

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 1103/2016**

GUADALAJARA, JALISCO, A CUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO.

V I S T O S para resolver en **sentencia definitiva** los autos del juicio administrativo con número de expediente indicado al rubro superior derecho, promovido por [REDACTED], en contra del TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TONALÁ.

R E S U L T A N D O

1. Mediante escrito presentado ante esta Primera Sala Unitaria el treinta de mayo del año dos mil dieciséis, el ciudadano [REDACTED], interpuso demanda en la vía contenciosa administrativa, en contra del Tesorero Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, teniendo como resolución impugnada: La negativa ficta del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, respecto de la solicitud de pago de servicios consistentes en "*...elaboración de videos y fotografías para el X Concurso Nacional de la Cerámica (...) por la elaboración de materiales gráfico, de video, fotografías y pautas para redes sociales con motivo del 3er Informe de Actividades del Ayuntamiento de Tonalá...*", presentado con fecha cinco de noviembre del año dos mil quince; demanda que se admitió por auto del seis de junio del año dos mil dieciséis.

2. En el mismo acuerdo se admitieron las pruebas ofertadas por la parte actora, mismas que se tuvieron por desahogadas dada su propia naturaleza, ordenándose emplazar a la autoridad demandada y correrle traslado con copias simples del escrito de demanda y sus anexos, para que produjera contestación, apercibida de las consecuencias legales de no hacerlo.

3. Por acuerdo del primero de agosto del año dos mil dieciséis, se tuvo al Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Tonalá, formulando contestación en tiempo y forma a la demanda, admitiéndole las pruebas ofrecidas, mismas que se tuvieron por desahogadas dada su propia naturaleza, ordenándose correr traslado a la parte actora con las copias simples de dicho escrito; así mismo se concedió a la parte actora un término de diez días para que formulara su ampliación de demanda, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

4. A través del auto de treinta de septiembre de dos mil dieciséis, tuvo a la parte actora ampliando su demanda, admitiéndose las pruebas

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 1103/2016**

ofrecidas y teniéndolas por desahogadas debido a que su naturaleza así lo permitía, por lo que se ordenó correr traslado a la enjuiciada para que dentro del término de diez días produjera contestación a la referida ampliación, con el apercibimiento correspondiente en caso de omisión.

5. Por actuación del veinticinco de noviembre de la anualidad dos mil dieciséis, se tuvo a la autoridad demandada por conducto de sus abogados patronos contestando en tiempo y forma la ampliación a la demanda, admitiéndose las pruebas ofertadas y teniéndolas por desahogadas por así permitirlo su propia naturaleza.

6. Finalmente, por actuación del veintitrés de enero de dos mil diecisiete, al advertirse que no existía prueba pendiente por desahogar, se concedió las partes el término de tres días para que formularan por escrito sus alegatos, sin que alguna los rindiera, ordenándose cerrar la instrucción y citándose a las partes dictar la sentencia definitiva correspondiente.

CONSIDERANDO

I. Se estima que esta Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, resulta incompetente para conocer de la presente controversia, por los siguientes motivos y consideraciones:

Es dable precisar en primer término, que si bien es cierto, el accionante compareció ante este órgano jurisdiccional a demandar la negativa ficta, respecto de la solicitud presentada ante el Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, con fecha cinco de noviembre de la anualidad dos mil quince, por lo que ve a la petición de pago de servicios consistentes en "*...elaboración de videos y fotografías para el X Concurso Nacional de la Cerámica (...) por la elaboración de materiales gráfico, de video, fotografías y pautas para redes sociales con motivo del 3er Informe de Actividades del Ayuntamiento de Tonalá...*", se desprende que el origen de dicha solicitud es materia civil y no precisamente un acto de naturaleza administrativa, al controvertir el incumplimiento de un contrato de prestación de servicios.

Como primer aspecto, para una mejor comprensión de la presente decisión judicial, es pertinente establecer la definición de contrato administrativo, así "Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa" en la obra "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial "Porrúa" Copyright 2014 estatuyen como concepto de contrato administrativo de la siguiente forma:

"Etimológicamente la palabra contrato proviene del latín contractus, la que a su vez deriva de la palabra contrahere, y que

significa reunir, lograr, concretar, lo cual nos da la idea de un acuerdo de voluntades. Así los artículos 1792 y 1793 del Código Civil Federal definen el contrato como el acuerdo de dos o más personas que producen o transfieren derechos y obligaciones.

El instituto Jurídico del contrato no es exclusivo del derecho civil, por el contrario, tal institución pertenece a la Teoría General del Derecho, que lo hace aplicable a cualquiera de sus ramas, pero que se adjetiviza por la finalidad del mismo, por sus caracteres y el régimen jurídico al que se haya sometido, dando lugar así a los diferentes tipos de contratos, como son: civiles, mercantiles, laborales, administrativos, etcétera.

De acuerdo con lo anterior, podemos considerar al contrato administrativo como el acuerdo de voluntades entre la Administración Pública y un particular, creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que se encuentra sujeto a un régimen de derecho público.

De esta definición se desprenden las siguientes características de los contratos administrativos:

A. Constituyen verdaderos contratos en razón de que son celebrados por acuerdo de voluntades, y que ésta es generadora de derechos y obligaciones.

B. Una de las partes es siempre un órgano competente de la Administración Pública.

C. El órgano administrativo lo celebra para satisfacer intereses públicos.

D. Su régimen jurídico es de derecho público, razón por la cual puede contener cláusulas exorbitantes al derecho privado, aunque el hecho de que no las contenga expresamente no implica que el órgano administrativo no las pueda ejercer, ya que las mismas siempre se hayan presentes por la naturaleza propia del contrato."

Luego, el diccionario jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, disco compacto, define al contrato administrativo como "el que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya prestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público", en esta misma obra (diccionario) refiere: "Gabino Fraga" considera que "cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estadales de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se entrará en el dominio del contrato administrativo", y también Andrés Sierra Rojas, lo explica como "un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la Administración Pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 1103/2016**

jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado”.

Finalmente, el “Diccionario de Derecho”, autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, 33ª edición, editorial Porrúa, precisan al contrato administrativo como *“contrato especial mediante el cual un órgano de la administración (estatal, municipal, etc), conviene en la adquisición o compra de una cosa, en la construcción de una obra o en recibir un servicio, con el objeto de atender al cumplimiento de alguna finalidad pública de las que le estén legalmente encomendados.”*

De esa guisa, conforme se ha visto en los contratos administrativos, está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos, por lo que no existe igualdad entre las partes y es válido que existan entre ellos cláusulas exorbitantes. 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.

De ello, se puede concluir que todo contrato administrativo es un acuerdo de voluntades celebrado por la administración pública, con una finalidad de interés colectivo; y es precisamente esta última circunstancia la que justifica en ellos la existencia de cláusulas o prerrogativas exorbitantes al derecho común que colocan al particular contratante en una relación de subordinación frente a la propia administración. Aspectos que como se verá en posteriores párrafos no se actualizan en la especie.

De esta forma, la naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular, se deduce válidamente en razón de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como el régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. Por lo anterior, se puede deducir que se está en presencia de un sinalagmático administrativo cuando su objeto o finalidad estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, y ante esto es permitido establecer cláusulas desiguales que desde la óptica del derecho civil, pudiesen resultar nulas, pero que en el campo

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 1103/2016**

administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.

En ese sentido, del contrato que exhibe el actor celebrado con fecha veintiséis de mayo de la anualidad dos mil quince, celebrado entre el Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, representado por el Presidente, Síndico, Secretario General y Tesorero, todos de dicho municipio, y por otra parte la empresa [REDACTED], se aprecia de dicho sinalagmático que tiene como objeto el siguiente:

"CLÁUSULAS

PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO. El objeto del presente contrato consiste en el servicio de producción audiovisual especializado y de imagen que **"LA EMPRESA"** brindará a **"EL MUNICIPIO"** en materia del 3er Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Tonalá (2015).

"LA EMPRESA" se encargará de producir: 1.- (3) DOCUMENTALES DE 3 MIN CADA UNO PARA REDES SOCIALES REFERENTES AL 3ER INFORME DE GOBIERNO, 2.- CONCEPTUALIZACIÓN GUIONES Y PLANEACIÓN CREATIVA, 3.- REDACCIÓN Y DISEÑO EDITORIAL DEL 3ER INFORME DE GOBIERNO (NO INCLUYE IMPRESIÓN).

"LA EMPRESA" tendrá la obligación durante la vigencia del presente instrumento a prestar el servicio objeto del mismo de manera uniforme, regular y continua."

De lo descrito se desprende, que el objeto del contrato no forma parte del fin jurídico propio de la administración, ya que si bien, resulta obligatorio para el ejecutivo municipal, rendir un informe al Ayuntamiento del ejercicio de la Administración dentro de los primeros quince días del mes de septiembre de cada año, la que se hace saber a las autoridades estatales y a los ciudadanos en general, de conformidad con lo previsto en el numeral 47 fracción VIII de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, lo cierto es que la solicitud de los servicios profesionales para la producción de documentales para redes sociales, conceptualización guiones y planeación creativa, redacción y diseño editorial, en que se apoyó dicho Ayuntamiento para la elaboración del informe respectivo, no constituye en sí un fin público, sino un servicio particular para dicho efecto.

"Artículo 47. Corresponde al Presidente Municipal la función ejecutiva del municipio. Tiene las siguientes obligaciones:

(...)

VIII. Rendir informe al Ayuntamiento del ejercicio de la administración dentro de los primeros quince días del mes de septiembre de cada año, en la fecha que se fije con la oportunidad necesaria, la que se hará saber a las autoridades estatales y a los ciudadanos en general;”

Así, el contrato de prestación de servicios de que se trata, no tiene por objeto una prestación de utilidad pública y satisfacción de un interés general, pues su objeto no se encuentra vinculado al cumplimiento de las atribuciones de la entidad pública demandada, por lo que se concluye que el sinalagmático de mérito no es un contrato administrativo, pues no contiene los elementos del acto jurídico de esa naturaleza como lo son, que verse sobre un servicio público y que las partes hubiesen pactado bajo el esquema de una relación de supra a subordinación, situación que en presente caso no acontece, de ahí que este Juzgador no pueda conocer del fondo de la controversia.

A lo anterior, cobra aplicación la tesis VI.3o.A.50 A¹, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, que dice:

“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

¹ Página 1103, Tomo XIV, octubre del año dos mil uno, de la novena época, consultable con número de registro 188644 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del “IUS” de la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 1103/2016**

necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.”

Así mismo, aplica al caso concreto, la diversa tesis P. IX/2001², sustentada en el juicio ordinario civil federal 1/2000, del Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de marzo de dos mil uno, aprobada con el número IX/2001, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“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 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.”

Luego, a fin de satisfacer efectivamente el derecho fundamental a la administración de justicia establecido el artículo 17 de nuestra Carta Magna, y en consecuencia de la falta de competencia de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, para conocer del presente asunto, se ordena remitir los autos al Órgano Jurisdiccional competente para resolver

² Página 324, del Tomo XIII, abril del año dos mil uno, de la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, consultable con el número de registro 189995, en el “IUS” ya citado.

la pretensión del actor, esto es, al Juzgado Civil en Turno, para que se avoque al conocimiento del mismo.

A lo anterior, cobra aplicación la tesis visible en la página 2853, del Tomo XXXI, marzo de 2010, de la Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta que dice:

“ACCESO A LA JUSTICIA. LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA ELEGIDA POR EL ACCIONANTE, DEBIDO A LA INCOMPETENCIA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL INSTADO, NO DEBE TRASCENDER EN DENEGAR UNA SOLUCIÓN JUDICIAL EFECTIVA. En caso de que un órgano jurisdiccional, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estime procedente el sobreseimiento del juicio con fundamento en la fracción II del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por considerar que a diverso órgano compete el conocimiento del asunto, ello pasa por alto el contenido del artículo 17 constitucional, así como el diverso artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues **a fin de garantizar el pleno acceso a la administración de justicia de los gobernados en lugar de sobreseer con apoyo en tal precepto, se debe enviar el asunto al órgano competente a fin de que sea éste quien resuelva sobre la pretensión planteada.** En este contexto, y a fin de satisfacer efectivamente el derecho fundamental aludido, debe acudirse al último de los numerales citados, mismo que prescribe la obligación por parte del Estado, de conceder a toda persona bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, mismos que pueden estar reconocidos tanto en la legislación interna, como en la propia convención. En la interpretación que se ha hecho de este numeral por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido criterio sostenido que, para la satisfacción de dicha prerrogativa, no basta con la existencia formal de un recurso, sino que los mismos deben ser efectivos; es decir, deben ser capaces de producir resultados o respuestas y tener plena eficacia restitutoria ante la violación de derechos alegada; en otras palabras, la obligación a cargo del Estado no se agota con la existencia legal de un recurso, sino que el mismo debe ser idóneo para combatir la violación y brindar la posibilidad real, no ilusoria, de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida. La existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana citada, sino de todo estado de derecho. De lo anterior puede concluirse,

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 1103/2016**

válidamente, que aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el referido derecho de acceso a la justicia.”
(Lo resaltado es propio)

En tal virtud, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, es de resolverse conforme al siguiente:

R E S O L U T I V O

ÚNICO. Se advirtió que este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, carece de competencia para conocer de la controversia planteada, y a fin de satisfacer efectivamente el derecho fundamental a la administración de justicia establecido el artículo 17 de nuestra Carta Magna, en consecuencia se ordena remitir los autos al órgano jurisdiccional competente para resolver la pretensión del actor, a saber, Juzgado Civil en Turno, para que se avoque al conocimiento del presente asunto.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así lo resolvió el Magistrado **HORACIO LEÓN HERNÁNDEZ**, Presidente de la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, creado mediante Decreto número 26408/LXI/17 publicado el 18 de julio de 2017, en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, vigente a partir del día siguiente de su publicación, actuando ante la Secretaria de Sala, Licenciada **Norma Cristina Flores López**, quien autoriza y da fe.-----

HLH/NCFL

"La Sala o Ponencia que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco; Cuadragésimo Octavo, Cuadragésimo Noveno y Quincuagésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación de Información Pública, que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco; Décimo Quinto, Décimo Sexto y Décimo Séptimo de los Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y Reservada que deberán observar los

**PRIMERA SALA UNITARIA
EXPEDIENTE: 1103/2016**

Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia (nombre del actor, representante legal, domicilio de la parte actora, etc.), información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos. Firma el secretario de acuerdos que emite la presente.”