

EXPEDIENTE: TJA/1^ºS/71/2017

ACTORA:

CLINICA MDK, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de representante legal.

AUTORIDAD DEMANDADA:

H. AYUNTAMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, MORELOS.

TERCERO PERJUDICADO:

NO EXISTE.

MAGISTRADO PONENTE:

SECRETARIA PROYECTISTA:

TABLA DE CONTENIDO:

| | |
|--|-----------|
| 1. ANTECEDENTES ----- | 1 |
| 2. RAZONES JURÍDICAS ----- | 4 |
| 2.1. Análisis de la procedencia o no de la vía ----- | 4 |
| 3. PARTE DISPOSITIVA ----- | 14 |
| 3.1. Improcedencia de la vía ----- | 14 |
| 3.2. Sobreseimiento ----- | 14 |
| 3.3. Remisión de copia certificada de la sentencia definitiva al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimotavo Circuito ----- | 15 |
| 3.4. Notificación ----- | 15 |

Cuernavaca, Morelos a veintisiete de febrero del dos mil diecinueve.

En cumplimiento al acuerdo del 07 de febrero de 2019, emitido por la Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimotavo Circuito, en el amparo directo número [REDACTED] promovido por el quejoso **H. AYUNTAMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, MORELOS**, se dicta la presente:

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número **TJA/1^ºS/71/2017**.

1.- ANTECEDENTES:

1.1.- Por escrito presentado el 24 de febrero de 2017, CLINICA MDK, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de representante legal, demanda como actos impugnados: "1) La omisión al cumplimiento del contrato de prestación de servicios celebrado entre mi representada y el Ayuntamiento de Emiliano Zapata del Estado de Morelos en fecha 1 de agosto de 2013. 2) La omisión de pago de las facturas emitidas a favor del Ayuntamiento, mismas que se enumeran a continuación: a) Factura A29 de fecha 30 (treinta) de Enero del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). b) Factura A32 de fecha 5 (cinco) de Marzo del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). c) Factura A34 de fecha 30 (treinta) de Marzo del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). d) Factura A36 de fecha 30 (treinta) de Abril del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). e) Factura A38 de fecha 29 (veintinueve) de mayo del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). f) Factura A39 de fecha 30 (treinta) de Junio del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). g) Factura A41 de fecha 24 (veinticuatro) de Julio del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). h) Factura A42 del mes de agosto del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.)." (sic).

1.2.- Se admitió la demanda, por lo que se ordenó emplazar a la autoridad demandada¹.

1.3.- La autoridad contestó la demanda².

1.4.- Se ordenó abrir el juicio a prueba por el término común de cinco días para las partes³.

1.5.- La autoridad demandada ofreció pruebas.

¹ Hoja 380 a 382 vuelta.

² Hoja 624 y 624 vuelta.

³ Hoja 629.

Se acordó que la parte actora no ofreció, ni ratificó prueba alguna dentro del término probatorio concedido en el presente juicio, por lo que se le tuvo por perdido el derecho que pudo haber ejercitado para dicho fin⁴, para la mejor decisión del presente juicio con fundamento en el último párrafo del artículo 391 del Código Procesal Civil del Estado de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de la materia, este Tribunal tomará en cuenta todos y cada uno de los documentos que exhibió en autos.

1.6.- La Audiencia de Ley, se llevó a cabo el 08 de diciembre de 2017, con fundamento en la fracción V, del artículo 122 de la Ley de la materia se citó a las partes para oír sentencia definitiva, misma que se pronunció el 03 de abril de 2018, en contra de la cual la autoridad demandada, promovió juicio de amparo, que quedó radicado en el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, bajo el número Amparo Directo número 331/2018, resolviéndose por ejecutoria del 11 de octubre de 2018, a través de la cual se ordenó dejar sin efectos la resolución definitiva, se emitiera otra, al tenor de lo siguiente:

"[...]"

a) Deje insubsistente la sentencia reclamada y;

b) Emita otra en la que, en atención a los actos que constituyen la litis, analice si le compete materialmente o no, conocer de éstos; es decir, analice la procedencia del juicio de nulidad, específicamente en torno aquella causal sustentada en la improcedencia de la vía".

1.7. Por auto de 05 de noviembre de 2018, se ordenó de nueva cuenta turnar los presentes autos para oír sentencia definitiva, misma que se pronunció el 20 de noviembre de 2018.

1.8. Por acuerdo del 07 de febrero de 2019, emitido por la Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, en el amparo directo número [REDACTED] determinó no tener por cumplida la ejecutoria de amparo emitida el 11 de octubre de 2018, en al amparo citado, por lo que se requirió a este Tribunal para que dejara insubsistente la sentencia definitiva del 20 de noviembre de 2018, y se emitiera otra nueva, atendiendo a los lineamientos precisados en la ejecutoria de amparo emitida el 11 de octubre de 2018, al tenor de lo siguiente:

"[...]"

Entonces como el nuevo pronunciamiento de la autoridad responsable no se ciñe a los lineamientos establecidos en la ejecutoria emitida en el juicio de amparo directo [REDACTED] con fundamento en el artículo 192 de la Ley de Amparo, se le requiere para que subsane el defecto en que incurrió y cumpla íntegramente la ejecutoria concesoria del amparo; esto es, que dentro del plazo de tres días hábiles, contados a partir de que se legalmente notificada, deje insubsistente la sentencia

⁴ Hoja 660 a 665.

emitida el veinte de noviembre de dos mil dieciocho y en su lugar, dicte otra en la que acate los efectos establecidos en la sentencia pronunciada en el juicio de amparo directo en que se actúa.

Apercibida que de no atender este requerimiento le será impuesta una multa equivalente entre cien y mil unidades de medida y actualización, con apoyo en los dispuesto en los numerales 238 y 258 de la Ley de Amparo; además se determinará el incumplimiento de la ejecutoria y se remitirán los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el trámite de la inejecución, el que podría culminar con la separación del cargo y su consignación. [...]”.

1.18. Por acuerdo del 11 de febrero de 2019, se ordenó turnar los autos para dictar sentencia definitiva, misma que hoy se pronuncia:

2. RAZONES JURÍDICAS:

2.1. ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA O NO DE LA VÍA.

En cumplimiento a la ejecutoria que se acata se realiza el análisis de la procedencia o no de la vía del juicio de nulidad ante Tribunal.

Se debe proceder al análisis de la vía ante este Tribunal y no de la competencia porque en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, no establece la facultad de este Tribunal para la apertura de un trámite competencial, para determinar qué órgano jurisdiccional es el competente para resolver la controversia en el juicio, toda vez que se considera que el juicio es improcedente, porque el acto cuya nulidad se demandó no le compete conocerlo a este Tribunal, como se explicará más adelante.

Es improcedente la vía intentada ante este Tribunal, porque carece de competencia para resolver la presente controversia, no obstante que el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos, en la ejecutoria del 15 de diciembre de 2016, emitida en el juicio ordinario mercantil [REDACTED] promovido por la parte actora en contra de la autoridad demandada, determinara que este Órgano Jurisdiccional era competente para conocer del asunto⁵; y por acuerdo de 23 de diciembre de 2016⁶, ordenó remitir la demanda y contestación, resolución que incluso consintió la autoridad demandada.

Pues, es deber de este Tribunal analizar si es procedente o no vía de nulidad para conocer del acto impugnado:

“1) La omisión al cumplimiento del contrato de prestación de servicios celebrado entre mi representada y el Ayuntamiento de Emiliano Zapata del Estado de Morelos en fecha 1 de agosto de 2013. 2) La omisión de pago de las facturas

⁵ Consultable a hoja 304 a 309.

⁶ Consultable a hoja 316 y 317.



“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

emitidas a favor del Ayuntamiento, mismas que se enumeran a continuación: a) Factura A29 de fecha 30 (treinta) de Enero del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). b) Factura A32 de fecha 5 (cinco) de Marzo del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). c) Factura A34 de fecha 30 (treinta) de Marzo del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). d) Factura A36 de fecha 30 (treinta) de Abril del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). e) Factura A38 de fecha 29 (veintinueve) de mayo del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). f) Factura A39 de fecha 30 (treinta) de Junio del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). g) Factura A41 de fecha 24 (veinticuatro) de Julio del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.). h) Factura A42 del mes de agosto del 2015 (dos mil quince), a favor del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos y/o Municipio de Emiliano Zapata, del Estado de Morelos, por la cantidad de \$1,095.196.20 (sic) (UN MILLON NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS 20/100 M.N.).” (sic).

En la instrumental de actuaciones a hoja 249 a 252 corre agregado el **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS PROFESIONALES DE PRIMER NIVEL**, del 01 de agosto de 2013, celebrado y suscrito por la parte actora Clínica MDK, S.A. de C.V., representada por el doctor [REDACTED] en su carácter de administrador público y por otra el H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos, representado por el Presidente Municipal, asistido por el Secretario del H. Ayuntamiento, documental que no fue controvertida ni impugnada por la autoridad demandada en términos de lo dispuesto por los artículos 97 y 98 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable.

El artículo 40, fracción VIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable, Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable, establece a favor de este Órgano Jurisdiccional la competencia para conocer de las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los contratos de naturaleza administrativa o los que deriven de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos,

o de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, o de los Reglamentos Municipales en dichas materias, al tenor de lo siguiente:

"Artículo 40. El Tribunal de Justicia Administrativa tendrá competencia para conocer:

[...]

VIII.- Las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los contratos de naturaleza administrativa o los que deriven de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos, o de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, o de los Reglamentos Municipales en dichas materias;"

El contrato que la parte actora solicita su cumplimiento no es de naturaleza administrativa, por lo siguiente:

La doctrina señala que existen dos criterios para determinar la naturaleza de los contratos administrativos: por su naturaleza u objeto:

- a) El del servicio público.
- b) El de la cláusula exorbitante de derecho común.

Conforme al primero, todo contrato celebrado por la administración que tenga por objeto un servicio público, será administrativo.

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.

En esas consideraciones se determina 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 autorizan su régimen especial.

Por el contrario, cuando el objeto 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 norma de ejecución de la 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.

Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en ellos, el Estado interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales. Por ello, presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares.

En estos contratos, el particular se compromete con el Estado a realizar una obra determinada conforme a las exigencias pactadas.

En los contratos de obra pública a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, la voluntad de la entidad contratante se da a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara a través de un acto administrativo, como lo es la celebración del contrato de obra pública, el cual, como todo acto realizado por el Poder Estatal en su formación y vigencia, se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable.

A lo anterior sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial:

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 sujetos⁷.

⁷ 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. Tesis contendientes: Tesis PC.I.C. J/43 C (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,

La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal o municipal y una empresa o 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. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal o municipal 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. 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.

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;

Décima Época, Libro 39, Tomo II, febrero de 2017, página 987, y Tesis PC.II.C. J/1 C (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTICULARES, RECAE EN UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 15 de enero de 2016 a las 10:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 26, Tomo III, enero de 2016, página 1937. Tesis de jurisprudencia 14/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de enero de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 02 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 05 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Núm. de Registro: 2016318 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro S2, Marzo de 2018, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 14/2018 (10a.). Página: 1284

2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado;

3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y,

4) La jurisdicción especial.

Sirven de orientación las siguientes tesis:

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.⁸

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. 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. De ello se infiere 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. 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

⁸ Época: Novena Época. Registro: 188644. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, octubre de 2001. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI.3o.A.S0 A. Página: 1103.

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.”⁹

Los artículos 115 fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 114 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 123, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establecen de manera expresa e imperativa, que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios, entre otros, de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

Por su parte, el numeral 38, fracción IX, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, autoriza a los Ayuntamientos, dentro del ámbito de su competencia y sujetándose a los requisitos que las leyes impongan, a autorizar la celebración de contratos, convenios y demás actos jurídicos, con todo tipo de autoridades, instituciones o particulares, para el expedito ejercicio de sus funciones.

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.

El contrato que la parte actora solicita su cumplimiento fue celebrado fue con el objeto de **proporcionar a los empleados del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos y sus beneficiarios, servicio médico de primer nivel**, como se convino en la primera cláusula; en la cláusula segunda la parte actora se obligó a suministrar el servicio médico de primer nivel consistente en consulta médica general, laboratorio de primer nivel, rayos X y ultrasonido siempre y cuando se requiera urgencias que ni pongan en peligro la vida de los trabajadores del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos; en la cláusula tercera se estableció la forma de prestación de servicios, al tenor de lo siguiente:

“PRIMERA.- OBJETO. *El presente contrato tiene como objeto a través del “PRESTADOR DE SERVICIOS” a los empleados y a los derechohabientes de estos, del AYUNTAMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, MORELOS Servicio Médico de primer nivel.*

SEGUNDA.- SERVICIO. *El “PRESTADOR DE SERVICIOS”, se obliga a suministrar el Servicio Médico de primer nivel consistente en; consulta Médica general, laboratorio de primer nivel, rayos X y ultrasonido*

⁹ 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.



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/185/71/2017

siempre y cuando se requiera y urgencias que no pongan en peligro la vida de los trabajadores del Ayuntamiento de Emiliano Zapata.

TERCERA.- FORMA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. El "PRESTADOR DE SERVICIOS" se obliga a brindar los Servicios Médicos de primer nivel a los empleados del AYUNTAMIENTO cuyo pago mensual se originara del rubro de gasto corriente y también podrá brindar Servicio Médico a particulares, actividad que ha venido realizando con antelación a la firma del presente instrumento.

Por lo que se determina que el servicio contratado fue de índole profesional, en beneficio de los trabajadores del H. Ayuntamiento y los beneficiarios de estos, más no así tuvo por objeto la prestación de un servicio público de aquellos encomendados por el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ a los Municipios actuando en funciones de derecho público y por consecuencia, tampoco se buscó satisfacer un interés general a favor de la población de ese Ayuntamiento, sino a un grupo específico de personas, con las que el Ayuntamiento guardaba, en ese momento una relación de subordinación y dependencia económica (obrero-patronal).

La naturaleza del citado contrato es **privada** y no administrativo, pues su objeto es de interés particular los trabajadores del H. Ayuntamiento y los beneficiarios de estos, y no un servicio público; por lo que existe igualdad de las partes contratantes; las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato; no contiene cláusulas exorbitantes, por lo que para dirimir la controversia sobre ese contrato recae en los **tribunales ordinarios**.

El contrato celebrado por la parte actora y el H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos, es de **naturaleza privada**, al intervenir las partes contratantes en su carácter de igualdad; por estar está regido por el derecho privado porque su objeto no esta vinculado con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, no tiende a satisfacer necesidades colectivas a favor de la población del H. Ayuntamiento.

No pasa desapercibido que los artículos 43, fracción VI¹¹ y 45¹², fracción III, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, impone

¹⁰ "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

¹¹ Artículo *43.- Los trabajadores de base del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán derecho a:

a los Municipios proporcionar a sus trabajadores servicio médico, a través de alguna de las instituciones públicas con la que hubieran celebrado convenio.

La circunstancia de que el H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos, hubiera celebrado el acto jurídico de que se trata, con una persona moral privada y en beneficio en exclusiva de sus trabajadores, evidencia que su actuación no obedeció a funciones de derecho público, con todo y que los servicios contratados sean de índole médico profesionales, porque el servicio no se trata de alguno de aquellos de carácter público, cuya prestación está a cargo de los Municipio por disposición expresa del artículo 115, fracción III constitucional.

Por lo tanto, es **improcedente la vía del juicio de nulidad** ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos por ser **incompetente** para resolver sobre la interpretación y cumplimiento del **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS PROFESIONALES DE PRIMER NIVEL**, del 01 de agosto de 2013, celebrado y suscrito por la parte actora y la autoridad demandada; por lo que se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 76, fracción XV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos aplicable¹³, que establece que el juicio es improcedente contra actos o resoluciones que no constituyen en sí mismos, actos de autoridad; por lo tanto, lo conducente es declarar el sobreseimiento del presente juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 77, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹⁴.

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.

[...]

VI.- Disfrutar de los beneficios de la seguridad social que otorgue la Institución con la que el Gobierno o los Municipios hayan celebrado convenio;

[...]

¹² Artículo *45.- Los Poderes del Estado y los Municipios están obligados con sus trabajadores a:

[...]

III.- Proporcionarles servicio médico;

[...]

¹³ "Artículo 76. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente:

[...]

XV.- En contra de los actos o resoluciones de las dependencias que no constituyan en sí mismos, actos de autoridad;"

¹⁴ "Artículo 77. 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;"



En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la improcedencia de la vía, este tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente.

Ilustra lo anterior la tesis que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía al presente asunto:

IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESEER EN EL JUICIO. Conforme al artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra actos que no le competa conocer a dicho Tribunal; de modo que si se demanda algún acto ajeno a su competencia material prevista en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica que lo rige, la consecuencia necesaria, cuando la demanda respectiva se hubiere admitido, es que deba sobreseerse en el juicio, con apoyo en la fracción II del artículo 9o. del primer ordenamiento citado, acorde con la cual, procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8o. mencionado. Ahora bien, como ninguno de estos preceptos, ni alguno otro de la propia ley, disponen que al actualizarse la improcedencia –y el consecuente sobreseimiento en el juicio– también deba precisarse en la propia resolución cuál es, en su caso, la diversa autoridad a quien compete el conocimiento del asunto, se concluye que en estos supuestos el legislador estableció una causal sustentada en la improcedencia de la vía y, por ello, no existe obligación legal del Tribunal de señalar a qué otra autoridad han de remitirse los autos, ni debe esperar a que ésta decida si acepta o no la competencia, y menos aún condicionar la improcedencia del juicio hasta que se decida un posible conflicto competencial entablado con el órgano al que se le declinó competencia, a fin de que hasta este último momento se decrete la firmeza del sobreseimiento. En efecto, no deben confundirse las figuras jurídicas de la incompetencia y de la improcedencia de la vía, pues mientras la primera implica la apertura de un procedimiento para determinar qué órgano jurisdiccional se hará cargo de la demanda, ya sea porque una autoridad decline su conocimiento, o bien, pida a otra que se inhíba de ello; la segunda exclusivamente conlleva la determinación unilateral de rechazar la demanda porque ante quien se presentó carece de atribuciones para conocer de las pretensiones del actor, quedando a salvo sus derechos para hacerlos valer ante la autoridad que elija como la competente. En consecuencia, como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no dispone expresamente la apertura de un trámite competencial cuando se estime que el juicio es improcedente, porque el acto cuya nulidad se demandó no le compete conocerlo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ante esta clara improcedencia de la vía, cuando la demanda hubiere sido admitida, dicho órgano jurisdiccional debe limitarse a sobreseer en el juicio, pues al carecer de facultades expresas para la apertura de un

trámite competencial, hecha excepción de los conflictos originados al seno del propio Tribunal por razón de territorio, tampoco debe actuar en un sentido no autorizado por la ley, si se toma en cuenta que conforme al principio de legalidad sólo puede hacer lo que ésta le permite y, además, con ese proceder tampoco se restringen las defensas del actor, al contar con medios de impugnación a su alcance para combatir el sobreseimiento referido¹⁵.

Resulta improcedente analizar las razones de impugnación y las pretensiones de la parte actora, porque su pronunciamiento es una cuestión de fondo.

Sirve de orientación la tesis que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía al presente asunto:

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.¹⁶

3. PARTE DISPOSITIVA:

3.1. Es improcedente la vía de nulidad ante este Tribunal por no ser competente para conocer y resolver del presente juicio de

¹⁵ Contradicción de tesis 389/2016. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de abril de 2018. Mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. con el proyecto original, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes. Tesis y criterio contendientes: Tesis 2a./J. 146/2015 (10a.), de título y subtítulo: "INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24; Tomo II, noviembre de 2015, página 1042, y Tesis 2a. CXXII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LA JUSTICIA. SUPUESTO EN QUE LA CARGA PROCESAL DE PRESENTAR UNA DEMANDA ANTE AUTORIDAD COMPETENTE SE CONSTITUYE EN UN OBSTÁCULO QUE VACÍA DE CONTENIDO ESE DERECHO FUNDAMENTAL.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1297, y El criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 1159/2014 y 5739/2015. El Tribunal Pleno, el nueve de julio en curso, aprobó, con el número 21/2018 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a nueve de julio de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 07 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de septiembre de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Décima Época Núm. de Registro: 2017811. Instancia: Pleno Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I Materia(s): Administrativa Tesis: P./J. 21/2018 (10a.). Página: 271

¹⁶ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. No. Registro: 212,468, Jurisprudencia, Materia (s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: 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.

nulidad, en términos de lo señalado en la razón jurídica 2.1. de la presente resolución.

3.2. Se decreta el sobreseimiento del presente juicio, en relación al acto impugnado, que demanda a las autoridades demandadas, con fundamento en el artículo 77, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por actualizarse la causal de improcedencia prevista por la fracción XV, del artículo 76, de la citada Ley, con apego a lo razonado en la razón jurídica 2.1.

3.3. Remítase copia certificada de la presente resolución al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, como informe del cumplimiento dado a la ejecutoria que pronunció en el juicio de amparo directo administrativo número 331/2018.

3.4. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Cuarta 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 Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Quinta 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 CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

~~MAGISTRADO PONENTE~~

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

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 SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

La Licenciada [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/185/71/2017 relativo al juicio administrativo, promovido por CLINICA MDK, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de representante legal, en contra del H. AYUNTAMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, MORELOS, misma que fue aprobada en pleno del veintisiete de febrero del dos mil diecinueve. DOY FE.