

# CONTRATOS CON ENTIDADES PÚBLICAS: IMPLICACIONES LEGALES QUE SUELEN PASARSE POR ALTO

JULIO 2025

## Resumen Ejecutivo:

Contratar con entidades públicas implica particularidades legales que muchas veces se pasan por alto. Aunque un contrato use lenguaje civil o mercantil, si interviene una autoridad y el objeto responde al interés público, se considera administrativo. En estos casos, los conflictos —como la falta de pago— deben resolverse por la vía contencioso-administrativa, no civil ni mercantil, o se corre el riesgo de perder el derecho de cobro.

Sin embargo, hay excepciones. Algunos contratos con el sector público, como los de suministro con la CFE, pueden tener naturaleza mercantil. Por ello, es clave analizar cada caso para identificar la vía adecuada y evitar errores procesales que puedan afectar seriamente los intereses de las partes.

## INTRODUCCIÓN

Contratar con entidades del sector público suele presentar riesgos y particularidades jurídicas que muchas empresas y profesionales pasan por alto. Un error común, y delicado, es asumir que al incluirse ciertas cláusulas con lenguaje “civil” o “mercantil” el contrato pierda su naturaleza administrativa; dicho error, genera que muchas veces se busque impugnar este tipo de contratos en juzgados civiles o mercantiles.

Sin embargo, la participación de una entidad gubernamental altera radicalmente la naturaleza del conflicto, pues la mayoría de los actos emitidos por el gobierno, aún relacionados con contratos, son actos administrativos, por lo que en muchos casos, sólo la vía contencioso-administrativa será la adecuada para reclamar derechos o impugnar acciones derivadas de esos contratos. Este aspecto está respaldado por jurisprudencia vinculante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y otros tribunales federales, por lo que omitirlo puede acarrear la pérdi-

da irreparable del derecho de cobro u otros intereses legítimos.

## ¿QUÉ ES UN CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CÓMO IDENTIFICARLO?

La naturaleza administrativa de un contrato se define *-principalmente-*, por el conjunto de los siguientes elementos:

- La intervención de una autoridad o ente público como parte directa.
- La existencia de un interés público o social predominante en el objeto del contrato.
- Regulación legal bajo normas administrativas.
- Inclusión frecuente de cláusulas exorbitantes, que confieren facultades unilaterales al Estado o entidad contratante.

Así, un contrato celebrado con cualquier dependencia, municipio, entidad federal o local, organismo descentralizado o empresa paraestatal, aun bajo forma y terminología mercantil, debe tratarse

jurídicamente como un contrato administrativo siempre que concurren tales elementos, por lo que la impugnación de actos derivados de esa relación contractual deberá ser por la vía administrativa.

### **JURISPRUDENCIA CLAVE: EL INCUMPLIMIENTO COMO ACTO ADMINISTRATIVO**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia con rubro "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA", ha sido clara al resolver que el incumplimiento de pago a la contraparte por el gobierno o sus entidades no es un conflicto civil o mercantil, sino de naturaleza administrativa. El motivo es que todas las cláusulas económicas, legales y operativas de un contrato deben analizarse como una unidad jurídica, y si el contrato es administrativo, todo lo relativo a su ejecución y cumplimiento tiene la misma naturaleza. La parte central de dicha jurisprudencia es la siguiente:

*"...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 en relación con la falta de pago estipulada deben resolverse en los juicios administrativos respectivos...[1]"*

Por tanto, intentar litigar un adeudo derivado de un contrato administrativo ante un juzgado civil o mercantil usualmente será infructuoso, pues al no ser la vía idónea la demanda será desechada y se perderá la oportunidad de defensa y el derecho de cobro.

### **¿QUÉ IMPLICA LITIGAR POR LA VÍA ADMINISTRATIVA?**

La regulación de los juicios administrativos es radicalmente distinta a la de los juicios mercantiles, siendo las principales distinciones las siguientes:

- Plazos: Dependiendo de si se trata un juicio federal o local, el plazo cambia entre 15 y 30 días hábiles para interponer la demanda administrativa.
- Tribunales especializados: La competencia recae

- en tribunales de lo contencioso-administrativo, ya sean federales (como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa) o locales.
- Acto administrativo: El juicio administrativo, por regla general, únicamente es procedente en contra de actos de autoridad definitivos que afecten los derechos de los particulares, por lo que actos procesales o intermedios no serían impugnables. Este punto es importante, pues usualmente los contratos prevén una serie de pasos para considerar que existe una falta de pago.
- Medios de defensa optativos: En muchos casos, el particular puede optar entre presentar un recurso administrativo ante la propia autoridad, o bien, promover directamente el juicio ante los Tribunales.
- Ejecución no inmediata: Aun si el juez determina el cumplimiento, las sentencias administrativas pueden no ser ejecutables de inmediato y estar sujetas a diversas instancias.

### **RECOMENDACIONES PRÁCTICAS PARA EMPRESAS Y CONTRATISTAS**

Para limitar el riesgo de interponer una vía improcedente, como lo sería la mercantil, es indispensable:

- Analizar siempre la naturaleza real del objeto, específicamente, si su objeto está encaminado a atender cuestiones de interés general y/o social.
- Identificar si el otro firmante es una entidad pública ejerciendo funciones propias del Estado.
- Consultar y entender la legislación conforme a la cual se celebra el contrato. Puede variar según el nivel (federal, estatal o municipal) y tipo de contrato.
- Analizar el procedimiento contractual para obtener una resolución administrativa definitiva. Es importante destacar que existen muchas ocasiones en que el silencio de la autoridad, tras cierto tiempo, puede entenderse como una resolución definitiva que puede ser impugnada.

### **MATICES: ¿HAY EXCEPCIONES?**

Aunque la mayoría de las relaciones contractuales con entidades del Estado tienen naturaleza administrativa, no todas las intervenciones del sector público lo son. Existen casos en los que el Poder Judicial ha determinado que la entidad actúa como particular, y que la relación jurídica se rige por no-

mas de derecho privado. Esto ocurre especialmente en sectores donde el Estado participa en condiciones de libre competencia, o bien, sin ejercer potestades de autoridad.

Un ejemplo que ha sido recurrentemente analizado por el Poder Judicial, es el de los contratos de suministro de energía eléctrica celebrados entre particulares y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En la jurisprudencia con rubro “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que:

*“...la relación derivada del contrato de adhesión para el suministro de energía no coloca a la CFE en un plano de supra a subordinación frente al usuario, ni implica una imposición arbitraria de condiciones... En consecuencia, los conflictos derivados de dicha relación deben tramitarse en la vía ordinaria mercantil...[2]”*

Este criterio fue complementado posteriormente por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, el cual estableció que dentro de una misma relación contractual pueden coexistir actos administrativos y actos mercantiles. Así, en el caso del aviso-recibo de la CFE, determinó que:

- La orden de corte o apercibimiento de suspensión del servicio sí constituye un acto administrativo, por provenir de una autoridad y fijar unilateralmente consecuencias jurídicas.
- En cambio, el cobro del servicio de energía eléctrica derivado del contrato es un acto de naturaleza mercantil, por lo que no puede considerarse como acto de autoridad y debe reclamarse en la vía ordinaria.

Este criterio fue recogido en la jurisprudencia “AVISO RECIBO QUE CONTIENE LA ORDEN O APERCIBI-

*MIENTO DE CORTE DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL COBRO POR ESE SERVICIO. CUANDO EN EL AMPARO SE RECLAMAN AMBOS ACTOS, AQUEL DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y ÉSTE MERCANTIL, LOS EFECTOS DE LA CONCESIÓN ANTE LA FALTA O INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SÓLO CONLLEVAN LA INSUBSISTENCIA DEL PRIMERO, AL NO RESULTARLE APLICABLE AL SEGUNDO EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO”* con el siguiente resumen:

*“...cuando en el amparo se reclaman actos de distinta naturaleza —como la orden de corte (administrativa) y el cobro del servicio (mercantil)— los efectos de la concesión del amparo deben diferenciarse, ya que el artículo 124 de la Ley de Amparo solo aplica al acto materialmente administrativo...”*

Este enfoque evita confusiones procesales y permite a las partes reclamar en la vía correcta, de acuerdo con la verdadera naturaleza del acto impugnado. Asimismo, reafirma la necesidad de un análisis caso por caso, especialmente cuando una misma relación jurídica incluye componentes públicos y privados.

## CONCLUSIÓN

Las jurisprudencias recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito obligan a todos los participantes en contrataciones con la administración pública a validar meticulosamente la vía procesal adecuada. Un error en la elección del tribunal o la vía judicial puede tener como consecuencia la pérdida completa del derecho de cobro o cumplimiento. Conocer y aplicar estos criterios es fundamental para todo abogado, empresa o profesionista que celebre contratos con el sector público en México.

[1] Véase la jurisprudencia con rubro “CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA” con número de registro digital 2016318.

[2] See the jurisprudential thesis titled “ADMINISTRATIVE CONTRACTS. NON-PAYMENT HAS ADMINISTRATIVE NATURE”, published under digital registry number 2016318.