



Recurso de Revisión 400/2020

**RECURSO DE REVISIÓN: 400/2020.**

**RECURRENTE: INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO.**

**TERCERO INTERESADO:** [REDACTED]

**PONENTE:  
RAFAEL GONZÁLEZ OSÉS CEREZO.**

Tlalnepantla de Baz, Estado de México, a **diecisiete de junio** de dos mil **veintiuno**.

**VISTO** para resolver en definitiva el recurso de revisión **400/2020**, interpuesto por el **Instituto de Salud del Estado de México, a través de su apoderado legal**, en contra de la sentencia de siete de agosto de dos mil veinte, dictada por la Magistrada de la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente número **719/2018**, referente al juicio administrativo, promovido por la **parte actora**; y

#### **RESULTANDO**

1.- Por escrito presentado ante la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, la **parte actora**, formuló demanda administrativa en contra del **Instituto de Salud del Estado de México**, señalando como acto impugnado:

- La resolución negativa ficta que recayó al silencio en que incurrió la demandada al no dar respuesta a la petición que realizara el actor el cinco de julio de dos mil dieciocho, a través de la cual solicitó el pago de la factura número AFAD548, de fecha once de junio de dos mil quince, por la cantidad de \$1,959,103.56 (Un millón novecientos cincuenta y nueve mil ciento tres pesos 56/100 moneda nacional), ante el parcial incumplimiento del contrato número ISEM-ADQ-LPRE8/023-15, de adquisiciones de materiales, accesorios y suministros médicos “kits para trasplante de riñón”.

2.- Substanciado el juicio en todas sus partes, la Magistrada de la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dictó sentencia en fecha siete de agosto de dos mil veinte, en la que se resolvió:

*“PRIMERO.- No se acreditan las causales de improcedencia propuestas por la autoridad demandada, conforme a lo vertido en el considerando II que antecede.*

*SEGUNDO.- Se declara la **INVALIDEZ** de la resolución negativa ficta, atendiendo al Considerando V de la presente determinación.*

*TERCERO.- Se condena al **INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**, a dar cumplimiento en tiempo y forma a los lineamientos establecidos en el Considerando VI de este fallo...”*

...

*“...para que en el término de **TRES DÍAS HÁBILES** siguientes a aquel en que cause ejecutoria la presente determinación, inicie con las gestiones ante sus subalternos competentes **Dirección de Finanzas, Subdirección de Tesorería y Contabilidad o cualquier otra con facultades para ello**, mismas que serán consideradas como **autoridades vinculadas**, dentro de la etapa de cumplimiento de sentencia, a efecto de llevar a cabo el pago a favor de la parte actora, por la cantidad de **Un millón setecientos cuarenta y siete mil doscientos seis pesos con noventa y cinco centavos (\$1'747,206.95)**.*

*Quedando obligada la autoridad demandada a exhibir ante esta Sala Regional las documentales públicas que así lo acrediten fehacientemente; con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, se les aplicará a la demandada y a las vinculadas una multa equivalente a **CIEN VECES** el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a que se refiere los artículos segundo quinto del Decreto por el que declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo...” (sic)<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Con base en las consideraciones anotadas en el documento original agregado a fojas de la 243 a la 249 del expediente administrativo número 719/2018, del índice de la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.



Recurso de Revisión 400/2020

3.- Por escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Segunda Sección de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, el diez de septiembre de dos mil veinte, **la autoridad demandada, a través de su apoderado legal**, promovió recurso de revisión en contra de la sentencia de siete de agosto del mismo año, dictada por la Magistrada de la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, haciendo valer los agravios expuestos en el escrito de cuenta.<sup>2</sup>

4.- Por acuerdo de fecha treinta de noviembre de dos mil veinte, la Presidenta de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, admitió a trámite el recurso de revisión promovido, designándose como ponente al **MAGISTRADO RAFAEL GONZÁLEZ OSÉS CERESO** para la formulación del proyecto de sentencia.

5.- Mediante el proveído de referencia se ordenó dar vista con el recurso de revisión a la parte actora, para que manifestara lo que a sus derechos e intereses conviniera, sin que desahogara la misma en tiempo y forma legal según certificación de trece de mayo de dos mil veintiuno; y

## CONSIDERANDO

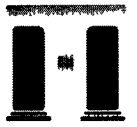
I.- **Competencia.** La Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 9 y 30

<sup>2</sup> Fojas 2 a la 6 del recurso de revisión número 400/2020, del índice de la Segunda Sección de la Sala Superior.

fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; 285 fracción IV y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad y 30 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, así como los acuerdos del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, de fechas veintiséis de enero y tres de julio, ambos de dos mil dieciocho y treinta de enero del dos mil veinte, publicados en la Gaceta del Gobierno Estatal los días dos de febrero y cinco de julio del año dos mil dieciocho, así como treinta y uno de enero de dos mil veinte.

II.- Por cuestión de método y técnica jurídica se procede al estudio y análisis de los conceptos de agravio hechos valer por la autoridad recurrente, a través de su apoderado legal, mismos que en esencia indican:

- Que la sentencia emitida por la Tercera Sala Regional de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es violatoria de los artículos 16 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 273 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al no estar debidamente fundada y motivada, en atención a que resulta improcedente el juicio administrativo promovido en contra de su representado, ello en virtud de que el acto reclamado no encuadra en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y si bien la fracción III de dicho dispositivo procede en contra de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares



Recurso de Revisión 400/2020  
de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativos y fiscal, lo cierto es, que no existe exteriorización de la voluntad emanada por parte de su poderdante.

Que la resolución que se combate no se encuentra debidamente fundada y motivada tal y como lo ordena el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que en el presente caso se actualiza la causal de improcedencia derivada de la fracción I del artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y como consecuencia de ello se deberá decretar el sobreseimiento del juicio en términos del artículo 268 fracción II del propio Código Procesal, toda vez que estamos en presencia de un acto de comercio que dada su naturaleza queda fuera del ámbito de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, causal de improcedencia que se hiciera valer en el escrito de contestación a la demanda y que la inferior no realizara un verdadero estudio y análisis de la misma, por lo que se solicita a sus Usías procedan llevar un verdadero estudio lógico jurídico de dicha causal de improcedencia.

Pues, refiere, no todos los actos de una autoridad son actos administrativos, dado que es de conocido derecho, que las autoridades realizan actos en los que manifiestan su imperio y su fuerza como poder imponer a los particulares, personas físicas o morales, su voluntad actos

administrativos y en otros actos en los que se despoja de esos atributos y entra en el comercio jurídico y/o establece vínculos jurídicos con los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos como es el caso que nos ocupa, entrando en relaciones con los particulares sin pretender imponer su imperio sino buscando, el concurso de voluntades; es decir, la autoridad administrativa, en unos casos puede obrar como autoridad haciendo uso de los atributos legales encargado de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y en otras cosas como persona de derecho privado, o sea cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos privativos que se fundan en el derecho civil o mercantil, y que sólo se vinculan a los intereses particulares de los contratantes.

Asimismo, indica que cuando un contrato celebrado entre particulares no sólo determina la conducta de éstos, sino que conforme a una ley administrativa también va a determinar, en alguna forma, la actuación de una autoridad administrativa, los tribunales administrativos están en condiciones de conocer y resolver dichos asuntos, dado que los efectos del contrato, pueden ser vinculados a alguna facultad de la autoridad administrativa; sin embargo, cuando la controversia deberá ser resuelta por los juzgados civiles o mercantiles, dado que lo que se reclama es el cumplimiento de un acto privado, y no así alguna acción u omisión derivada de alguna atribución legal consignada a la autoridad administrativa.



Recurso de Revisión 400/2020

Atento a lo anterior, se tiene que el acto de origen del juicio administrativo que nos ocupa, no es un acto administrativo derivado de imperio de la autoridad, sino, que corresponde a un acto de comercio, por lo que sus señorías deberán decretar el sobreseimiento del juicio.

Además, refiere que la competencia de este Tribunal está limitada al conocimiento de actos de autoridad emitidos unilateralmente, que se materializa cuando lo que se cuestiona es un acto administrativo, entendido como la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad en ejercicio de la potestad pública, que reconoce, crea, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones en una relación de supra a subordinación respecto del particular.

Acorde con lo expuesto, cuando se suscite alguna controversia derivada de la interpretación o cumplimiento de un contrato 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 que los dos contratantes estaban situados en un plano de igualdad.

Señalando al respecto la jurisprudencia de rubro: "*COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA*

*DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES."*

Reitera, que la naturaleza intrínseca de la contratación motivo de dicha decisión, es de origen civil o mercantil, en virtud de que en los contratos impugnados se conformó por un acuerdo de voluntades entre partes, el cual no fue formalizado en términos establecidos para tales efectos que al suscribirlo los ciñe a adquirir derechos y obligaciones recíprocas. Y adicionalmente, en el caso de los contratos administrativos, dada su finalidad de orden público, la ley prevé situaciones en las cuales el legislador ordinario, dada la naturaleza y fines de entidad pública contratante en un plano de supra a subordinación respecto del contratista (particular), pues con tal finalidad incluyó disposiciones que en derecho civil se consideran exorbitantes e inequitativas, como son, entre otras, la facultad de rescisión unilateral del contrato sólo en favor del órgano del Estado contratante, y la de darlo por terminado de manera anticipada por razones de interés jurídico, sin acudir a las instancias jurisdiccionales.

Por todo lo anterior, refiere, que la Sala inferior no realizó un verdadero estudio de la causal de improcedencia que se hiciera valer en el escrito de contestación de la demanda, derivada de la fracción I del artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y como consecuencia de ello se deberá decretar el sobreseimiento del juicio en términos del artículo 268 fracción II del propio Código Procesal, en atención a que estamos en presencia de actos de comercio o civil que dada



Recurso de Revisión 400/2020

su naturaleza queda fuera del ámbito de competencia del Tribunal de  
Justicia Administrativa del Estado de México.

Motivos de disenso que a criterio de este Cuerpo Colegiado resultan infundados para conseguir lo que con su expresión se persigue.

Se afirma lo anterior, porque contrario a lo aducido por la autoridad recurrente, la Magistrada Regional sí llevó a cabo un estudio y análisis de la causal de improcedencia prevista en la fracción I del artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, planteada por la autoridad demandada en su escrito de contestación, referente a que este Tribunal de Justicia Administrativa no es competente en razón de materia para conocer del presente asunto, pues a su decir, es de carácter civil.

Al respecto, la Magistrada Regional, determinó que dicha causal no se actualiza en el presente asunto, tomando en cuenta que el incumplimiento de un contrato de servicios en el que tiene participación un Municipio, debe impugnarse a través de un juicio administrativo, conclusión a la cual se llega con sustento en la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1284, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo II, de la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto indican:

***“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.”*

Además, reiteró, que la parte actora celebró un contrato para la adquisición de materiales, accesorios y suministros médicos “Kits para trasplante de riñón”, el once de mayo de dos mil quince, precisamente con el INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO, el cual tuvo lugar por Licitación Pública Nacional 44064003-008-15, contrato que se ubica en uno de los supuestos a que se refiere la jurisprudencia antes comentada.

Esto es, se trata de un contrato administrativo, toda vez que se celebró entre un órgano del poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas y un particular, y que tiene como finalidad la satisfacción de necesidades públicas, y un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil. De ahí que, sí resulta procedente el juicio contencioso administrativo.

Asimismo, cabe señalar, que la pretensión del actor se adecúa evidentemente al supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo, previsto en el artículo 229 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que establece:

**“Artículo 229.-** *Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:*

...



Recurso de Revisión 400/2020

*III. Los actos que dicte, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de **contratos**, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;...”*

De ahí que no se actualice la causal de improcedencia invocada por las autoridades recurrentes, pues el contrato de adquisición de bienes determinado, para la adquisición de materiales, accesorios y suministros médicos, (kits para trasplante de riñón), conforme el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, este Tribunal es competente para resolver la litis planteada en el juicio administrativo **719/2018**, al impugnarse un acto relacionado con dicho contrato, así como se acredita la plena existencia del contrato de adquisición de bienes determinado, mismo que obra en copias certificadas a fojas ciento cuarenta y tres a la ciento cincuenta y cuatro del juicio en comento.

No pasa inadvertido para este Cuerpo Colegiado, que el Instituto demandado, como cualquier ente del sector público, podrá suscribir convenios o contratos, respecto de los cuales se les atribuye el carácter de particulares, por tanto, las controversias derivadas de los mismos, serán del conocimiento de los tribunales civiles, empero dicha hipótesis se actualiza únicamente, en el caso de que la materia u objeto de tales actos jurídicos sea de orden privado.

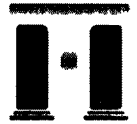
En efecto, en tratándose de aquellos actos celebrados con los particulares, cuyo objeto es la prestación de un servicio público, el ente gubernamental contrata o pacta, como órgano encargado del cumplimiento de cierta función del Estado,

derivado de lo cual, corresponde a la instancia contencioso administrativa, el conocimiento de las controversias suscitadas con motivo de los mismos.

Sirve de apoyo a lo anterior, aunque por analogía, la tesis II.3o. C.2 K (10a.) sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, que a la letra indica:

***“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). Los artículos 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 125, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal de la entidad establecen de manera expresa e imperativa, que el Municipio tendrá a su cargo, entre otros servicios públicos, el relativo a la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Por su parte, el numeral 31, fracción VII, del último ordenamiento legal en cita, autoriza a los Ayuntamientos a convenir, contratar o concesionar la ejecución de obras y prestación de servicios públicos con particulares. En ese entendido, la contratación de servicios públicos realizada por el Municipio a través de su Ayuntamiento, es un contrato administrativo por el cual el Estado delega temporalmente en una persona física o jurídica privada, o en un ente administrativo estatal, los poderes que son necesarios para la prestación de un servicio público, por cuenta y riesgo del concesionario. Consecuentemente, si el objeto del contrato fue la prestación de un servicio público de naturaleza originaria del Municipio, se entiende que éste es de carácter administrativo, pues acorde con la teoría del servicio público de los contratos administrativos y del fin de utilidad pública, existe una subordinación por parte de la empresa contratada en relación con un servicio público atingente al Municipio respecto del cual, de manera directa, debe responder frente a sus habitantes, pues es a ellos a quienes beneficia el servicio, por lo cual, las cuestiones inherentes al cumplimiento del contrato de prestación del servicio público relativo a desechos y manejo de residuos sólidos deben ser analizadas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, en términos del artículo 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, aun cuando se sustenten en el supuesto incumplimiento de pago que se pretende demostrar con facturas pues, esa circunstancia, es una consecuencia inmediata de la contratación del servicio público atinente al Ayuntamiento en el ámbito de la administración pública, lo cual hace excluyente la vía civil para decidir sobre la procedencia de las prestaciones derivadas de su celebración”.***

Máxime, que dentro del contrato que celebrara la propia autoridad con la actora, se aprecia claramente en su cláusula DÉCIMA SEXTA, que la naturaleza del mismo es



Recurso de Revisión 400/2020

administrativa, al ser un instrumento regulado por la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, así como su Reglamento.

Por último, tomando en consideración que la recurrente no realizó agravio alguno respecto a la invalidez del acto impugnado, así como de la condena impuesta en la sentencia que se recurre, lo procedente es **confirmar** la misma.

En mérito de lo expuesto y fundado; se

#### RESUELVE

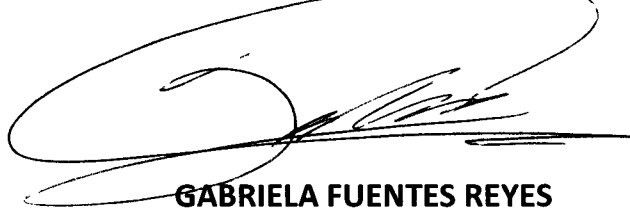
**PRIMERO.-** Se **confirma** la sentencia dictada en fecha siete de agosto de dos mil veinte, por la Magistrada de la Tercera Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente administrativo **719/2018**.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada y a la Magistrada de la Tercera Sala Regional de esta Instancia de Justicia Administrativa.

Así lo resolvió la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el **diecisiete de junio** de dos mil **veintiuno**, por unanimidad de votos de los Magistrados, Gabriela Fuentes Reyes, Rafael González Osés Cerezo y Arlen Siu Jaime Merlos, siendo ponente el

**segundo** de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos de la Sección, que da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA DE LA SEGUNDA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**



**GABRIELA FUENTES REYES**

**MAGISTRADO DE LA SEGUNDA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**



**RAFAEL GONZÁLEZ OSÉS CEREZO**

**MAGISTRADA DE LA SEGUNDA  
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**



**ARLEN SIU JAIME MERLOS**

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



**IVONEE ROA ANAYA**

RGOC/MCPH/mol\*\*

La que suscribe, Licenciada Ivonee Roa Anaya, Secretaria General de Acuerdos de la Segunda 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 de dicho Tribunal, **CERTIFICA** que el texto y firma contenidas en la presente foja, forman parte integrante de la sentencia del **recurso de revisión 400/2020**, dictada en fecha **diecisiete de junio de dos mil veintiuno**.-----

**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 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.**