdo de voluntades de servicio públicos, consisten en la renta de incubadoras neonatales controlada con microprocesador y bacinete de doble pared, que impactan a los mexiquenses en materia de salud.
- 2) **La desigualdad de las partes, en la que una necesariamente debe ser el Estado**; supuesto que, se cumple, ya que una de las partes lo fue el Instituto de Salud del Estado de México.

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 119 a 124 del juicio principal.





- 3) **La existencia de cláusulas exorbitantes;** las cuales consisten en estipulaciones cuyo objeto sea conferir ventajas al Estado, con la cual se rompiera el principio de igualdad de las partes; las cuales se encuentran presentes en los contratos en estudio al existir cláusulas penales a favor de la Dependencia de Gobierno, la rescisión unilateral que puede efectuar las autoridades administrativas, entre otras.
- 4) **La jurisdicción especial;** La cual se cumple puesto que en el contrato puesto que se estableció que para todo aquello que no está expresamente estipulado se estará a lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, legislación que evidentemente le corresponde a este Tribunal su conocimiento.

Por lo tanto, se puede concluir que los contratos números ISEM-CP-PS-217B20061/12/2017, ISEM-CP-ADQ-217170476002006/0011/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/30/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/019/2016 y ISEM-CP-PS-217B20061/005/2017, son de carácter administrativos, y no de mercantiles como erróneamente lo asevera la autoridad recurrente, de ahí lo infundado del agravio.

En relación al segundo concepto de agravio de igual manera resulta infundado, habida cuenta que aun y cuando el Magistrado de la Séptima Sala Regional, no efectuó un correcto análisis de la causal de improcedencia y sobreseimiento contenida en los artículos 267 fracción VII<sup>2</sup> y 268 fracción II<sup>3</sup> del Código de

<sup>2</sup> Artículo 267.- El juicio ante el Tribunal es improcedente:

(...)

VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado;

<sup>3</sup> Artículo 268.- Procede el sobreseimiento del juicio:

(...)

Procedimientos Administrativos del Estado de México, al determinar que por tratarse el acto impugnado de un acto negativo no era necesario agotar el principio de decisión previa.

Criterio que no comparte, este Tribunal de alzada; habida cuenta que la parte actora si se encontraba constreñida a cumplir con el principio de decisión previa, mismo que agoto por lo siguiente.

Para mejor entendimiento del presente asunto, se debe recordar que el juicio contencioso administrativo procede en contra de las resoluciones definitivas que agoten la vía o procedimiento administrativo, es decir, que efectivamente están sujetos al principio de decisión previa de la administración, además de que, los actos de trámite dictados dentro del procedimiento administrativo y que no son definitivos, no son susceptibles de ser impugnados autónomamente, sino que, tienen que hacerse valer como una violación al procedimiento al impugnarse la resolución definitiva con el que culmine tal procedimiento.

Ahora bien, en los términos del artículo 87<sup>4</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y ejercer su presupuesto; quien en materia ordinaria conocerá y resolverá de las controversias que se susciten entre la administración

---

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

<sup>4</sup> Artículo 87. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y ejercer su presupuesto; su organización, funcionamiento, procedimientos y en su caso, recursos contra sus resoluciones, se regirán por lo establecido en la Ley de la materia.

Conocerá y resolverá de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal, organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.



pública estatal, municipal, organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

De acuerdo con el precepto constitucional invocado, las acciones promovidas ante el Tribunal de Justicia Administrativa, en el que se resuelvan las controversias de naturaleza administrativa y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades administrativas del Estado, procede entonces en contra de las resoluciones que dicte la administración pública, pero una vez agotada la vía del procedimiento administrativo, lo que deja claro que el juicio contencioso administrativo, acorde con la doctrina dominante de derecho procesal administrativo, sólo procede contra actos definitivos, en los que exista de una **decisión previa de la autoridad administrativa** (expresa o ficta) que sea dictada de manera definitiva dentro del procedimiento administrativo que tenga que substanciarse para tal efecto, siempre que como se ha expresado se encuentre agotada la vía administrativa.

En esa guía de pensamiento, es claro que únicamente se pueden impugnar en juicio contencioso administrativo los actos definitivos que culminan un **procedimiento administrativo**, dado que la resolución definitiva en un procedimiento administrativo es lo que constituye propiamente el "acto administrativo", efectivamente, es de explorado derecho, que el procedimiento administrativo no es más que una sucesión de actos que tienen que seguirse para la producción de la resolución final, que como se ha expresado ya, es lo que constituye propiamente el acto administrativo.

Por lo que, se concluye que es improcedente el juicio en contra de actos que no sean materia de un procedimiento



administrativo que se haya substanciado con anterioridad, es decir, que es improcedente el juicio en contra de actos que no estén sujetos a una decisión previa que la administración pública pueda tomar en el pleno ejercicio de sus facultades discrecionales, dado que el Tribunal de Justicia Administrativa, fue creado para conocer y resolver de las controversias seguidas contra "actos administrativos" que dicten las autoridades administrativas, una vez agotada la vía del procedimiento administrativo.

Criterio que se robustece con la tesis jurisprudencia SE 72 emitida por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, consultable en la página oficial <http://tjaem.gob.mx/jurisprudencias/index.php?a=detalle&id=69#titulo>, de rubro y contenido siguiente:

#### **JURISPRUDENCIA SE-72**

**PRINCIPIO DE DECISION PREVIA. SU APLICACION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** *Establecen los artículos 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 201 y 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, que es función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, conocer y resolver las controversias que se susciten entre las administraciones públicas estatal o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares, teniendo plena autonomía para dictar sus fallos. De ello, se deriva que la pretensión que los particulares persiguen ante esta Instancia Jurisdiccional, es obtener una sentencia favorable a sus intereses, que traiga inscrita la declaración de ilegalidad del acto administrativo o fiscal que sea materia de la controversia planteada por ellos, además de la precisión de la forma y términos en que han de ser restituidos en el pleno goce de sus derechos como consecuencia de tal declaración, conforme lo indican los dispositivos 273 fracción VII y 276 del Código de referencia. Ahora bien, el acto administrativo es la manifestación de la voluntad del*





*Estado, exteriorizada a través de un órgano de la Administración Pública, que se vincula con la función administrativa y que trasciende en la esfera jurídica de los gobernados, previo el procedimiento que obliga a la ley, el cual puede iniciarse de oficio por las autoridades administrativas, o bien, a petición de los particulares interesados, tal como y como lo contempla el artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos Local. Bajo este contexto, dentro del sistema procesal administrativo del Estado de México, el principio de decisión previa constituye un presupuesto procesal inexcusable para la procedencia del juicio contencioso administrativo, que implica que un particular sólo estará en posibilidades de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando exista previamente una exteriorización de voluntad del poder público, que afecte intereses individuales y cuya validez o invalidez sea materia de la litis en el juicio administrativo; principio cuya finalidad es preservar el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y que por ende, obliga a los particulares a exigir ante las autoridades, el acatamiento de sus obligaciones o el reconocimiento de sus derechos, pues de lo contrario, no se da el nacimiento de un acto impugnabile ante este Tribunal. En consecuencia, cuando un demandante en juicio administrativo, ataque la simple omisión por parte de las autoridades administrativas a cumplir con las obligaciones que a su criterio le están encomendadas por la legislación, sin antes haber instado ante ellas en forma directa, que provoque el acto administrativo, que desde luego puede ser positivo o negativo, no se encuentra agotado el principio de decisión previa aludido y por lo tanto, debe sobreseerse el juicio planteado, de conformidad con lo previsto por los numerales 267 fracción VII y 268 fracción II del Código Adjetivo de la Materia. En síntesis, antes de acudir a la vía contenciosa, es preciso acudir ante la autoridad administrativa para dar origen al acto administrativo.*

*Recurso de Revisión número 295/98.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 5 de noviembre de 1998, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 871/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 14 de octubre de 1999, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 917/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 20 de enero de 1999, por unanimidad de tres votos.*

*La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 23 de noviembre de 2000, por unanimidad de siete votos.*

Bajo esa línea de pensamiento, el principio de decisión previa constituye un presupuesto procesal inexcusable para la procedencia del juicio contencioso administrativo, que implica que un particular sólo estará en posibilidades de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, cuando exista previamente una **exteriorización (expresa o ficta) de voluntad del poder público, que afecte intereses individuales** y cuya validez o invalidez sea materia de la litis en el juicio administrativo; principio cuya finalidad es preservar el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y que por ende, obliga a los particulares a exigir ante las autoridades, el acatamiento de sus obligaciones o el reconocimiento de sus derechos, pues de lo contrario, no se da el nacimiento de un acto impugnabile ante este Tribunal.

Supuesto jurídico, que se agotó en el presente asunto ya que de las constancias que integran el juicio contencioso administrativo **759/2018**, se advierte que [REDACTED], presentó por escrito<sup>5</sup> ante la oficialía de partes del **DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**, el día dieciocho de enero de dos mil dieciocho, mediante el cual solicitó el pago de los contra recibos [REDACTED].

<sup>5</sup> Visible a foja 9 del juicio principal.



Sin que la autoridad demandada hubiera acreditado la existencia de una respuesta expresa al actor, en relación a ese escrito petitorio.

Con esa base, es evidente que [REDACTED] [REDACTED] agotado el principio de decisión previa, puesto que solicitó por escrito el cumplimiento de los contratos ISEM-CP-PS-217B20061/12/2017, ISEM-CP-ADQ-217170476002006/0011/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/30/2016, ISEM-CP-PS-217B20061/019/2016 y ISEM-CP-PS-217B20061/005/2017, contenidos en los diversos contra recibos anteriormente señalados.

Sirviendo de criterio orientador la tesis jurisprudencial en materia administrativa número PC.III.A. J/75 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo II página: 1185, del rubro y contenido siguiente:

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA.** De los artículos 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), actualmente 3o., fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre



interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De dichas normas se deduce que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; por tanto, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se requiere que el contratista, previamente, realice las gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado.

#### PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Contradicción de tesis 20/2018. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas. 24 de junio de 2019. La votación se dividió en dos partes: Mayoría de cinco votos por la existencia de la contradicción de tesis de los Magistrados José Manuel Mojica Hernández, Roberto Charcas León, Jorge Héctor Cortés Ortiz, Silvia Rocío Pérez Alvarado y Claudia Mavel Curiel López. Disidentes: Filemón Haro Solís y Jesús de Ávila Huerta. Mayoría de seis votos en cuanto al fondo, de los Magistrados Jesús de Ávila Huerta, quien formuló voto aclaratorio, Filemón Haro Solís, José Manuel Mojica Hernández, quien formuló voto concurrente, Roberto Charcas León, Jorge Héctor Cortés Ortiz y Silvia Rocío Pérez Alvarado. Disidente: Claudia Mavel Curiel López, quien formuló voto particular. Ponente: Jorge Héctor Cortés Ortiz. Secretario: Víctor Manuel López García.

En las relatadas consideraciones, esta Sección de la Sala Superior, determina con fundamento en el artículo 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que lo





procedente es **CONFIRMAR** la sentencia de **uno de julio de dos mil diecinueve**, dictada por el Magistrado de la Séptima Sala Regional, en el juicio administrativo **759/2018**.

En mérito de lo expuesto y con fundamento además en lo dispuesto por los numerales 1, 3, 32, 38 fracciones II, VI y VII, 57, 58, 91, 92, 95, 100, 105, 273, 285 fracción IV, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; se:

## RESUELVE

**ÚNICA.-** Se **CONFIRMA** la sentencia de **uno de julio de dos mil diecinueve**, dictada en el juicio administrativo **759/2018**, por el Magistrado de la Séptima Sala Regional, en atención a las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

**Notifíquese**, personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas; así como al Magistrado de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

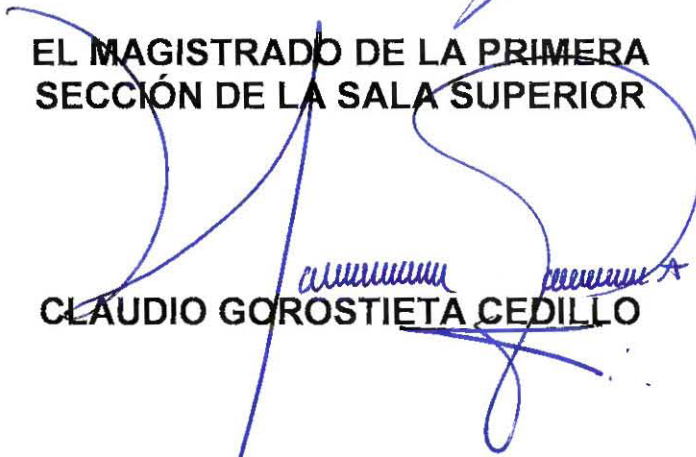
Así lo resolvió la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el veintidós de enero de dos mil veinte, por unanimidad de votos de los Magistrados Gerardo Rodrigo Lara García, Claudio Gorostieta Cedillo y Miguel Ángel Vázquez del Pozo, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria de Acuerdos de la Sección, que da fe.

**EL PRESIDENTE DE LA PRIMERA SECCIÓN  
DE LA SALA SUPERIOR**

  
**GERARDO RODRIGO LARA GARCÍA**

**EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

**EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

  
**CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO**

  
**MIGUEL ANGEL VAZQUEZ DEL  
POZO**

**LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE LA  
PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

  
**PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS.**

LA QUE SUSCRIBE, LICENCIADA PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS, SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN VII, DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, CERTIFICA QUE LAS FIRMAS CONTENIDAS EN LA PRESENTE HOJA, FORMAN PARTE INTEGRANTE DE LA SENTENCIA DICTADA EN FECHA VEINTIDOS DE ENERO DEL AÑO DOS MIL VEINTE, DENTRO DEL EXPEDIENTE DE RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 1012/2019

ELIMINADO. Fundamento legal: Artículos 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracción I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. En virtud de tratarse de información concerniente a una persona identificada o identificable