



### ***Leyenda de clasificación en modalidad confidencial***

*En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:*

<i>Nombre del área administrativa</i>	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
<i>Identificación del documento</i>	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 497/2019 )</b>
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	<b>Versión Intgra</b>
<i>Fundamentación y motivación</i>	<p><i>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</i></p> <p><i>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</i></p>
<i>Firma del titular del área</i>	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	01 de diciembre de 2021 <b>ACT/CT/SE/09/01/12/2021</b>

**Toca:** 497/2019.

**Expediente:** 657/2018/3<sup>a</sup>-IV.

**Revisionista:** Fiscalía General del Estado (Autoridad demandada).

**Magistrado Ponente:** Pedro José María García Montañez.

**Secretaria de estudio y cuenta:** Nalleli Vázquez Negrete.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE,  
A TRECE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE.**

**Resolución** de la Sala Superior en la que se determina **revocar** la sentencia de quince de marzo de dos mil diecinueve y decreta el sobreseimiento en el juicio.

**GLOSARIO.**

**Código:** Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.  
**Fiscalía General:** Fiscalía General del Estado de Veracruz.

**RESULTANDOS.**

**1. Antecedentes del caso.**

**Del juicio contencioso administrativo.** El dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, la persona moral "Grupo SYL" Sociedad Anónima de Capital Variable (S.A. de C.V.), por conducto de su administradora única, impugnó la negativa que se actualiza por la falta de respuesta al requerimiento de pago de cinco de abril de dos mil dieciocho por concepto de adeudos del contrato número 001/2015 de primero de junio de dos mil quince por la cantidad de \$716,745.34 (Setecientos dieciséis mil setecientos

cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.). Omisión atribuida a la Fiscalía General y a su Oficialía Mayor.

Agotada la secuela procesal, el quince de marzo de dos mil diecinueve la Tercera Sala Unitaria de este Tribunal emitió sentencia en la que resolvió declarar la nulidad de la negativa ficta y expresa, además de la existencia del incumplimiento por parte de la Fiscalía General respecto de las obligaciones contraídas en el contrato 001/2015 y consecuentemente condenó a las demandadas a realizar el pago a favor de Grupo SYL Limpieza S.A. de C.V. de la cantidad de \$716,745.34 (Setecientos dieciséis mil setecientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N), así como al pago de los perjuicios ocasionados a la actora y por último absuelve por el pago de daños e intereses.

**Del recurso de revisión.** Inconforme con el fallo, la Fiscalía General por conducto del Subdirector de Asuntos Contenciosos Administrativos y Laborales, interpuso el recurso de revisión a través de un escrito recibido el doce de agosto dos mil diecinueve, el cual fue admitido por el Presidente de la Sala Superior de este Tribunal mediante acuerdo del cinco de septiembre de dos mil diecinueve, en el que también se informó a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento de este asunto.

Posteriormente, el catorce de noviembre de dos mil diecinueve se tuvo por precluido el derecho de la parte actora de manifestar lo que a su interés conviniera en relación con el recurso interpuesto, al no haberlo ejercido en tiempo y forma.

En la misma fecha, se ordenó turnar los autos a la ponencia del Magistrado Pedro José María García Montañez para formular el proyecto de resolución, la que una vez sometida a votación se emite en los términos que se exponen a continuación.

## **2. Cuestión planteada en los recursos de revisión.**

A continuación, se exponen brevemente los agravios expuestos por el revisionista, en la medida necesaria para la resolución que se emite.

Como **primer** agravio el recurrente expone que la sentencia le causa agravio al haberse emitido por una Sala que carece de competencia para resolver el juicio. Dicho argumento se basa en los razonamientos siguientes:

- a) Que de los artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa que fueron citados en la sentencia, ninguno le otorga a la Sala la atribución de resolver el juicio.
- b) Que conforme con el artículo 34 fracción XIV de la Ley Orgánica en mención, los magistrados de las Salas únicamente tienen atribuciones para formular el proyecto de sentencia definitiva pero no para emitir o dictar la sentencia respectiva.

Por último, considera que resultan aplicables las tesis de jurisprudencia de rubros "SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SI LA SENTENCIA NO SE PRONUNCIÓ POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE CONCEDER EL AMPARO"<sup>1</sup>, "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL"<sup>2</sup> y "PERSONAS MORALES OFICIALES. ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CUANDO PUGNEN POR SU DERECHO A SER JUZGADAS POR UNA AUTORIDAD COMPETENTE, AUN CUANDO ESA PRETENSIÓN SURJA EN

<sup>1</sup> Registro 2016222, Tesis I.18o.A.J/5 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 51, t. III, febrero de 2018, p. 1368.

<sup>2</sup> Registro 2005766, Tesis IV.2o.A.51 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. III, febrero de 2014, p. 2239.

UN JUICIO EN EL QUE SE DEBATA LA NULIDAD O VALIDEZ DE UN ACTO QUE SE LES ATRIBUYE.”<sup>3</sup>

En su **segundo** agravio el recurrente alega que la sentencia emitida por la Tercera Sala vulnera lo dispuesto en el artículo 325 fracción IV y VI del Código pues considera que al dictar la sentencia en los términos que lo hizo vulnera los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad que deben imperar en las sentencias que dicte el Tribunal. Considera que adverso a lo manifestado por la Sala Unitaria no se encuentran acreditadas las obligaciones contraídas por la actora dentro del contrato 001/2015, pues no acredita con medio de prueba alguno la prestación del servicio de limpieza pactado en el citado contrato, aunado a que se expresó en la cláusula segunda del contrato de referencia que para que la autoridad procediera con el pago debía recibir la factura debidamente requisitada y recibida dentro de los tres primeros días hábiles de cada mes en la oficina de adquisiciones de la Fiscalía General.

Agrega que para que las pretensiones de la actora sean procedentes debió exhibir el material probatorio idóneo con el que acredite el cumplimiento del contrato, por lo que al no hacerlo sus pretensiones resultan improcedentes, por ello considera que resulta ilegal la sentencia recurrida al condenar al pago de perjuicios que se le pudieron ocasionar a la actora.

Expone en su **tercer** agravio que la sentencia es ilegal ya que infundadamente se condenó a las autoridades demandadas al pago de perjuicios, sosteniendo que existe una diferencia entre los daños y perjuicios, pues a decir de dicha Sala los primeros pueden ser acreditados desde el momento de la interposición de la demanda, mientras que los segundos pueden ser de realización futura al acto cuya nulidad es decretada, por lo que sería muy complicado acreditar su existencia desde la interposición de la demanda, lo que genera una carga excesiva para el promovente, lo que a su consideración es infundado por

---

<sup>3</sup> Registro 2014112, Tesis XI.1o.A.T. J/13 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 41, t. II, abril de 2017, p. 1625.

no existir dicha diferencia pues ambos se deben acreditar desde el escrito inicial de demanda tal como lo dispone el artículo 294 del Código, por lo tanto, la parte actora tenía la obligación desde su escrito inicial de demanda de precisar en qué consistieron y cuales fueron los perjuicios que se le ocasionaron con el incumplimiento de la obligación a cargo de las demandadas.

De lo anterior, se tienen como cuestiones a resolver las siguientes:

2.1. Determinar si la Tercera Sala Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa era competente para resolver el juicio con número de expediente 657/2018/3<sup>a</sup>-IV.

2.2. Elucidar si existen méritos para declarar la nulidad de la negativa ficta.

2.3. Establecer si procede la condena por perjuicios.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

La Sala Superior es competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 12 y 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

### **II. Procedencia del recurso.**

El recurso de revisión que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos en el Código en los artículos 344, fracción II y 345 al plantearse por la autoridad demandada en el juicio de origen, en contra de la sentencia en la

que se decidió la cuestión planteada, mediante la expresión de sus agravios en el plazo previsto.

### **III. Se actualiza una causal de improcedencia.**

Antes de entrar al análisis de las cuestiones planteadas en el recurso, esta Sala Superior advierte que en el Juicio Contencioso Administrativo número 657/2018/3ª-IV se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción I del Código. Teniendo en cuenta que las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, pues el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta. Luego, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia<sup>4</sup>. Además, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia que las causales de improcedencia son de estudio preferencial y que, si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Sirve de sustento a lo anterior, lo desarrollado en la siguiente jurisprudencia:

#### **IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.**

De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte

---

<sup>4</sup> Registro 172017, Tesis: IV.2o.A.201 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, Julio de 2007, p. 2515.

que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.<sup>5</sup>

### **3.1. Del estudio oficioso de la competencia del Tribunal.**

Esta Sala Superior asume el estudio de la competencia de este Tribunal para conocer del asunto, sin que sea obstáculo que no haya sido planteado algún agravio al respecto. Lo anterior porque las causales de improcedencia del juicio son cuestiones de orden público que no pueden quedar supeditadas a la impugnación de las partes.

---

<sup>5</sup> Registro 194697, Tesis: 1a./J. 3/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, p. 13.



Al respecto, se estiman aplicables por analogía las tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros “COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO”<sup>6</sup> y “COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EN LA REVISIÓN EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTE QUE EL JUEZ DE DISTRITO QUE RESOLVIÓ EL JUICIO DE AMPARO CARECÍA DE AQUÉLLA, DEBE REVOCAR LA SENTENCIA Y REMITIR LOS AUTOS AL JUEZ QUE CONSIDERE COMPETENTE”<sup>7</sup>, en virtud de que en la ejecutoria que les dio origen el Alto Tribunal se ocupó de dilucidar si cuando un Juez resuelve un amparo siendo incompetente por razón de materia se violan o no las reglas fundamentales del procedimiento, así como cuál debe ser la determinación del Tribunal Colegiado cuando en la revisión del amparo advierte que el Juez conoció del juicio hasta fallar el asunto a pesar de su incompetencia, que es analógicamente lo que acontece en la especie.

En efecto, las tesis recién mencionadas tienen aplicación en el caso concreto aun cuando el asunto del que derivan corresponde a la materia de amparo, toda vez que en su resolución se sostuvieron criterios de observancia común relativos a la competencia que consisten en los siguientes:

- a) La competencia es la suma de facultades que la ley le da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios. De manera tal que el Juez, por el solo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, sin embargo, no puede ejercerla para resolver cualquier tipo de conflictos, sino sólo en aquellos para los que está facultado por la ley, es decir, en los que es competente.
- b) La competencia es un presupuesto de validez del proceso.

---

<sup>6</sup> Registro 167557, Tesis P./J. 21/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 5.

<sup>7</sup> Registro 167556, Tesis P./J. 22/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 6.



- c) Al basarse en normas sustantivas [la competencia], no puede dejarse su elección a las partes de un juicio en virtud de que sería tanto como atribuir al órgano jurisdiccional una competencia que por ley no tiene. Sería desconocer la distribución de competencias establecida por el Constituyente y desarrollada por el legislador, creando una prórroga de competencia no permitida y afectando el orden público establecido en la normatividad positiva nacional.
- d) La competencia es un presupuesto de validez del proceso, situación que no cambia por razón de la materia especializada, en virtud de que inobservar las reglas de distribución de facultades establecida por el Constituyente y desarrolladas por el legislador, según ese criterio, sería desconocer de un modo evidente su voluntad.
- e) En el supuesto en el que se carece de las facultades otorgadas por la ley que permiten decir o indicar el derecho en un determinado asunto, y se prorroga indebidamente la competencia, se violan las reglas fundamentales del procedimiento en perjuicio de las partes, lo cual trasciende al resultado del fallo porque las partes deben acatar una determinación proveniente de una autoridad incompetente, es decir, con carencia de facultades para resolver un juicio en específico.
- f) En estricto cumplimiento a los principios y reglas de la competencia por materia, debe dejarse insubsistente la sentencia.

Entonces, definido que la competencia del órgano jurisdiccional es un presupuesto de validez del proceso que no puede prorrogarse ni dejarse a la elección de las partes, se justifica su análisis de forma oficiosa.

No es obstáculo para ello que las partes hayan agotado previamente diversas etapas ante la Sala Unitaria, dado que la obligación de verificar los presupuestos procesales subsiste en

todo tiempo, incluso en la segunda instancia, en tanto que el procedimiento sigue abierto puesto que la sentencia dictada en la primera instancia no puede considerarse definitiva, al no haber causado ejecutoria.<sup>8</sup>

### **3.2. Del fondo de lo pedido en la negativa ficta.**

El acto impugnado en el juicio de origen lo constituyó la negativa ficta recaída al requerimiento de pago realizado el cinco de abril de dos mil dieciocho, figura jurídica que, a primera vista, sí corresponde conocer a este Tribunal. Sin embargo, debe tenerse presente que la cuestión a resolver se centra en el fondo de lo pedido y que se entiende fictamente negado.<sup>9</sup>

En específico, la actora solicitó en su escrito de petición el pago de la cantidad de \$716,745.34 (Setecientos dieciséis mil setecientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N.) por concepto de servicios de limpieza prestados en diversas oficinas de la Fiscalía General derivado del contrato número 001/2015.

Entonces, para poder resolver el fondo de lo solicitado y fictamente negado, se deberán interpretar y aplicar los términos en los que fueron contratados los servicios para dilucidar si la parte actora tiene o no derecho al pago que requirió, en otras palabras, se debe estudiar el contrato número 001/2015. Empero, este Tribunal carece de competencia para pronunciarse

---

<sup>8</sup> Esta consideración constituye un criterio de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, identificado con el número de registro CRITERIOS/TEJAV/01/2019 y rubro "LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA POR PARTE DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PUEDE EMITIRSE EN LA SEGUNDA INSTANCIA, AUN CUANDO LA PRIMERA INSTANCIA SE HAYA AGOTADO.", aprobado el 19 de junio de 2019, el cual, conforme con los artículos 118 y 124 del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional, únicamente vincula a su observancia a las Salas del Tribunal.

<sup>9</sup> Al respecto, las tesis de rubros "NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA." Registro 173738, Tesis 2a./J. 165/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, diciembre de 2006, p. 202; y "NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN." Registro 173737, Tesis 2a./J. 166/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, diciembre de 2006, p. 203.

sobre contratos que no tienen naturaleza administrativa, como se explicará a continuación.

### **3.3. De la competencia cuando se trata de contratos que no tienen naturaleza administrativa.**

De conformidad con el artículo 5 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, este Tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se originen por la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal centralizada y descentralizada.

Luego, conviene precisar que el acto impugnado en el juicio de origen lo constituye una resolución ficta (en sentido negativo) sobre el cumplimiento a un supuesto contrato de servicios, celebrado por una entidad de la administración pública descentralizada y una persona moral particular.

Entonces lo significativo es determinar si la contratación de tales servicios (limpieza) tiene carácter administrativo.

Esta Sala Superior considera que no es así atento a los razonamientos sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el juicio ordinario civil federal 1/2000, que derivó en la tesis de rubro “CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.”<sup>10</sup>, de la que puede entenderse –en sentido contrario– que un contrato está regido por el derecho público cuando la satisfacción de las necesidades colectivas podría perjudicarse si el Estado no hace uso de los medios que le autoriza su régimen especial.

---

<sup>10</sup> Registro 189995, Tesis P. IX/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 324.

Se tienen en cuenta dos aspectos importantes: primero, en los contratos administrativos necesariamente debe intervenir la administración pública en la *gestión de un servicio público*, y segundo, es a través del contrato administrativo que se *asegura* el régimen de los servicios públicos o la realización de los fines del Estado. De ahí que se diga que no todo contrato celebrado por la administración es un contrato administrativo habida cuenta que no toda la actividad del Estado se realiza bajo la forma de servicio público y no todos los contratos que celebra buscan asegurar los servicios públicos o los fines del Estado.<sup>11</sup>

Bajo esta perspectiva, cabe cuestionarse si en el caso concreto podría verse comprometido algún servicio público o necesidad colectiva de no cumplirse con el contrato de servicios de limpieza supuestamente celebrado. Para este Tribunal, tal situación no se vislumbra en este asunto. Ello es así **porque la limpieza de las instalaciones no constituye un servicio público, entendido como la actividad prestacional** (es decir, que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio) **asumida por la administración pública de manera expresa y concreta y encaminada a satisfacer una necesidad colectiva**, cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública.<sup>12</sup> En este caso, se trata de la limpieza de un bien para satisfacer una necesidad propia de la entidad paraestatal, pero no se encuentra implícita la satisfacción de una necesidad de la colectividad dado que a la sociedad no se le otorga una ventaja, bien o beneficio por el solo hecho de que las oficinas de la Fiscalía General se encuentren limpias.

En ese orden, el contrato de servicios de limpieza tampoco asegura el régimen de los servicios públicos o la realización de los fines del Estado, en tanto que éstos no se vieron

---

<sup>11</sup> Serra, A. (2017). *Derecho administrativo. Segundo Curso*. México: Porrúa.

<sup>12</sup> Concepto delineado a partir de las tesis de rubros "SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS." Registro 177794, Tesis XV.4o.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 538; y "SERVICIOS PUBLICOS." Registro 302421, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCV, p. 1837.

interrumpidos ni entorpecidos porque las oficinas de la Fiscalía General se encuentren o no limpias.

Lo anterior resulta congruente con lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 292/2017<sup>13</sup>, en donde determinó lo siguiente:

“(...) 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.

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.

Los contratos administrativos son aquellos 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 privado.

En contraste, no se considerarán contratos administrativos aquellos 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 administrativa, sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado.

---

<sup>13</sup> Esta ejecutoria dio origen a la tesis de jurisprudencia de rubro “CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.” Registro 2016318, Tesis 2a./J. 14/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 52, t. II, marzo de 2018, p. 1284.

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 público, identificada también como utilidad pública o utilidad social; y, iii) tienen un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

(...)

Asimismo, (...) 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.

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.”

Como ha quedado de manifiesto y en atención a lo expresado en líneas anteriores, se concluye que la contratación de los servicios de limpieza aducidos por la parte actora no implicó el ejercicio de una función administrativa del Estado ni tiene por objeto la satisfacción de una necesidad colectiva, de modo que no puede considerarse de naturaleza administrativa.

Aunado a lo anterior, los servicios supuestamente pactados no se ubican en ninguno de los supuestos previstos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz, pues el artículo 3, fracción V de dicha Ley define a los servicios como aquellos que se presten sobre bienes directamente de su propiedad o arrendados, referidos a la instalación, conservación, mantenimiento y reparación, así como al procesamiento de datos, maquila y otros análogos a los enunciados, entre los

cuales se considera que no tiene cabida la limpieza de las instalaciones de la Fiscalía General.

Resulta importante aclarar que este estudio se efectúa a partir de lo manifestado por la parte actora, sin que pueda tenerse como base el contrato ofrecido por ella durante el juicio en tanto que éste se encuentra únicamente en copia fotostática simple, por lo que surte efectos lo dispuesto en el artículo 70 párrafo segundo del Código.

Toda vez que se trata de un supuesto contrato que no posee naturaleza administrativa, este Tribunal carece de competencia para resolver sobre el conflicto que, en el fondo, versa en el cumplimiento de su pago.

#### **IV. Fallo.**

Dada la incompetencia advertida de oficio por esta Sala Superior, la cual constituye una causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo prevista en el artículo 289, fracción I del Código, lo procedente es decretar el sobreseimiento en el juicio 657/2018/3ª-IV con fundamento en el artículo 290 fracción II del mismo ordenamiento.

En atención a que el sobreseimiento es una institución procesal que pone fin al juicio, al configurarse alguna de las causales que lo ameritan el juzgador ya no debe emitir declaración alguna sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y, por lo contrario, se encuentra obligado a decretar el sobreseimiento para dejar las cosas en el estado que se encontraban antes de la presentación de la demanda. De ahí que se prescinda del estudio de las cuestiones planteadas en el presente recurso de revisión.

Lo resuelto en ningún modo implica remitir el asunto a autoridad diversa para su conocimiento, puesto que en el artículo 289 fracción I del Código se prevé a la incompetencia como una causal de improcedencia del juicio que amerita su



sobreseimiento, más no como una cuestión que deba tramitarse para determinar qué autoridad resulta competente, de modo que la obligación del Tribunal se circunscribe a decretar el sobreseimiento y no a indicarle al particular ante quién debe acudir ni a remitir a diversa autoridad el asunto.

En ese mismo sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia que se transcribe enseguida y que se estima aplicable en la medida en que define los efectos del sobreseimiento del juicio, cuando se trata de la incompetencia prevista como causal de improcedencia.

**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 compete 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 inhiba 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 referido.<sup>14</sup> (Lo resaltado es propio).

## RESOLUTIVOS.

<sup>14</sup> Registro 2017811, Tesis P./J. 21/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 58, t. I, septiembre de 2018, p. 271.

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia de quince de marzo de dos mil diecinueve, con base en las consideraciones de esta resolución.

**SEGUNDO.** Se decreta el **sobreseimiento** en el juicio de origen, derivado de la incompetencia de este Tribunal.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas. Así lo resolvió por mayoría de votos con fundamento en los artículos 12 y 14 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la Sala Superior integrada por la Magistrada **ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ**, y por el Magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ** ponente el último de los citados así como la Magistrada **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** quien emite su voto particular, conforme con el artículo 16, último párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal, el cual se inserta a continuación, ante el ciudadano Secretario General de Acuerdos **ARMANDO RUIZ SÁNCHEZ**, que autoriza y firma. **DOY FE.**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 497/2019.**

Con todo respeto a la labor de mis compañeros magistrados y con fundamento en el artículo 34, fracción III, de la Ley Orgánica de este Tribunal y en cumplimiento al artículo 16, último párrafo, del ordenamiento citado, expongo en el presente voto particular las razones por las que difiero del voto mayoritario en la resolución recaída al toca de revisión 497/2019.

En el fallo se propone **revocar** la sentencia en la que se estima que se acreditó el incumplimiento por parte de la Fiscalía General respecto de las obligaciones contraídas en el contrato 001/2015 y consecuentemente se condenó a las demandadas a realizar el pago a favor de Grupo SYL Limpieza S.A. de C.V. de la cantidad de \$716,745.34 (Setecientos dieciséis mil setecientos cuarenta y cinco pesos 34/100 M.N), así como al pago de los

perjuicios ocasionados a la actora y por último absuelve por el pago de daños e intereses.

Con todo respeto, no concuerdo en revocar la sentencia emitida por la Tercera Sala de este Tribunal, en virtud de que en el proyecto sometido a mi consideración, se determina la incompetencia de este Tribunal para conocer de la cuestión planteada, por estimar que los contratos de servicios de limpieza no pueden ser considerados como contratos administrativos.

Estimo que el criterio sustentado en el proyecto que al momento nos ocupa está perdiendo de vista cuál es el motivo del agravio formulado por la autoridad recursalista que trae como origen la revocación de la sentencia primigenia, aunado a que el acuerdo de voluntades de marras sí reviste el carácter de contrato administrativo.

Me explico:

Dentro de su **primer concepto de violación** el revisionista aduce que la sentencia primigenia le causa agravio al haberse emitido por una Sala que carece de competencia para resolver el juicio. Alega que de los artículos de la Ley Orgánica de este Tribunal que fueron citados en la sentencia, ninguno le otorga a la Sala la atribución de resolver el juicio. Afirma que, conforme al artículo 34 fracción XIV de la Ley Orgánica en mención, los magistrados de las Salas únicamente tienen atribuciones para formular el proyecto de sentencia definitiva pero no para emitir o dictar la sentencia respectiva.

Argumentos que, al ser abordados por el Magistrado Ponente resultaron suficientes a su juicio, para advertir que si el fondo de lo pedido en la negativa ficta lo es una petición de pago de la cantidad de \$716,745.34 (setecientos dieciséis mil setecientos cuarenta y cinco pesos treinta y cuatro centavos moneda nacional) por concepto de servicios de limpieza prestados en diversas oficinas de la Fiscalía General derivado del contrato número 001/2015, dicho acuerdo de voluntades no es de

naturaleza administrativa; lo que trae como consecuencia la incompetencia de este Tribunal para conocer del mismo.

En ese orden de ideas, es que respetuosamente disiento del criterio esbozado por el Magistrado Ponente, pues la competencia jurisdiccional es la potestad del Estado para dirimir controversias, depositada en tribunales federales o locales para administrar justicia, por lo que no es conveniente o renunciable, pues es un atributo exclusivo de la soberanía. Nunca puede ser producto de la voluntad de los particulares, sino que dimana directamente de la ley; por lo que, en el caso concreto, la competencia de este Órgano de Justicia se circunscribe a lo ordenado por el artículo 5º fracción VII y 24 fracción I de su Ley Orgánica.

Bajo esa tesitura, no se debe someter a discusión la incompetencia de este Tribunal o del Magistrado de la Tercera Sala para emitir la sentencia que se revisa; pues, en todo caso, lo que está a debate es si dentro de las facultades previstas en el artículo 34 de la Ley Número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz se encuentra la resolución de los asuntos. En ese contexto, se acude a lo normado por el artículo 34 fracción XIV de la Ley en cita: *"Artículo 34. Los magistrados de las Salas tendrán las siguientes atribuciones: (...) XIV. Formular el proyecto de sentencia definitiva y, en su caso, de cumplimiento de ejecutorias..."*, con el que es dable concluir que el Magistrado Titular de cada una de las Salas cuenta con la facultad de proyectar una sentencia así como el cumplimiento de la misma; pues es evidente que la porción normativa en análisis, debe interpretarse de una manera enunciativa mas no limitativa.

Esto es así, porque el hecho de que el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, obedece a que resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o

escalafón que existe en este Tribunal Estatal<sup>15</sup>; empero, ello no implica la carencia de facultades del Resolutor para pronunciar la sentencia que al momento nos ocupa.

Sentado lo anterior, se considera importante establecer el por qué, con independencia de lo anterior, este Tribunal sí es competente para conocer de la cuestión planteada. En primer lugar, debe tomarse en consideración que la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es el ordenamiento que determina por excelencia su competencia y en el cual, se establecieron las siguientes disposiciones:

*“Artículo 5. El Tribunal es competente para dirimir las controversias entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, así como entre los Organismos Autónomos y los particulares; imponer las sanciones a los servidores públicos estatales o municipales por las responsabilidades administrativas que la Ley General determine como graves y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves. Asimismo, el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes: (...) VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas e interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal centralizada y descentralizada, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos Públicos; así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal...”*

*“Artículo 24. Las Salas conocerán de aquellos actos de autoridad, que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: I. Las relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, obra*

<sup>15</sup> Razonamiento aplicado por analogía, obtenido de la jurisprudencia de orden: **“SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD”**, cuyo número de registro es 165147.

*pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal centralizada o descentralizada y órganos públicos autónomos...”*

Preceptos con los que claramente puede colegirse la competencia de este Órgano de Justicia para conocer del cumplimiento de contratos administrativos. Esto es así, si se considera que la fracción IX del artículo 280 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en la Entidad, que no se contrapone a lo normado por los numerales previamente citados; siendo necesaria para mejor comprensión su inserción:

*“Artículo 280. Procede el juicio contencioso en contra de:  
(...) XI. Incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la Administración Pública estatal o municipal y los organismos autónomos...”*

Luego entonces, la suscrita concluye que en el particular se colman los supuestos previstos por los artículos en análisis, sirviendo para robustecer esta consideración, la tesis jurisprudencial de rubro<sup>16</sup>: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”**

Así las cosas, no se comparte el criterio vertido en el proyecto sometido a mi consideración, tocante a que la celebración del contrato no deviene de un régimen jurídico determinado en el que el objeto de dicho contrato sea el interés general o público, pues se perdería de vista que el objeto del contrato es para la prestación de servicios de limpieza y en diferentes recintos de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, esto es, la satisfacción de la sociedad al brindarles espacios públicos limpios en dicha Dependencia.

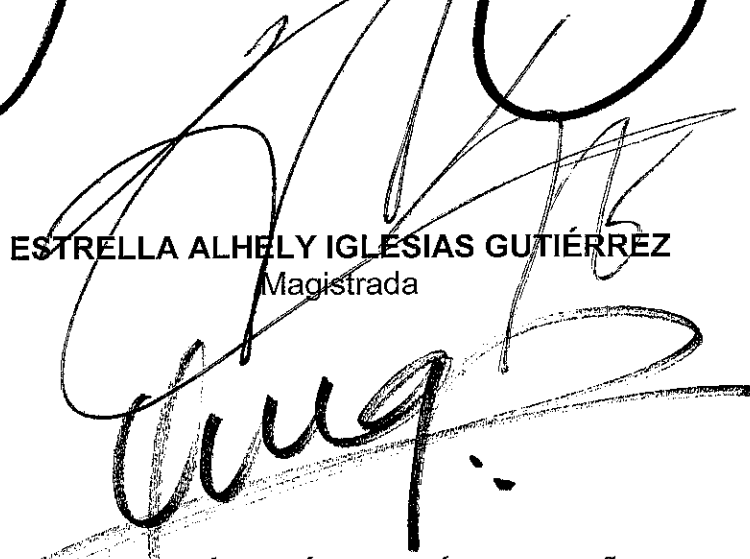
En atención a las consideraciones antes apuntadas, es que la suscrita se aparta del criterio sostenido por la mayoría de los Magistrados que integramos la presente Sala Superior, en el fallo emitido en el Toca 497/2019.

<sup>16</sup> Registro: 2016318, Localización: Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo II, Tesis: Jurisprudencia: 2a./J. 14/2018 (10a.), Página: 1284, Materia: Administrativa.

Por último, en términos del artículo 16, último párrafo, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, solicito se engrose a la sentencia dictada en el presente Toca en Revisión, el voto particular que por esta vía emito, reiterando mis respetos al criterio sostenido por la mayoría.



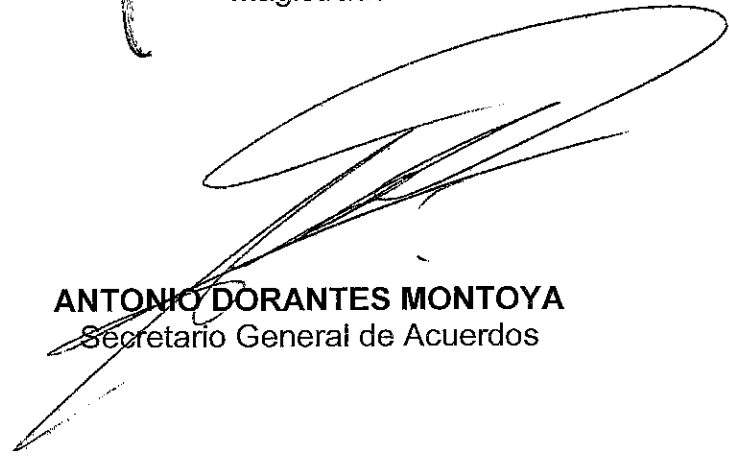
**LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**  
Magistrada



**ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**  
Magistrada



**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
Magistrado



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
Secretario General de Acuerdos



Handwritten signature or scribble, possibly reading "John" or similar.

Handwritten signature or scribble, possibly reading "John" or similar.