

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 292/2017
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO
EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y
EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO
CIRCUITO**

**PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ**

Elaboró: Leticia Yatsuko Hosaka Martínez

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **diecisiete de enero de dos mil dieciocho.**

**Vo. Bo.
Ministro:**

VISTOS los autos para resolver la denuncia de contradicción de tesis **292/2017**; y,

R E S U L T A N D O

Cotejó:

1. **PRIMERO.** Mediante oficio 116/2017 de uno de agosto de dos mil diecisiete, enviado por correo y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce del mismo mes y año, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Colima manifestó que al resolver el juicio ordinario civil ***** analizó las tesis jurisprudenciales PC.I.C. J/43 C (10a.), sustentada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y el criterio PC.II.C. J/1 C (10a.), del Pleno en Materia

Civil del Segundo Circuito, de las que advirtió una divergencia de razonamientos.

2. Lo anterior bajo el argumento de que el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito** en la jurisprudencia PC.I.C. J/43 C (10a.) concluyó que cuando se reclama la falta de pago de las prestaciones derivadas de los contratos de adquisición, de prestación de servicios o de obra pública celebrados entre la administración pública federal y un particular corresponde conocer de la controversia a un juez de distrito en materia civil, toda vez que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación, por lo que las partes se encuentran en un plano de igualdad y además, ese incumplimiento contractual corresponde al ámbito del derecho civil.
3. Por su parte, el **Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito** en la jurisprudencia PC.II.C. J/1 C (10a.) resolvió que el órgano jurisdiccional encargado de conocer de la acción de cumplimiento de un contrato de obra pública celebrado entre entidades públicas y particulares recae en un tribunal de lo contencioso administrativo, pues no obstante que se reclamó el cobro de una prestación, ésta debe considerarse como mera consecuencia del cumplimiento del contrato demandado y ese contrato tiene naturaleza administrativa, por lo que su conocimiento debe corresponder a una autoridad en esa materia.
4. **SEGUNDO.** En auto de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis; la radicó en el expediente **292/2017** y ordenó su turno al Ministro Eduardo

Medina Mora I., para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

5. En el mismo proveído requirió a la Presidencia de los Plenos de Circuito contendientes para que remitieran a través del sistema *MINTERSCJN* la versión digitalizada del original o de las copias certificadas de los asuntos correspondientes; de igual forma, solicitó que informara si el criterio sustentado se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, señalara las razones que apoyen las consideraciones respectivas.
6. **TERCERO.** Mediante proveído de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, el Presidente del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito remitió la versión digitalizada de la constancia solicitada e informó que el criterio sustentado en esa contradicción se encuentra vigente.
7. Por su parte, el Presidente del Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito, mediante proveído de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, remitió la versión digitalizada del original de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 6/2014 e informó que el criterio sustentado en esa contradicción se encuentra vigente en los términos en que fue resuelta sin modificación.
8. **CUARTO.** En acuerdo de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó turnar los autos para su estudio y resolución al Ministro ponente.
9. **QUINTO.** Mediante dictamen presentado el ocho de noviembre de dos mil diecisiete se solicitó la remisión de este asunto a la Segunda

Sala de este Alto Tribunal, a fin de que sea la que resuelva, al considerar que se ubica en los supuestos previstos en el Punto Tercero del Acuerdo General 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

10. **SEXTO.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el expediente relativo a esta contradicción de tesis a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación mediante acuerdo dictado el nueve de noviembre de dos mil diecisiete.
11. **SÉPTIMO.** Finalmente, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto mediante acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete dictado por su Presidente.

C O N S I D E R A N D O:

12. **PRIMERO.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los Puntos Primero y Tercero, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte

de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Plenos de Circuito, en un asunto materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

13. **SEGUNDO.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la formuló el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Colima.
14. **TERCERO.** El juez de distrito denunciante señaló que el problema jurídico a resolver consiste en determinar cuál es la autoridad competente para conocer de una controversia suscitada con motivo del incumplimiento de la obligación de pago derivado de un contrato de obra pública o de prestación de servicios.
15. Con el fin de dilucidar el tema que dio origen a la contradicción es pertinente tener en cuenta lo considerado en las ejecutorias pronunciadas por los Plenos de Circuito en Materia Civil contendientes:
16. El **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito** al resolver la contradicción de tesis 24/2016 señaló lo siguiente:

*“En este caso **los juicios de origen**, de los que derivan a su vez las resoluciones que dieron origen a la presente contradicción de tesis, **tuvieron como génesis demandas promovidas por una persona moral de derecho privado, en contra de la Administración Pública Federal (Ejecutivo Federal, a través de la***

Secretaría de Salud), en las que se reclamó el pago – como una modalidad de diversas prestaciones derivadas de la acción de cumplimiento de un contrato denominado de prestación de servicios de difusión en medios complementarios, suscrito entre las partes-.

*Este Pleno de Circuito considera que en asuntos con las características enunciadas **el órgano jurisdiccional competente para conocer de la acción de cumplimiento de un contrato de prestación de servicios suscrito entre un particular y el Ejecutivo Federal (Administración Pública Federal) es un Juez de Distrito Civil Federal**, de acuerdo a los razonamientos que se exponen a continuación.*

...

Acorde con lo expuesto, cuando se suscite alguna controversia derivada de la interpretación o cumplimiento de un contrato administrativo (como los de obra pública y prestación de servicios), lo primero que debe dilucidarse es si esa controversia proviene de un acto en el que la entidad contratante hizo uso de alguna de sus facultades de imperio, o si proviene de alguna actuación en la que los dos contratantes estaba situados en un plano de igualdad.

La importancia de considerar ese aspecto estriba en que si la controversia proviene del uso de una facultad especial, el acto de la entidad contratante debe ser considerado proveniente de autoridad y éste debe controvertirse a través de los recursos o juicios que las leyes aplicables concedan para tales fines.

En cambio, si la controversia proviene de algún acto en que los contratantes se ubicaron en un plano de igualdad, dicha controversia podrá dirimirse por los medios de solución previstos para ese tipo de conflictos (por ejemplo, un juicio civil).

...

Las prestaciones reclamadas tienen su origen en una relación contractual, en la cual se pactaron obligaciones recíprocas que adquirieron las partes al celebrar el contrato bilateral de prestación de servicios de difusión en medios complementarios, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, puesto que no existen elementos que

conduzcan a presumir que las prestaciones reclamadas son consecuencia de un acto de autoridad o administrativo emitido por la parte demandada -Secretaría de Salud-.

...al celebrar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal contratos administrativos con particulares, como son los regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, actúan con doble carácter, es decir, como entes de derecho público y con la calidad de personas morales de derecho privado.

No debe perderse de vista que la naturaleza intrínseca de la contratación es de origen civil, ya que se trata de conformar un acuerdo de voluntades entre partes, que al suscribirlos los ciñe a adquirir derechos y obligaciones recíprocos. Y adicionalmente, en el caso de los contratos administrativos, dada su finalidad de orden público, la ley prevé situaciones en las cuales el legislador ordinario, dada la naturaleza y fines de la contratación que regula, consideró procedente colocar a la dependencia o entidad pública contratante en un plano de supra a subordinación respecto del contratista (particular), pues con tal finalidad incluyó disposiciones que en derecho civil se considerarían exorbitantes e inequitativas, como son, entre otras, la facultad de rescisión unilateral del contrato sólo en favor del órgano del Estado contratante, y la de darlo por terminado de manera anticipada por razones de interés público, sin necesidad de acudir a las instancias jurisdiccionales.

...

Con motivo de lo anterior, **si la entidad pública incurre en incumplimiento del contrato al negarse a realizar el pago a que está obligada, su omisión a cumplir con el pago no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que corresponde al ámbito del derecho civil**, al margen de que la ley administrativa aplicable sea la que prevé como sanción el pago de gastos financieros, que es un concepto administrativo, pero que en los asuntos que dieron origen a los criterios discrepantes esta

última es una prestación accesorio a la principal, que es la de pago de pesos.

*En esta hipótesis, **si la parte demandada, ente público, se negara a cubrir lo pactado en el contrato, el incumplimiento de esa obligación sólo la podría exigir el acreedor en la vía civil, pese a que se trate de un contrato administrativo, pues no existe disposición legal administrativa de carácter adjetivo que conceda una acción específica en ese ámbito (administrativo).** Lo anterior es así, porque el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa) es una instancia de control de la legalidad de los actos de autoridades federales o locales cuando hagan uso de recursos federales; de ahí que, con una sola excepción, únicamente pueden promover ese juicio particulares afectados por actos administrativos.*

...

*Así, **la falta de cumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales constituye únicamente una conducta morosa de la parte obligada, que da lugar, cuando incurre en esta conducta el ente de gobierno contratista, a que no se cuestione por medio de la jurisdicción administrativa federal, sino en el ámbito del derecho civil, a través de un juicio ordinario civil federal, que debe promoverse ante un juzgado de distrito en materia civil, como tribunal de instancia.***

*Luego, si en los juicios de donde derivan los asuntos que conocieron los tribunales contendientes, la parte actora no demandó como prestación la anulación de una resolución definitiva o de un acto administrativo o procedimiento de esa naturaleza que se le haya instruido, sino el **pago de una cantidad en dinero, derivado del incumplimiento contractual**, como suerte principal, entonces no es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa) **el que deba conocer del asunto, sino un Juzgado de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México**".*

17. Criterio anterior que dio origen a la jurisprudencia PC.I.C. J/43 C

(10a.) visible en la página novecientos ochenta y siete, libro treinta y nueve, tomo II, Décima Época, correspondiente al mes de febrero de dos mil diecisiete, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de título, subtítulo y texto siguientes:

“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. Conforme el artículo 1, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada, y su correlativo 1, párrafo segundo, de la Ley vigente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un tribunal de lo contencioso administrativo (actualmente órgano jurisdiccional), dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la propia ley establece, cuya competencia material está prevista en el numeral 14 de aquel ordenamiento abrogado y su correlativo 3 del vigente, que lo facultan para conocer de juicios en los que se demande la nulidad de resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos vinculados con las diversas materias comprendidas en las fracciones que contienen, entre las que destacan la VII del artículo 14 y la VIII del 3, tocantes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal y las empresas productivas del Estado, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal. Sin embargo, cuando surge una controversia derivada del incumplimiento de una relación contractual que tiene como sustento obligaciones recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un contrato bilateral de

adquisición, de prestación de servicios o de obra pública, en un plano de igualdad, que debe dilucidarse a partir de esa premisa, es evidente que si la administración pública federal asume obligaciones recíprocas frente al particular, consistentes principalmente en el pago de los bienes adquiridos, servicios recibidos u obras ejecutadas, no está obligada en tanto ente público, sino en virtud de que el pago se pactó en un acuerdo de voluntades como contraprestación a su cargo, por lo que las partes se encuentran en un plano de coordinación. Por este motivo, si la entidad pública incurre en incumplimiento del contrato al negarse a realizar el pago a que está obligada, no puede considerarse un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil, por lo cual no es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el órgano que debe conocer del asunto, sino un Juez de Distrito en Materia Civil, con apoyo en el artículo 53, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

18. Por su parte, el **Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito** al resolver la contradicción de tesis 6/2014 sostuvo en la parte conducente:

“Ahora bien, del análisis de las prestaciones reclamadas en los juicios citados, los hechos relatados en las demandas que les dieron origen y los documentos base de la acción exhibidos como pruebas en ellos, se tiene que la naturaleza de la acción es de tipo administrativo.

Lo anterior es así, pues en todos los casos las prestaciones reclamadas consistieron en demandar el cumplimiento de los contratos de obra pública (o de los convenios de rescisión derivados de éstos)⁴, los cuales son considerados de naturaleza administrativa.

Ello es así, pues los contratos de carácter administrativo son aquéllos celebrados entre un órgano de la

administración del Estado y un particular u órgano público, cuyo objetivo es satisfacer de manera directa e inmediata un fin de interés público.

...

*En ese sentido, conforme a las circunstancias antes aludidas se concluye que **la naturaleza de la acción, en los casos a que se refieren los criterios contendientes, es de tipo administrativo, por lo que corresponde dilucidar este tipo de controversias al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.***

...

En el caso esa acción será de carácter administrativo si se involucra una prestación relacionada con un acto de esa calidad, traducido en una prestación de voluntad realizada por un órgano de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa y cuyo fin sea la satisfacción de un interés público.

...

*En esa tesitura, resulta claro que **tratándose de asuntos cuya prestación reclamada sea el cumplimiento o rescisión de un contrato de obra pública celebrado entre particulares y un ente de la administración del Estado, la competencia se surtirá a favor de un Tribunal Contencioso Administrativo.***

...

Sin que sea óbice a lo anterior que en el juicio natural se haya reclamado el pago de pesos, pues ello no puede dar margen a estimar que se está en el caso de una acción de naturaleza civil o mercantil, ya que dicha pretensión constituye una mera consecuencia del cumplimiento demandado respecto de una estipulación y obligación administrativa, pactada en los contratos de obra pública respectivos, en donde se estipularon las cantidades demandadas en los juicios de los que provienen los criterios contendientes.

...

Entonces si la naturaleza de la acción es administrativa y conforme al precepto 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene por

objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares, luego, es dicha autoridad legalmente competente para conocer del asunto y no así un tribunal civil o mercantil, aunque no se disponga así expresamente.

...

En efecto, la sola circunstancia de que las prestaciones deriven del cumplimiento o rescisión de un contrato de obra pública no conlleva que se trate de dos entes jurídicos que no estén investidos de imperium, pues el Estado interviene en su función de autoridad y por ello es que la Ley lo regula de manera expresa y concreta en el Código Administrativo del Estado de México, y como consecuencia el contratista no interviene como sujeto de una relación derivada de la legislación civil.

Por tanto, conforme al código administrativo y su reglamento, así como a la interpretación antes realizada, es al Tribunal Contencioso Administrativo a quien corresponde conocer de cualquier controversia que se suscite por la rescisión o cumplimiento en los casos en que el particular es el demandante y durante la tramitación y sustanciación del juicio no se despoja de su calidad de entidad estatal, y desde luego que debe responder ante una decisión jurisdiccional como es la que dicta el Tribunal de la materia”.

19. Este criterio dio origen a la jurisprudencia PC.II.C. J/1 C (10a.) visible en la página mil novecientos treinta y siete, libro veintiséis, tomo III, Décima Época, correspondiente al mes de enero de dos mil dieciséis, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de título, subtítulo y texto siguientes:

“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. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los conflictos competenciales por razón de la materia deben resolverse atendiendo en exclusiva a la naturaleza de la acción planteada en el caso que dio origen al conflicto competencial, mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y, en su caso, los preceptos legales en que se apoye la demanda, pero siempre prescindiendo del estudio de la relación jurídica sustancial existente entre las partes en conflicto, pues ello, es parte del análisis de las cuestiones de fondo del asunto. De lo anterior se sigue que, cuando la prestación reclamada consista en el cumplimiento o rescisión de un contrato de obra pública celebrado entre entidades públicas del Estado de México y particulares, y dichas circunstancias se corroboren con los hechos narrados en la demanda, los documentos aportados como pruebas y los fundamentos legales invocados, la competencia para conocer de la acción relativa recae en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, atento a la naturaleza administrativa de dicho contrato, no obstante que se reclame el cobro de pesos, pues esa pretensión debe considerarse una mera consecuencia del cumplimiento demandado”.*

20. CUARTO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, pues su existencia constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

21. Al respecto, el Tribunal Pleno sostiene que una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados de Circuito en ese tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los

Tribunales Colegiados de Circuito; por ello para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una discrepancia en el proceso de interpretación, para lo cual será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de determinar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas.

- 22.** De tal suerte que si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, y no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:
- 23.** Que los Tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese; y,
- 24.** Que la interpretación gire respecto del mismo problema jurídico y que sobre éste los tribunales acuerden criterios jurídicos discrepantes en relación con la solución adoptada en la controversia planteada aunque no se hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales.
- 25.** Lo anterior se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 72/2010, visible en la página siete, tomo XXXII, de la Novena Época, correspondiente al mes de agosto de dos mil diez, del Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan ‘tesis contradictorias’, entendiéndose por ‘tesis’ el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: ‘CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU

EXISTENCIA', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución".

26. De igual forma, resulta orientadora la tesis aislada del Tribunal Pleno P. V/2011, visible en la página siete, tomo XXXIV, de la Novena Época, correspondiente al mes de julio de dos mil once, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más

órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: ‘CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS’, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico”.

27. Conforme a los criterios aquí reproducidos, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:
28. **A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
29. **B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.
30. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que, **aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica** —el sentido de una norma, el alcance de un principio, la

finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general—, **y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho**, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

31. Así, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

32. Ahora bien, de la lectura de las consideraciones sustanciales adoptadas por los Plenos de Circuito, se desprende que el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito** analizó controversias derivadas

del incumplimiento a contratos de prestación de servicios (específicamente contratos de difusión en medios complementarios) por parte de la administración pública federal, es decir, este Pleno se centró en determinar qué autoridad es competente, por razón de materia, para conocer una controversia suscitada con motivo del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios de difusión en medios complementarios, celebrado entre una entidad de la administración pública federal, en ambos casos la Secretaría de Salud, y un particular.

33. Por su parte, el **Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito** determinó si un órgano en materia civil o administrativa era la autoridad competente para resolver la falta de pago de la contraprestación derivada de contratos de obra pública celebrados entre ayuntamientos u organismos estatales con particulares.
34. Si bien de los antecedentes previamente señalados se advierte que la contradicción de criterios surgió del análisis de diversos acuerdos administrativos celebrados en un caso con una entidad pública federal y en otro con entes del orden jurídico local, por lo que en principio se podría considerar que los hechos examinados no eran idénticos, sí se estudió la misma cuestión jurídica, consistente en determinar qué tipo de juicio procede, si uno en materia civil o uno en materia administrativa, para resolver respecto del incumplimiento de pago derivado de cierto tipo de contratos administrativos.
35. Al respecto, el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió que cuando surge una controversia derivada del incumplimiento de una relación contractual que tiene como sustento obligaciones

recíprocas que contrajeron las partes al celebrar un contrato de adquisición, de prestación de servicios o de obra pública, un juez de distrito en materia civil es el encargado de resolverla, toda vez que la obligación de pagar los bienes adquiridos, los servicios recibidos o las obras ejecutadas no se consideran un acto administrativo de carácter negativo, sino un mero incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil.

36. Por su parte, el **Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito** determinó que cuando la prestación reclamada consista en el cumplimiento o rescisión de un contrato de obra pública celebrado entre entidades públicas y particulares y dichas circunstancias se corroboren con los hechos narrados en la demanda, los documentos aportados como pruebas y los fundamentos legales invocados, la competencia para conocer de la acción relativa recae en un tribunal de lo contencioso administrativo debido a la naturaleza administrativa de dicho acto, porque a pesar de que se reclame el cobro de pesos, esa pretensión debe considerarse como una mera consecuencia del cumplimiento del contrato demandado.
37. De acuerdo con lo previamente expuesto, lo sustentado por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito se opone a lo concluido por el Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito, ya que el primero determinó que un juez de distrito en materia civil es el competente para resolver sobre el incumplimiento de pago derivado de un contrato de prestación de servicios o de obra pública; mientras que el segundo concluyó que un tribunal de lo contencioso administrativo será el encargado de dilucidar respecto de la falta de pago de un contrato de obra pública.

38. En virtud de lo anterior y si bien los órdenes involucrados son diferentes, pues en unos casos participó una entidad de la administración pública federal y en otros el ayuntamiento y organismos estatales, **sí existe la contradicción de tesis denunciada** entre los criterios sustentados por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito y el punto de divergencia radica en determinar mediante qué tipo de juicio se debe resolver el incumplimiento de pago de un contrato de prestación de servicios o de obra pública.
39. **QUINTO.** A efecto de determinar cuál es el tipo de juicio que se debe entablar para resolver la controversia originada por el incumplimiento de pago derivado de un contrato de prestación de servicios o de obra pública, es importante previamente establecer cuál es la naturaleza de la prestación reclamada.
40. En este caso, ambos Plenos de Circuito coinciden que el documento que dio origen a la prestación reclamada es un acto administrativo; sin embargo, difieren en el ámbito de derecho al que corresponde conocer un incumplimiento contractual derivado de un contrato de este tipo.
41. Con el fin de determinar lo anterior, es importante señalar que derivado de su actuación como autoridad, el Estado tiene como finalidad, entre otras cuestiones, satisfacer las necesidades colectivas, de acuerdo con lo que establece la ley; sin embargo, dado que no puede realizar por sí mismo todas las encomiendas esenciales para satisfacer las necesidades de la colectividad, debe

recurrir a la colaboración de los particulares, ya sea de manera voluntaria o forzosa.

42. Precisamente, mediante la celebración de contratos administrativos, el Estado, a través de la administración pública, solicita la colaboración de los particulares para satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.
43. Los contratos administrativos son aquéllos celebrados entre un particular o varios y la administración pública, en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado¹.
44. En contraste no se considerarán contratos administrativos aquéllos que se celebren: i) entre particulares, ii) entre personas de derecho público del propio Estado y iii) por personas de derecho público, sin implicar el ejercicio de función administrativa², sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado³.
45. En relación con las características de los contratos administrativos, resulta aplicable la tesis P. IX/2001 visible en la página trescientos veinticuatro, tomo XIII, de la Novena Época, correspondiente al mes

¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Contratos*, 2ª ed., Editorial Porrúa, Universidad Autónoma de México, México, 2003, p. 106.

² En relación con el tema de la función administrativa, Jorge Fernández señala que el ejercicio de esta función implica la finalidad de satisfacer directa e inmediatamente el interés público, pues si no actúa en ejercicio de función pública, se debe considerar que el contrato no es administrativo[Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Contratos*, op. cit., p. 94].

³ *Ibidem*, p. 106.

de abril de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“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”.*

46. De lo anterior se concluye que los contratos administrativos cumplen con los siguientes requisitos: i) se celebran entre un órgano del poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas, y un particular; ii) tienen una finalidad de orden pública, identificada también como utilidad pública o utilidad social y iii) tienen un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

47. Asimismo, del criterio del Pleno transcrito se desprende que siempre que la finalidad del contrato esté íntimamente vinculada al cumplimiento de las atribuciones del Estado, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, se entiende que se está en presencia de un contrato administrativo.
48. En este sentido, un contrato celebrado entre la administración pública, en cumplimiento a sus atribuciones del Estado, y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas se deberá considerar como un contrato administrativo.
49. Los elementos de los contratos administrativos son: los sujetos, el consentimiento, el objeto, la causa y la finalidad. Dentro del objeto se encuentra la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones o en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer⁴.
50. Estos contratos administrativos deben contener ciertos requisitos como: el nombre de la dependencia o entidad contratante, la indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato, los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato, la descripción pormenorizada de los trabajos que se realizarán, así como las condiciones de pago, el precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, los plazos, forma y lugar de pago y los ajustes de costos, entre otros.

⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Estudios constitucionales*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 177.

51. Existen varios tipos de contratos administrativos, como los de obra pública, adquisición de bienes muebles, de suministro, y de prestación de servicios, entre otros.
52. Dado que en este caso los contratos involucrados son de obra pública y de prestación de servicios, a continuación se mencionarán sus características brevemente.
53. El contrato de obra pública es aquél en virtud del cual un sujeto a quien se le denomina contratista se obliga a construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles, a cambio de que otro sujeto, en este caso, alguna entidad de la administración pública, le pague una contraprestación.
54. Esto es, el objeto del contrato consiste en un hacer – construir, ampliar, instalar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles - por parte de un particular a cambio de un dar – el pago de un precio - por parte de la entidad de la administración pública correspondiente.
55. En otras palabras, si el contratista realiza la actividad a la que se comprometió, la consecuencia es que la entidad pública que lo contrató pague el precio pactado.
56. Por lo que respecta al contrato de prestación de servicios, es aquél en virtud del cual un ente de la administración pública, en ejercicio de su función administrativa, celebra con un proveedor particular para que éste realice determinada actividad técnica, destinada a

satisfacer un requerimiento específico de dicho ente, en aras de un interés público⁵.

57. Al igual que en el contrato de obra pública, en el caso del contrato de prestación de servicios, si el proveedor ejecuta la actividad determinada en dicho acuerdo, la entidad de la administración pública está obligada a pagar por dicho servicio, es decir, el pago de esa contraprestación deriva directamente del servicio prestado.
58. En este supuesto, la prestación reclamada es el cumplimiento de pago derivado de unos contratos administrativos, en particular de contratos de obra pública y de prestación de servicios.
59. Ahora bien, las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, las cláusulas que integran un contrato deben analizarse en su conjunto.
60. En virtud de lo anterior, si las cláusulas de un contrato constituyen una unidad, entonces, éstas deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene.
61. Luego, si dentro de las cláusulas contenidas en los contratos administrativos se encuentra la relativa al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte.
62. En este sentido, la naturaleza de la acción reclamada es administrativa, toda vez que las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse.

⁵ *Ibídem*, pp. 188-189.

63. Además, el incumplimiento de pago es una consecuencia de la celebración del contrato administrativo, por ende comparte la naturaleza del contrato del cual deriva y si en este caso, la falta de pago deriva de la celebración de contratos administrativos, aquélla comparte la naturaleza de los acuerdos que le dieron origen.
64. En virtud de que el incumplimiento de pago reclamado es de naturaleza administrativa, luego el juicio que procede para reclamar esa falta de pago debe ser en materia administrativa.
65. Finalmente es importante mencionar que esta contradicción de tesis sólo analiza el tipo de juicio procedente y no se pronuncia en específico sobre el órgano jurisdiccional que debe conocer el asunto, pues esta contradicción tiene su origen en contratos administrativos celebrados con distintos órdenes, en un caso federal y en otro local, por lo que no sería posible realizar un pronunciamiento al respecto.
66. En las relatadas condiciones, de conformidad con los artículos 215, 216, párrafo segundo y 225 de la Ley de Amparo debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que aquí se sustenta, redactado conforme al título, subtítulo y texto que a continuación se indican:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la

naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en la presente resolución.

TERCERO. Dése publicidad a la jurisprudencia que se sustenta.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales aquí contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, de conformidad con el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con reservas.

Firman el Ministro Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA
Y PONENTE:**

**MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIO DE ACUERDOS:**

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8º, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.