

Expediente:
TJA/1ªS/336/2019

Actor:
[Redacted] a
través de su administrador único [Redacted]
[Redacted]

Autoridad demandada:
Sistema Municipal para el Desarrollo
Integral de la Familia del Municipio de
Emiliano Zapata, Morelos y otra autoridad.

Tercero perjudicado:
No existe.

Magistrado ponente:
[Redacted]

Secretario de estudio y cuenta:
[Redacted]

Contenido.

Síntesis.....	1
I. Antecedentes.....	2
II. Consideraciones Jurídicas.....	3
Competencia.....	3
Criterios para diferenciar el contrato administrativo.....	9
Servicios públicos.....	9
Cláusula exorbitante.....	12
III. Parte dispositiva.....	15

Cuernavaca, Morelos a diez de marzo del año dos mil veintiuno.

Síntesis. La actora solicitó el cumplimiento del contrato de suministro de insumos número [Redacted], de fecha 02 de enero de 2015, celebrado con la Dirección General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos. Se analizaron los criterios para diferenciar el contrato administrativo en sus vertientes “Servicio Público” y “Cláusula Exorbitante”, concluyendo que las mismas no se configuran. Se declaró que este Tribunal no tiene competencia para resolver este juicio, toda vez que el contrato no es administrativo. Sobre esas bases se configuró la causa de improcedencia prevista en la fracción IV, del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y lo procedente es su sobreseimiento.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número TJA/1ªS/336/2019.

I. Antecedentes.

1. [REDACTED] a través de su administrador único [REDACTED] presentó demanda el 17 de octubre del 2019, la cual fue prevenida y posteriormente admitida el 04 de noviembre del 2019.

Señaló como autoridades demandadas al:

- a) Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos.
- b) Director del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos.

Como actos impugnados:

- I. La falta de cumplimiento, por parte de la autoridad demandada, respecto al pago de las contraprestaciones económicas a su cargo y a favor de mi representada, derivadas del contrato administrativo que se adjunta en original como anexo dos, y relacionadas con las facturas selladas de recibido por la demandada, que se acompañan a este ocurso como anexo tres, contraprestaciones que ascienden a la cantidad de \$245,948.62 (DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS 62/100 M.N.)
- II. La falta de cumplimiento por parte de la autoridad demandada, respecto al pago de una indemnización o interés moratorio, por el retraso en el cumplimiento del pago referido en el inciso anterior, en términos de lo establecido por el artículo 15, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos, y sus correlativos del Código Fiscal del Estado.
- III. Consecuencia de la falta de cumplimiento señalada en el inciso a) que antecede, y para compensar la vulneración a la esfera de derechos de la actora, consistente en la pérdida del valor adquisitivo numerario omitido en pagar, deberá actualizarse la cantidad determinada en el referido inciso a), al momento del pago efectivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor...
- IV. La omisión de las autoridad demandada respecto de establecer de manera efectiva el saldo y la partida suficiente

en el presupuesto de egresos, para cumplir con las contraprestaciones económicas a su cargo, derivadas del contrato administrativo en original como anexo dos, y relacionadas con las facturas selladas de recibido por la demandada, que se acompañan a este ocurso como anexo tres, por la cantidad de \$245,948.62 (DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS 62/100 M.N.)

Como pretensiones:

- A. Pretensión de condena, a efecto de que se constriña a las autoridades demandadas a realizar a favor de mi representada la prestación relativa al pago de la cantidad líquida de \$245,948.62 (DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS 62/100 M.N), derivada de las obligaciones a su cargo contenidas en del (sic) contrato administrativo que se adjunta como anexo dos, y relacionadas con las facturas selladas de recibido por la demandada, que se acompañan a este ocurso como anexo tres.
 - B. Pretensión de condena, como consecuencia de la falta de cumplimiento señalada en el inciso a) que antecede, y para compensar la vulneración a la esfera de derechos de la actora, consistente en la pérdida del valor adquisitivo del numerario omitido en pagar, deberá actualizarse la cantidad determinada en el referido inciso a) al momento del pago efectivo, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
2. La autoridad demandada compareció a juicio contestando la demanda entablada en su contra.
 3. La parte actora **sí** desahogó la vista dada con la contestación de demanda y no amplió su demanda.
 4. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas. Mediante acuerdo de fecha 04 de febrero de 2020 se abrió la dilación probatoria y el 18 de marzo de 2020, se proveyó en relación a las pruebas de las partes. La audiencia de Ley se llevó a cabo el día 05 de octubre de 2020, quedando el expediente en estado de resolución.

II. Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos (**en adelante Tribunal**), es incompetente para conocer y fallar la presente

controversia.

6. El actor señaló como actos impugnados los señalados en los párrafos 1. I., 1. II., 1. III. y 1. IV.
7. Los cuales están relacionados con su pretensión de obtener el pago de \$245,948.62 (DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS 62/100 M.N.) y su actualización, derivada del cumplimiento del contrato de suministro de insumos número [REDACTED], de fecha 02 de enero de 2015, celebrado con la Dirección General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos.
8. Contrato que es del tenor literal siguiente:

"Contrato de suministro de insumos para despensa a la Dirección General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, contrato no. [REDACTED] contrato de suministro de insumos a precios unitarios y tiempo determinado que celebran por una parte el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, a través Dirección General representada por C. [REDACTED] [REDACTED] en su carácter de Directora General y por la otra, [REDACTED] representada por el [REDACTED] en su carácter de representante legal, a quienes en lo sucesivo y para los efectos de este contrato se les denominara 'LA DEPENDENCIA' y 'EL PRESTADOR', respectivamente, de acuerdo con las siguientes declaraciones y cláusulas:

DECLARACIONES

I.- 'LA DEPENDENCIA' declara que:

I.1.- Es una dependencia de la administración pública municipal descentralizada, de conformidad con lo dispuesto por el decreto número mil doscientos once, de fecha 29 de abril del 2009, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 4702.

I.2.- Su representante, la C. [REDACTED] con el carácter ya indicado, cuenta con las facultades necesarias para suscribir el presente contrato, en términos de lo dispuesto por el decreto anteriormente mencionado, del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata.

I.3.- El presente contrato se adjudica de manera directa como resultado de cotización de fecha 8 de enero del 2015.

I.5.- Su domicilio para los efectos del presente contrato, es el ubicado en [REDACTED] o.

II. 'EL PRESTADOR' declara que:

II.1.- Tiene capacidad jurídica para contratar y obligarse en los términos del presente contrato.

II.2.- Acredita su legal existencia con la escritura pública número 415, de fecha 20 de noviembre del 2006, otorgada ante la fe del [REDACTED] Notario Público No. 02 de la Quinta demarcación notarial del Estado de Morelos, en la ciudad de Yautepec, Morelos, y que se encuentra debidamente inscrita en el registro público de comercio en la ciudad de



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

"2021: año de la Independencia"

Cuernavaca, Morelos, Volumen 5, página 252, volumen, con el respectivo corrimiento de declaraciones.

II.3.- Su representante, el [REDACTED] con el carácter ya indicado, cuenta con las facultades necesarias para suscribir el presente contrato, manifestando a través de dicho representante que tales facultades no le han sido modificadas ni revocadas a la fecha.

II.4.- Su Registro Federal de Contribuyentes es: [REDACTED] de contrato de suministro de insumos.

II.5.- Su representante, se identifica con credencial de elector con número de folio (sic)

II.6.- Cuenta con los recursos técnicos, humanos y materiales necesarios para cumplir con los requerimientos objeto del presente contrato.

II.7.- Tiene establecido su domicilio en [REDACTED]

[REDACTED] Mismo que señala para todos los fines y efectos legales de este contrato.

II.8.- Conoce el contenido y los requisitos que establecen la ley adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público;

II.9.- Conoce debidamente el sitio de la obra objeto de este contrato, así como las condiciones ambientales, a fin de considerar todos los factores que intervienen en su ejecución.

III. declaran 'LA DEPENDENCIA' Y 'EL PRESTADOR' que:

III.1 La propuesta de cotización de precios que origina el presente contrato, la requisición que se genere, el propio contrato y sus anexos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones.

III.2.- Las estipulaciones contenidas en el presente contrato no modifican la propuesta, que le dan origen. Expuesto lo anterior, las partes otorgan las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- Objeto del contrato 'LA DEPENDENCIA' encomienda a 'EL PRESTADOR' la prestación de servicios consistente en suministro de productos de la canasta básica y este se obliga a realizarla hasta su total terminación, acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos y normas señalados en la declaración II.8 del apartado de declaraciones de 'EL PRESTADOR', apegándose de igual modo a los programas autorizados, presupuestos, proyectos y especificaciones generales y particulares, así como a las normas vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de esta cláusula.

SEGUNDA.- Monto del contrato el monto total del presente contrato, es de \$1,896,600.00 (un millón ochocientos noventa y seis mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), más el impuesto al valor agregado.

TERCERA.- Plazo de ejecución 'EL PRESTADOR', se obliga a realizar los trabajos materia del presente contrato en un plazo que no exceda de ocho meses, el inicio de los trabajos se efectuará el día 08 del mes de Enero de 2015 y se concluirán a más tardar el día 28 del mes de Agosto de 2015, de conformidad con el programa de ejecución pactado.

CUARTA.- Disponibilidad del inmueble y documentos administrativos 'LA DEPENDENCIA' se obliga a poner a disposición de 'EL PRESTADOR' el o los inmuebles en que deben llevarse a cabo los trabajos materia de este contrato, así como los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización.

QUINTA.- Anticipos para que 'EL PRESTADOR' realice en el sitio de los trabajos suministro de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la mercancía; así como para la compra y producción de modelo de contrato de suministros públicos, la adquisición de equipos que se instalen permanentemente y demás insumos, 'LA DEPENDENCIA' otorga el pago total por la cantidad de \$ 1,896,600.00 (un millón ochocientos noventa y seis mil seiscientos pesos 00/100 M.N), más el impuesto al valor agregado, es el contemplado en la convocatoria de licitación y el resultante del programa de erogación contenido en la propuesta presentada por 'EL PRESTADOR' dentro del procedimiento de contratación que motiva la firma del presente instrumento.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido 'EL PRESTADOR', éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a lo señalado en el párrafo anterior.

Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales desde la fecha del pago y hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de 'LA DEPENDENCIA'.

No se considerará pago en exceso cuando las diferencias que resulten a cargo del prestador sean compensadas en la estimación siguiente, o en el finiquito, si dicho pago no se hubiera identificado con anterioridad.

SEXTA.- Garantías. 'EL PRESTADOR' se obliga a surtir en la forma, términos y procedimientos previstos por la ley y su reglamento, las garantías siguientes: la compra y producción de materiales que se instalen permanentemente, conforme a la cláusula quinta y deberá ser presentada por 'EL PRESTADOR' previamente a la entrega, dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del fallo de adjudicación y, para los ejercicios subsecuentes, a partir de que 'EL PRESTADOR' (sic)

SÉPTIMA.- Ajuste de costos. Cuando concurren circunstancias de orden económico no previstas en el presente instrumento que determinen un aumento o reducción de los costos directos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa pactado, dichos costos cuando procedan deberán ser ajustados conforme al siguiente procedimiento oficio de notificación de aumento de costos fundado y motivado. No dará lugar a ajuste de costos, las cuotas compensatorias a que conforme a la ley de la materia pudiera estar sujeta la importación de los bienes contemplados en la realización de los trabajos, será 'EL PRESTADOR' quien lo promueva; mediante la presentación por escrito de la solicitud, estudios y documentación que la soporten, si el referido porcentaje es a la baja, será 'LA DEPENDENCIA' quien lo determine en el mismo plazo, con base en la documentación comprobatoria que lo justifique, salvo en el caso del procedimiento de ajuste señalado, conforme al cual invariablemente 'LA DEPENDENCIA' deberá efectuarlo con independencia de que sea a la alza o a la baja, si transcurrido dicho plazo no promoviera 'el prestador' la solicitud señalada, precluirá para éste el derecho para reclamar el ajuste de costos del mes de que se trate y de realizarlo a la baja por parte de 'LA DEPENDENCIA'. 'LA DEPENDENCIA' dentro de los sesenta días naturales siguientes a la recepción de la solicitud de 'EL PRESTADOR', deberá emitir por oficio la resolución que proceda. En caso contrario, la solicitud se tendrá por aprobada. Cuando la documentación mediante la que se promueva los ajustes de costos sea deficiente o

incompleta, 'LA DEPENDENCIA' apercibirá por escrito a que 'EL PRESTADOR' para que, en el plazo de diez días hábiles a partir de que le sea requerido, subsane el error o complemente la información solicitada. Transcurrido dicho plazo sin que 'EL PRESTADOR' diera respuesta al apercibimiento, o no lo atendiere en forma correcta, se tendrá como no presentada la solicitud de ajuste de costos. El ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados conforme a las requisiciones correspondientes, deberá cubrirse por parte de 'LA DEPENDENCIA' a solicitud de 'EL PRESTADOR', considerando el último porcentaje de ajuste que se tenga autorizado, en la estimación siguiente al mes en que se haya autorizado el ajuste concedido.

OCTAVA.- La entrega de los materiales y productos de la canasta básica serán entregados en las oficinas de la dirección general del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la familia del municipio de Emiliano Zapata.

NOVENA.- Las fechas de suministros serán única y exclusivamente en los primeros 5 días de cada mes, excluyendo los meses de Abril a junio del 2015 esto por instrucciones del INE Instituto Nacional Electoral recomendación emitida por la veta electoral con la finalidad de evitar incurrir en algún supuesto de las sanciones electorales.

DÉCIMA.- penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos 'LA DEPENDENCIA' tendrá la facultad de verificar si la mercancía objeto de este contrato se están ejecutando por 'EL PRESTADOR' de acuerdo con el programa de suministro aprobado, para lo cual 'LA DEPENDENCIA' comparará periódicamente el avance de suministros, si como consecuencia de dichas comparaciones el avance de los trabajos contratados es menor que lo que debió realizarse, 'LA DEPENDENCIA' procederá a:

i.- retener en total el cinco por ciento (5%) de las diferencias entre el importe que realmente ejecutada y el importe de la que debió realizarse, por lo tanto, se hará la retención o devolución que corresponda.

DÉCIMA PRIMERA.- jurisdicción para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, así como para todo aquello que no esté expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la aplicación de la legislación vigente en la materia, así como a la jurisdicción de los tribunales federales competentes ubicados en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, renunciando en consecuencia al fuero que pudiere corresponderles en razón de sus domicilios presentes o futuros, o por cualquier otra causa el presente contrato se firma en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, el día 02 del mes de enero de 2015. Por 'LA DEPENDENCIA' C. [REDACTED] en su carácter de Directora General por 'LA CONTRATISTA' en carácter del (sic) representante legal del prestador que suscriba el contrato."

9. La actora sostuvo la competencia de este Tribunal diciendo que el contrato es administrativo por su interés público y social, su objeto recae sobre un servicio público (la prestación de servicios básicos de salud, asistencia social y atención integral a niños, adolescentes, personas vulnerables o en condiciones de riesgo, así como aquellas con discapacidad y adultos mayores, por lo que el suministro de productos de canasta básica, son indispensables para llevar a cabo el servicio público, para lo cual fue creado y está facultado dicho sistema municipal); desigualdad y cláusulas exorbitantes (por ejemplo respecto

al cese de los efectos del contrato) y existe una jurisdicción especial.

10. Para sostener su dicho invocó las tesis con los rubros: "CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS"; "SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS"; "ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. EL PRINCIPIO DE CONTINENCIA DE LA CAUSA OBLIGA AL JUZGADOR A ESTUDIAR TODOS SUS COMPONENTES, AUNQUE ALGUNOS NO SEAN DE EJECUCIÓN IRREPARABLE"; "COMPETENCIA LABORAL, TRATÁNDOSE DE PLURALIDAD DE DEMANDADOS, NO DEBE DIVIDIRSE LA CONTINENCIA DE LA CAUSA"; "CONTRATOS, LEY QUE LOS RIGE"; "TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SI LA MATERIA DE LA CONTROVERSIA CORRESPONDE AL FUERO ADMINISTRATIVO, LAS PARTES NO PUEDEN EXPRESA NI TÁCITAMENTE ATRIBUIRLE COMPETENCIA AUN JUEZ FEDERAL O LOCAL"; "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA"; "DAÑOS Y PERJUICIOS. FORMA DE FIJAR EL MONTO DE LA GARANTÍA POR ESOS CONCEPTOS AL CONCEDERSE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA CANTIDAD LÍQUIDA"; "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. SI LA MEDIDA CAUTELAR TIENE POR OBJETO IMPEDIR LA EJECUCIÓN DE UNA CONDENA EN CANTIDAD LÍQUIDA A FAVOR DEL TERCERO PERJUDICADO, EL MONTO DE LA GARANTÍA POR CONCEPTO DE DAÑOS DEBE FIJARSE SOBRE LA BASE DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y, RESPECTO A LOS PERJUICIOS, DEBE ATENDERSE AL INTERÉS LEGAL PREVISTO EN LA MATERIA QUE RIJA EL ACTO RECLAMADO"; "DAÑOS Y PERJUICIOS CONFORME AL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO. EL ÍNDICE INFLACIONARIO ESTABLECIDO POR EL BANCO DE MÉXICO A TRAVÉS DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR ES LA HERRAMIENTA IDÓNEA PARA SU CÁLCULO".
11. Por su parte, la autoridad demandada dijo que el contrato que exhibe la demandante no es de naturaleza administrativa porque no implica el ejercicio de una función administrativa ni satisface el interés público y que no se sujeta a un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil. Que si bien el objeto del contrato señala que es para el suministro de canasta básica, no establece que se encuentre vinculado a algún programa de tipo social, por lo que esos suministros pueden ser utilizados para los fines como son premios u obsequios; así mismo, porque no se advierte la existencia de cláusulas exorbitantes e inequitativas como son entre otras, la facultad de rescisión unilateral del contrato y la de darlo por terminado de manera anticipada por razones de interés público y sin necesidad de acudir a las instancias jurisdiccionales. Invocó la tesis con el rubro: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS".



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

“2021: año de la Independencia”

12. La pregunta que debemos respondernos es si el contrato realizado entre las partes es administrativo o no.
13. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto.
14. Infirió, que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial.
15. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.¹

Criterios para diferenciar el contrato administrativo.

16. Los criterios doctrinales para diferenciar al contrato administrativo son variados, entre ellos destacan el subjetivo, el de jurisdicción, el formal, el de la cláusula exorbitante, el legalista, el de los servicios públicos, el de la finalidad, y el mixto.²
17. En esta sentencia abordaremos los criterios de “servicios públicos” y el de “cláusula exorbitante”, que son los que invoca la actora para sostener que es un contrato administrativo.

Servicios públicos.

18. La actora dice que es un contrato de servicios y que, a través de él realiza el suministro de productos de canasta básica, son indispensables para llevar a cabo el servicio público, para lo cual fue creado y está facultado dicho sistema municipal de Emiliano Zapata, Morelos.

¹ CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. Época: Novena Época. Registro: 189995. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, abril de 2001. Materia(s): Administrativa, Civil. Tesis: P. IX/2001. Página: 324.

² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Colección INEHRM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª. ed., 2016, p. 165.

19. Doctrinalmente, un contrato de servicios *"será todo aquel por el cual se encomienda a una persona natural o jurídica, la gestión de un servicio público, incluyendo con tal carácter contractual la concesión"*³.
20. De conformidad con el criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su *telos*, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines —distintos a los propios de los contratos de derecho privado—, como pudiera ser el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes; destacan entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de la utilidad pública.
21. Según la modalidad de los servicios públicos del criterio teleológico, es administrativo todo contrato cuya finalidad consista en la prestación de un servicio público.⁴
22. De acuerdo con la versión del interés público del criterio teleológico, para la diferenciación de los contratos administrativos, dicho interés representa la finalidad de los mismos. Como explica Héctor Jorge Escola:

*"Todas esas singularidades características, todas las peculiaridades que le son asignadas y contribuyen a perfilar los contratos administrativos, nacen de su específica finalidad de interés público, por lo que es ese propósito de alcanzar de manera directa e inmediata la satisfacción de ese interés público el que define de manera contundente e irrefutable un contrato como contrato administrativo."*⁵

23. En el párrafo 8, se transcribió el contrato. Del cual se destaca lo siguiente:

"Contrato de suministro de insumos para despensa a la Dirección General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, contrato no. [REDACTED] [REDACTED]. [REDACTED] contrato de suministro de insumos a precios unitarios y tiempo determinado..."

[...]

CLÁUSULAS

PRIMERA.- Objeto del contrato 'LA DEPENDENCIA' encomienda a 'EL PRESTADOR' la prestación de servicios consistente en suministro de productos de la canasta básica y este se obliga a realizarla hasta su total terminación, acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos y normas señalados en la declaración II.8 del apartado de declaraciones de 'EL PRESTADOR', apegándose de igual modo a los programas autorizados, presupuestos, proyectos y especificaciones generales y particulares, así como a las normas vigentes en el lugar donde

³ García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho Administrativo*, 9ª. ed., E. I. S. A., 1968, p. 134.

⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo. Primer Curso*, México, Porrúa, 1994, p. 273.

⁵ Héctor Jorge Escola, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 160 y 161.

deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de esta cláusula.

[...]

OCTAVA.- La entrega de los materiales y productos de la canasta básica serán entregados en las oficinas de la dirección general del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la familia del municipio de Emiliano Zapata.

[...]"

24. De su lectura podemos ver que el contrato es de suministro de insumos para despensa.

25. La Real Academia Española define estos términos de la siguiente forma:

*"Suministro: 1. m. Acción y efecto de suministrar. 2. m. Provisión de víveres o utensilios para las tropas, penados, presos, etc. 3. m. Cosas o efectos suministrados."*⁶

*"Suministrar: 1. tr. Proveer a alguien de algo que necesita."*⁷

*"Insumo: 1. m. Econ. Conjunto de elementos que toman parte en la producción de otros bienes."*⁸

*"Despensa: ... 2. f. Provisión de comestibles..."*⁹

26. De su aplicación práctica podemos entender que, a través del contrato, lo que se pretende es que la empresa [REDACTED], provea de bienes comestibles a la Dirección General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata.

27. De la lectura del contrato no se desprende que la empresa [REDACTED] sea la que **directamente** entregue las despensas a los ciudadanos, sino que debe entregarla en las oficinas de la dirección general del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la familia del municipio de Emiliano Zapata.

28. Sobre estas bases, se considera que no es un contrato administrativo, porque no persigue una finalidad de orden público, ni implica el ejercicio de una función administrativa, ni satisface el interés público, ni su objeto está vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, a la satisfacción de las necesidades colectivas; así mismo, en el contrato no se especifica el destino de las provisiones.

29. Es decir, con el contrato no se le está encomendando a la prestadora, la gestión de un servicio público.

⁶ <https://dle.rae.es/suministro>

⁷ <https://dle.rae.es/suministrar>

⁸ <https://dle.rae.es/insumo>

⁹ <https://dle.rae.es/despensa>

30. Por lo que se concluye que, atendiendo al criterio para diferenciar el contrato administrativo, en su vertiente de “servicios públicos”, el contrato no es administrativo.

Cláusula exorbitante.

31. La actora dice que las cláusulas Primera (relacionada con la declaración II. 8. del contrato) y Décima del contrato son exorbitantes.
32. De conformidad con el criterio de “cláusula exorbitante”, un contrato será administrativo a condición de que estipule cláusulas que rebasen la órbita del derecho ordinario, por ejemplo, por atribuirse a la administración pública contratante, prerrogativas [respecto del particular con el que contrata] que no se pueden conferir a ninguna de las partes en contrato ordinario alguno; o bien, por otorgar al particular con quien contrata, poderes o facultades específicas respecto de terceros, imposibles de conferir conforme al derecho privado. Como dice el profesor [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] “la nota propia de este tipo de contratos radica en la existencia, en ellos, de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir, de cláusulas que no tendrían cabida dentro del derecho común y que ponen de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público”¹⁰.
33. El régimen jurídico exorbitante al que somete, deriva de su régimen jurídico que rebasa la órbita, los límites del derecho ordinario, por generar derechos y obligaciones impensables y aun inadmisibles en éste, como son la posibilidad de su modificación, o de su ejecución directa y, aun, de su rescisión o revocación unilateral, por parte a la administración pública contratante.
34. Si el derecho privado fuese suficiente para regular los negocios contractuales que la administración pública celebra en los términos previstos en el contrato administrativo, éste no tendría razón de ser, ya que sólo se justifica siempre y cuando su régimen jurídico sea sustancialmente distinto del que rige las relaciones contractuales de los particulares.
35. Las cláusulas Primera (relacionada con la declaración II. 8. del contrato) y Décima del contrato, son del tenor siguiente:

“PRIMERA.- Objeto del contrato ‘LA DEPENDENCIA’ encomienda a ‘EL PRESTADOR’ la prestación de servicios consistente en suministro de productos de la canasta básica y este se obliga a realizarla hasta su total terminación, acatando para ello lo establecido por los diversos ordenamientos y normas señalados en la declaración II.8¹¹ del apartado de declaraciones de ‘EL PRESTADOR’, apegándose de igual modo a los

¹⁰ Héctor Jorge Escola, *op. cit.*, vol. I, p. 103.

¹¹ II.8.- Conoce el contenido y los requisitos que establecen la ley adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; [...].”

programas autorizados, presupuestos, proyectos y especificaciones generales y particulares, así como a las normas vigentes en el lugar donde deban realizarse los trabajos, mismos que se tienen por reproducidos como parte integrante de esta cláusula.

[...]

DÉCIMA.- penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos 'LA DEPENDENCIA' tendrá la facultad de verificar si la mercancía objeto de este contrato se están ejecutando por 'EL PRESTADOR' de acuerdo con el programa de suministro aprobado, para lo cual 'LA DEPENDENCIA' comparará periódicamente el avance de suministros, si como consecuencia de dichas comparaciones el avance de los trabajos contratados es menor que lo que debió realizarse, 'LA DEPENDENCIA' procederá a:

i.- retener en total el cinco por ciento (5%) de las diferencias entre el importe que realmente ejecutada y el importe de la que debió realizarse, por lo tanto, se hará la retención o devolución que corresponda.

[...]”

36. La cláusula primera no es exorbitante, porque en ella se establece el objeto del contrato y la obligación del prestador de suministrar los productos de la canasta básica.
37. La Declaración II. 8., solamente hace alusión a que el prestador conoce el contenido y los requisitos que establece la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; pero no por eso puede considerarse una cláusula exorbitante; además, **esta es una de las declaraciones que hizo la misma prestadora, no la dependencia.**
38. La cláusula Décima, establece una pena convencional por atraso en la ejecución de los trabajos; que “LA DEPENDENCIA” tendrá la facultad de verificar si la mercancía objeto de ese contrato se está ejecutando por “EL PRESTADOR” de acuerdo con el programa de suministro aprobado, para lo cual “LA DEPENDENCIA” comparará periódicamente el avance de suministros, y si como consecuencia de dichas comparaciones el avance de los trabajos contratados es menor que lo que debió realizarse, “LA DEPENDENCIA” procederá a retener el 5% de las diferencias entre el importe realmente ejecutado y el importe de la que debió realizarse, y, por ello, se hará la retención o devolución que corresponda.
39. Esta cláusula no es exorbitante, porque también es aplicable al derecho civil o mercantil, ya que es una pena convencional que tradicionalmente se encuentra en todos los contratos; y el porcentaje acordado (5%), no es exorbitante.
40. Sobre estas bases, se concluye que, atendiendo al criterio para diferenciar el contrato administrativo, en su vertiente de “cláusulas exorbitantes”, el contrato no es administrativo, porque las Cláusulas Primera y Décima, no son exorbitantes, al no establecer la posibilidad de modificación del contrato, o de su ejecución directa y, aun, de su

“2021: año de la Independencia”

rescisión o revocación unilateral, por parte a la administración pública contratante.

41. Si el contrato que se pide su cumplimiento no es administrativo, este Tribunal es **incompetente** para resolver sobre la presente controversia, y, por ello, se configura la causa de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹², que establece que el juicio es improcedente contra actos cuya impugnación no corresponda conocer a este Tribunal; por lo tanto, lo conducente es declarar el sobreseimiento del presente juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹³.
42. Sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el ejercicio de este derecho se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente.¹⁴
43. En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la incompetencia por razón de la materia, este tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente, al ser carga procesal de la parte actora.¹⁵
44. Al haberse sobreseído este juicio, es improcedente analizar las razones de impugnación, sus pruebas y las pretensiones de la parte actora, porque su pronunciamiento es una cuestión de fondo.¹⁶

¹² "Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:

[...]

IV. Actos cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal de Justicia Administrativa;

[...]"

¹³ "Artículo 38. Procede el sobreseimiento del juicio:

[...]

II. Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley;

[...]"

¹⁴ TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA. Registro digital: 24088. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: Libro XIV, noviembre de 2012 Tomo 2. Página: 1554. Amparo directo en revisión 2125/2011.

¹⁵ INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. Época: Décima Época. Registro: 2010356. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 146/2015 (10a.) Página: 1042.

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ADVIERTA QUE NO LE COMPETE CONOCER DE UN ASUNTO, DEBE SOBRESEER EN EL JUICIO Y NO DECLINAR SU COMPETENCIA A UN DIVERSO ÓRGANO JURISDICCIONAL. Época: Décima Época. Registro: 2011961. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, junio de 2016, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: PC.XXVII. J/6 A (10a.) Página: 2363. PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Contradicción de tesis 7/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Vigésimo Séptimo Circuito. 19 de abril de 2016. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Juan Ramón Rodríguez Minaya, Gonzalo Eolo Durán Molina y Adán Gilberto Villarreal Castro. Ponente: Gonzalo Eolo Durán Molina. Secretaria: María del Pilar Díez Hidalgo Casanovas.

¹⁶ SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. No. Registro: 212,468, Jurisprudencia, Materia (s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente:

III. Parte dispositiva.

45. Este Tribunal no tiene competencia para resolver este proceso.

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida en la sesión ordinaria de pleno y firmada por unanimidad de votos por los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, magistrado presidente maestro en derecho [REDACTED], titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁷; magistrado maestro en derecho [REDACTED] titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; magistrado licenciado en derecho [REDACTED] titular de la Segunda Sala de Instrucción; magistrado doctor en derecho [REDACTED], titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado licenciado en derecho [REDACTED], titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁸; ante la licenciada en derecho [REDACTED] secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

[REDACTED]
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO PONENTE

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 77, mayo de 1994, Tesis: VI. 2o. J/280, Página: 77, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 757, página 566.

¹⁷ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

¹⁸ *Ibidem*.

MAGISTRADO

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

La licenciada en derecho [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] secretaria General de
Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, hace constar:
Que la presente hoja de firmas corresponde a la resolución del expediente número
TJA/1aS/336/2019, relativo al juicio de nulidad promovido por [REDACTED]
[REDACTED] a través de su administrador único [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en
contra del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio
de Emiliano Zapata, Morelos y otra autoridad; misma que fue aprobada en pleno el
día diez de marzo del año dos mil veintiuno. Conste.