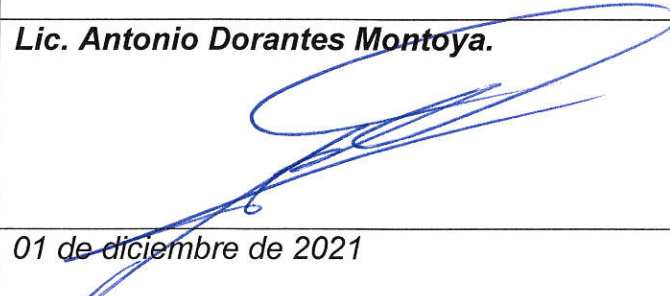




### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

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:

Nombre del área administrativa	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 535/2019 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre de la administradora unica de la empresa</b>
Fundamentación y motivación	<p>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.</p> <p>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.</p>
Firma del titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 <b>ACT/CT/SE/09/01/12/2021</b>



**TEJAV**  
Tribunal Estatal de Justicia  
Administrativa de Veracruz

**TOCA:**  
535/2019

**EXPEDIENTE:**  
658/2018 /4ª-V

**REVISIONISTA:**  
[REDACTED]

**MAGISTRADA PONENTE:**  
LUIZA SAMANIEGO RAMÍREZ

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:**  
MARÍA FERNANDA VADILLO TORRES

Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a cinco de febrero de dos mil veinte. **V I S T O S**, para resolver los autos del toca número **535/2019** relativo al recurso de revisión promovido por [REDACTED] en su carácter de administradora única de Grupo SYL Limpieza S.A de C.V., parte actora dentro del juicio contencioso administrativo número **658/2018/4ª-I**, del índice de la cuarta sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, en contra de la sentencia de fecha ocho de agosto de dos mil diecinueve, y

#### **RESULTANDOS:**

I. Mediante escrito recibido en fecha dieciocho de octubre de dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, la Ciudadana [REDACTED] en su carácter de administradora única de Grupo SYL Limpieza S.A de C.V., demandó de la Presidencia y de la Dirección Administrativa, ambas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, lo siguiente: "1. *La negativa ficta que se actualiza por la falta de respuesta a los requerimientos de pago realizados en fecha 09 de marzo del 2018, firmados por la que suscribe y dirigidos a la Presidencia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, mediante los cuales se pide el cumplimiento de las obligaciones pendientes de pago por la cantidad acumulado de \$401, 918.19 (cuatrocientos un mil novecientos dieciocho pesos 19/100 M.N.) I.V.A. incluido.* 2. *La negativa ficta que se actualiza por la falta de respuesta a los requerimientos de pago realizados en fecha 09 de marzo del 2018, firmados por la que suscribe dirigidos a la Dirección Administrativa del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, mediante los*

*cuales se pide el cumplimiento de las obligaciones pendientes de pago por la cantidad acumulada de \$401, 918.19 (cuatrocientos un mil novecientos dieciocho pesos 19/100 M.N.) I.V.A. incluido.”*

II. Una vez llevada a cabo la secuela procedimental, el día ocho de agosto de dos mil diecinueve, la magistrada de la cuarta sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, dictó sentencia en la que decretó el sobreseimiento del juicio, sin entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada, pues a su juicio se actualizaba la causal de improcedencia contenida en el artículo 289 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz que establece que es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal contra actos o resoluciones que no sean de la competencia del Tribunal.

III. Inconforme con dicha sentencia, la administradora única de Grupo SYL Limpieza S.A de C.V, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado en fecha veintidós de agosto de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes de este Tribunal, el cual fue admitido y registrado bajo el número 535/2019.

IV. En consecuencia, se dio vista a la parte contraria para que dentro del término de cinco días expresara lo que a su derecho conviniera, vista que fue desahogada mediante escrito presentado en fecha siete de octubre de dos mil diecinueve.

V. De igual forma por auto de fecha veinte de septiembre de dos mil diecinueve, se acordó que la sala superior se integraría por los siguientes magistrados: Luisa Samaniego Ramírez, Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez y Pedro José María García Montañez, designando como magistrada ponente a la primera de los citados para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente al Toca que nos ocupa.

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

**PRIMERO.** La sala superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es legalmente competente para conocer y resolver del presente recurso de revisión, atento a lo dispuesto por los artículos 113 de la Constitución Federal; 33 fracción XIX, y 67 fracción VI



de la Constitución Local; 344 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado; 1, 2, 12, 14 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

**SEGUNDO.** El recurso de revisión resulta procedente toda vez que satisface los requisitos establecidos en los artículos 344 fracción II y 345 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, al interponerse por la apoderada legal de la parte actora.

En ese tenor, al no advertirse alguna causa de improcedencia del recurso de revisión, se procede al estudio de los agravios planteados en el mismo.

**TERCERO.** Refiere la revisionista en lo medular de su **único agravio** que le causa un perjuicio el sobreseimiento decretado por la A quo, pues a su juicio, asumir que un contrato celebrado como consecuencia de una licitación y con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz, no es de naturaleza administrativa, contraviene el artículo 280 fracción XI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y el 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, para robustecer su dicho, citó diversas tesis jurisprudenciales de los rubros siguientes:

“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO. CUANDO SE IMPUGNE LA NEGATIVA U OMISIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE PAGAR LAS FACTURAS QUE AMPARAN LA ENTREGA DE LOS PRODUCTOS O LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS, DERIVADO DE UNA ADJUDICACIÓN DIRECTA, NO DEBE EXIGIRSE AL ACTOR QUE EXHIBA UN CONTRATO RELACIONADO CON AQUÉLLAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 15 DE JULIO DE 2017)”.

Por su parte, la autoridad demandada, a través de su Directora Jurídica y Consultiva del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz manifiesta en el desahogo de vista que tal y como lo expuso la Cuarta Sala, ésta no resulta competente para conocer de la demanda promovida por la parte actora, pues refiere que la prestación del servicio de limpieza no guarda ninguna relación con el objeto social que deben revestir los contratos para que su naturaleza se torne administrativa.

**CUARTO.** En tenor de lo anterior, se extrae como problema jurídico a resolver el de dilucidar si fue correcta la determinación de la *A quo* de decretar el sobreseimiento por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 289 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Determinándose del análisis realizado a la sentencia de fecha ocho de agosto de dos mil diecinueve

Coligiéndose del análisis realizado de manera integral a la sentencia impugnada, que fue **incorrecta la determinación de la *A quo* de decretar el sobreseimiento por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 289 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz**, por lo que se explica a continuación:

La magistrada de la cuarta sala motivó su determinación bajo el argumento de que el juicio contencioso administrativo procede en contra del incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la Administración Pública Estatal o Municipal y de los Organismos autónomos, siempre y cuando dicho contrato sea de naturaleza administrativa celebrado entre un Órgano de la Administración Pública y un particular y que dicha naturaleza la determina su finalidad de orden público, también denominada como utilidad pública o utilidad social, aseverando que un contrato administrativo tiene determinados fines distintos a los propios del derecho privado, ya que, independientemente de que para su celebración intervenga un sujeto de la Administración Pública, debe atenderse a que esa intervención sea en ejercicio de una función administrativa.



Por tanto, al tratarse el contrato materia de la litis de uno referente a la prestación de servicios de limpieza en los centros asistenciales dependientes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, consideró que no se encontraba vinculado de ninguna manera al cumplimiento de la función pública que desarrolla dicha dependencia, pues las necesidades colectivas no se ven afectadas con las obligaciones adquiridas y descritas en el clausulado correspondiente del contrato celebrado entre el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz y la persona moral Grupo SYL Limpieza S.A de C.V.

Es decir, consideró la A quo que el contrato no era de naturaleza administrativa sino civil, por no estar vinculado con el cumplimiento de intereses particulares en un plano de igualdad entre la administración pública y la persona moral Grupo SYL Limpieza S.A de C.V.

Sin embargo, esta sala superior, se aparta del criterio anterior, pues consideramos que el contrato de prestación de servicios es de naturaleza administrativa y no civil como se determinó en la sentencia primigenia. Ello, porque los contratos celebrados por un órgano estatal (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz) con los particulares (Grupo SYL S.A de C.V) solo 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 el contrario, cuando el objeto o 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 la presencia de un contrato administrativo.

Lo anterior, porque la actividad contractual de la administración pública estatal y municipal incide en la celebración de una serie de

contratos que le permiten efectuar acciones que la habiliten para el logro de sus cometidos y, para lo cual, es indispensable que entable relaciones con los particulares, ya que necesita de éstos en virtud de que el Estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere.

Contratos que la doctrina delimita desde diversas vertientes, entre otras, las siguientes: **a)** los celebrados prescindiendo de su personalidad de ente público; **b)** los concertados con la finalidad de satisfacer el interés público, es decir, satisfacer una necesidad colectiva; **c)** los pactados con estipulaciones exorbitantes, entendiendo por éstas que son susceptibles de ser libremente consentidas por una persona y que plasman una ventaja siempre para el Estado; **d)** el hecho primordial, que implica cualquier modificación por parte de la autoridad pública a las condiciones en que se hayan pactado en el contrato original; lo cual permite la identificación del contrato administrativo y a su vez distinguirlo de los contratos privados sujetos al derecho civil; ilustra lo anterior el precedente<sup>1</sup> de rubro: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, SE DISTINGUIEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PUBLICO Y POR EL REGIMEN EXHORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTAN SUJETOS.”**, contratos en los que en todos ellos está por encima el interés público, lo cual no se manifiesta en los contratos privados sometidos al derecho civil, en los que la voluntad de las partes pactantes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares; en apoyo a lo expuesto se acoge el precedente<sup>2</sup> del epígrafe: **“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.”**

En ese tenor, si la prestación de servicios de limpieza se pactó para el efecto de mantener espacios limpios, se traduce en una satisfacción de la sociedad, pues es ésta quien –además del personal que labora en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz- quien ocupa dichos espacios, en virtud de que del contrato de marras se desprende que dicho servicio se llevaría a cabo en el centro asistencial de desarrollo infantil, en el centro asistencial progreso Macuiltepec y en las oficinas centrales de dicha dependencia.

<sup>1</sup> Registro Número: 189995. Novena Época. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Abril 2001. Página 324.

<sup>2</sup> Registro Número: 18864. 9ª. Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre 2001. Página 1103.



Por todo lo anterior y de conformidad con el artículo 5 fracción VII y 24 fracción I de la Ley Orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa que establece que las Salas del Tribunal conocerán de aquellos actos de autoridad, que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos entre los que se encuentran los relacionados con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal centralizada o descentralizada y órganos públicos autónomos; se colige que esta sala superior es competente para entrar al estudio de la cuestión planteada, al haber concluido que el contrato es de naturaleza administrativa.

#### **QUINTO. Estudio de fondo del juicio 658/2018/4ª-I.**

Previo al análisis de los conceptos de impugnación se considera conveniente realizar un breve reseña de los hechos que motivaron la presente litis.

En fecha cuatro de enero de dos mil dieciséis el Director Administrativo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la representante legal de la empresa Grupo SYL Limpieza S.A de C.V, celebraron un contrato de prestación de servicios de limpieza, comprometiéndose dicho organismo, a pagar mensualmente un precio fijo a la prestadora del servicio, por la cantidad de \$39, 153.55 (treinta y nueve mil ciento cincuenta y tres pesos 55/100 M.N.) contemplando los impuestos correspondientes, dentro de los treinta días hábiles "a más tardar", durante el mes posterior a la conclusión del servicio.

Ahora, la accionante refiere que habiendo expedido y enviado las facturas relativas a los servicios, la autoridad fue omisa en realizar los pagos respectivos, por lo que mediante escritos de fecha nueve de marzo de dos mil dieciocho realizó el requerimiento de pago signado por la



administradora de Grupo SYL Limpieza S.A de C.V., y dirigido tanto al Encargado de Despacho de la Dirección de Finanzas y Administración del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz así como la Presidenta de ese organismo, en los que solicitaba el pago de las facturas F1293, F1350, F1388, F1500, F1501, F1515, F1551, F1590, F1628, F1674 y FF1723, correspondientes al periodo de febrero a diciembre de dos mil dieciséis.

Significando la demandante que a pesar de que su requerimiento fue debidamente fundado y motivado las autoridades fueron omisas en emitir respuesta, por lo que, a su juicio, se actualiza la negativa ficta.

Asimismo, arguye que habiendo cumplido con prestar los servicios que se pactaran en el contrato, y emitido debidamente las facturas, no se realizó el pago total de estas, ocasionando un menoscabo en el patrimonio de su representada.

Por su parte, las demandadas redarguyen lo anterior pues sostienen que las facturas F1293, F1350, F1388, F1500 y F1723 ya fueron pagadas, y que en relación a las restantes, si no se ha realizado el pago de las mismas es porque la parte actora no presentó las bitácoras de trabajo que acreditaran que efectivamente el servicio fue prestado, por lo que manifiestan que la obligación de pago se encuentra sujeta a la condición de la prestación de los servicios que se hubieran realizado, y que al no haber acreditado dicha condición, es que no se actualiza la obligación de pago, pues no se encuentran obligadas a pagar algo que no recibieron.

De lo anterior, se desprenden como problemas jurídicos a resolver los siguientes:

- a) Determinar si se configura la negativa ficta respecto de los escritos de fecha ocho de marzo de dos mil dieciocho en los que la parte actora requiere a las demandadas el pago de las facturas; F1293, F1350, F1388, F1500, F1501, F1515, F1551, F1590, F1628, F1674 y FF1723.



- b) Dilucidar si se acredita el incumplimiento del contrato de prestación de servicios de fecha cuatro de enero de dos mil dieciséis.

Para resolver lo anterior, se toman en consideración las pruebas aportadas por las partes, de las que se advierte lo que a continuación se narra:

Se concluye que, en efecto, **si se configura la negativa ficta respecto de los escritos de fecha ocho de marzo de dos mil dieciocho en los que la parte actora requiere a las demandadas el pago de las facturas; F1293, F1350, F1388, F1500, F1501, F1515, F1551, F1590, F1628, F1674 y FF1723**, pues se cuenta con el escrito de fecha ocho de marzo de dos mil dieciocho dirigido al Director Administrativo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, así como en el escrito de esa misma data dirigido a la Presidenta de ese mismo organismo.

Solicitudes que fueron recibidas por dichas autoridades, pues así se desprende de los sellos de recepción que constan en los escritos, sin que conste que a la fecha de la presentación de la demanda las autoridades hayan dado respuesta. Lo anterior, pues no obra en autos oficio alguno mediante el cual las autoridades demandadas respondieran a la petición de la accionante.

Es así que advirtiéndose que tal y como lo aseveró la parte actora, se configuró la negativa, es que se procede a resolver el problema jurídico planteado en el inciso "b", relativo a **dilucidar si se acredita el incumplimiento del contrato de prestación de servicios de fecha cuatro de enero de dos mil dieciséis**.

Respecto de lo anterior, es dable destacar como hecho probado la existencia del contrato de prestación de servicios celebrado entre las

partes contendientes, de fecha cuatro de enero de dos mil dieciséis, al que se le concede valor probatorio pleno de conformidad con el artículo 109 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en el que la parte actora se obligó a lo siguiente:

"CUARTA.- "LA PRESTADORA" SE COMPROMETE A GARANTIZAR EL SERVICIO DESDE SU INICIO Y HASTA QUE CONCLUYA EL CONTRATO, COMPROMETIENDOSE A SU SUBSANACIÓN POR CUALQUIER RESPONSABILIDAD LABORAL, DAÑOS A TERCEROS O VICIOS OCULTOS."

Mientras que el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Estado, se obligó a:

"SEGUNDA.- "DIF ESTATAL" SE COMPROMETE A PAGAR MENSUALMENTE UN PRECIO FIJO A "LA PRESTADORA" LA CANTIDAD NETA DE \$39, 153.55 (TREINTA Y NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS 55/100 M.N.) CONTEMPLANDO LOS IMPUESTOS CORRESPONDIENTES DENTRO DE LOS 30 DÍAS HÁBILES A MÁS TARDAR, DURANTE EL MES POSTERIOR A LA CONCLUSIÓN DEL SERVICIO".

Ahora bien, la actora refiere en su escrito de demanda, que respecto a la facturas descritas anteriormente, estas no fueron pagadas en su totalidad, para una mejor comprensión se enlistan en la siguiente tabla las facturas con los montos que a su juicio de la actora, se adeudan.

FACTURA	ESTATUS
F1262	PAGADA EN SU TOTALIDAD
F1293	PENDIENTE DE \$10,382.69
F1350	NO PAGADA
F1388	NO PAGADA
F1500	NO PAGADA
F1501	NO PAGADA
F1515	NO PAGADA
F1551	NO PAGADA
F1590	NO PAGADA
F1628	NO PAGADA
F1675	NO PAGADA
F1723	NO PAGADA



Siendo el monto de las facturas "no pagadas" el de \$39, 153.55 (treinta y nueve mil ciento cincuenta y tres pesos 55/100 M.N.) por cada una de ellas.

Sin embargo, las demandadas en su contestación a la demanda aseveran haber realizado el pago de las facturas F1293, F1350, F1388, F 1500 y F1723, mediante transferencias electrónicas, presentado para su comprobación los reportes de transferencia SPEI exhibidos en copia certificada, visibles a fojas ciento treinta y uno a ciento cuarenta y cuatro de autos, a los que se les concede valor probatorio pleno de conformidad con el artículo 111 del Código rector de la materia y de los que se advierte lo siguiente:

**Factura F1293.**

Fecha de pago	Monto pagado	Referencia
29/07/2016	17,846.45	290716
17/08/2016	19,000.00	170816
01/09/2016	2,307.10	0140916

**Factura F1350**

Fecha de pago	Monto pagado	Referencia
01/09/2016	16, 692.00	0140916
14/09/2016	19, 000.00	0140916
30/09/2016	3, 460.65	300916

**Factura F1388**

Fecha de pago	Monto pagado	Referencia
30/09/2016	15, 539.35	300916
20/10/2016	19, 000.00	201016
31/10/2016	4, 614.20	311016

**Factura F1500**

Fecha de pago	Monto pagado	Referencia
31/10/2016	14, 385.80	311016
16/11/2016	19, 000.00	161116
29/11/2016	5, 767. 75	281116

### Factura F1723

Fecha de pago	Monto pagado	Referencia
21/12/2016	19,000.00	211216
06/04/2017	20, 153.55	060417

Acreditando con ello el pago parcial de las facturas a las que hace referencia la actora. Siendo importante precisar que, respecto de dichas probanzas no existió objeción alguna por parte de la moral demandante, pues habiendo tenido expedito su derecho para ampliar la demanda, no lo ejerció, por lo que mediante acuerdo de fecha dieciséis de mayo de dos mil diecinueve se le tuvo por perdido el mismo.

Ahora bien, respecto a la manifestación de la autoridad demandada inherente a que en lo tocante a las facturas restantes, éstas no fueron pagadas al no haber presentado la actora las bitácoras de trabajo que acreditaran que efectivamente prestó el servicio, dicha manifestación resulta inoperante, puesto que del contrato de prestación de servicios no se advierte que ello fuera una condicionante para realizar el pago, es decir, no existe cláusula alguna en que se pactara como obligación para el pago la presentación de bitácoras.

Destacando el hecho de que en el acuerdo de voluntades se pactó lo siguiente:

"QUINTA.- "LA PRESTADORA", ACEPTA QUE "DIF ESTATAL" ANALICE Y SUPERVISE EL SERVICIO CONTRATADO Y EN CASO DE NO AJUSTARSE A LO REQUERIDO, "LA PRESTADORA" SE COMPROMETE A REALIZARLO A LA ENTERA SATISFACCIÓN DE "DIF ESTATAL".

"OCTAVA.- "DIF ESTATAL" VIGILARÁ EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE "LA PRESTADORA" SEÑALADAS EN ESTE CONTRATO Y EN SU CASO PROCEDERÁ A HACER EFECTIVAS LAS PENAS ESTIPULADAS EN EL PRESENTE CONTRATO"

"NOVENA.- "DIF ESTATAL" PODRÁ RESCINDIR ADMINISTRATIVA EL PRESENTE CONTRATO EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DE "LA PRESTADORA" SIN NECESIDAD DE DECLARACIÓN JUDICIAL PREVIA, REVOCARLO ANTECIPADAMENTE CUANDO OCURRAN RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO, ASÍ COMO POR INCUMPLIMIENTO DE LOS SERVICIOS MARCADOS, ESTO SIN RESPONSABILIDAD PARA EL DIF ESTATAL".



De manera que, de no haber recibido la autoridad, el servicio de limpieza a su entera satisfacción, debió por tanto rescindir el contrato de mérito, sin embargo, la omisión de haberlo hecho, nos conlleva a inferir que si no se rescindió fue porque los servicios se prestaron conforme a lo pactado en el acuerdo de voluntades, fortaleciendo lo anterior el hecho de que la autoridad realizó el pago de la factura número F1723, siendo ésta la última factura expedida por la accionante, deduciéndose por tanto, que si efectuó el pago de la última factura fue derivado de encontrarse satisfecha con los servicios prestados con antelación.

De todo lo anterior se colige que resulta procedente condenar a la autoridad al pago de las facturas siguientes: F1501, F1515, F1551, F1590, F1628, F1675, todas por la cantidad de \$ 39, 153. 55 (treinta y nueve mil ciento cincuenta y tres pesos 55/100 M.N.), que en suma hacen un total de \$234, 921.30 (doscientos treinta y cuatro mil novecientos veintiún pesos 30 M.N.), cantidad que deberá pagar el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, a la persona moral Grupo SYL, S.A de C.V., a través de su representante legal [REDACTED]

En mérito de lo expuesto y con fundamento en lo señalado por los numerales 325, 326 fracción II, 327 y 347 fracción I del ordenamiento legal que rige el juicio contencioso administrativo, se:

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia de fecha ocho de agosto de dos mil diecinueve dictada por la magistrada de la cuarta sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, dentro de los autos del juicio contencioso administrativo número **658/2018/4ª-I** de su índice, atendiendo a lo expresado en el considerando que antecede.

**SEGUNDO.** Se **declara la nulidad** del incumplimiento de contrato y **se condena** al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz al pago de la cantidad de \$234, 921.30 (doscientos treinta y cuatro mil novecientos veintiún pesos 30/100 M.N.) con base en los argumentos y preceptos de Derecho expresados en el considerando quinto del presente fallo.

**TERCERO.** Notifíquese según corresponda a la moral revisionista y a las autoridades demandadas del juicio principal.

**A S I** por mayoría de votos lo resolvieron y firman los suscritos magistrados integrantes de la sala superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ y ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, siendo ponente la primera de los citados; asistidos legalmente por el Secretario General de Acuerdos, ANTONIO DORANTES MONTOYA, con quien actúan. **DOY FE.**

Ahora bien, con fundamento en el artículo 16 de la Ley Orgánica de este cuerpo de justicia el magistrado habilitado LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA en suplencia del magistrado PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ, por acuerdo número 01/2020 de fecha cuatro de febrero de dos mil veinte, presenta el siguiente voto particular, relativo al proyecto formulado:

**VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 535/2019.**

Por mayoría de votos, los Magistrados integrantes de la Sala Superior en este asunto resolvieron revocar la diversa sentencia de fecha ocho de agosto de dos mil diecinueve, emitida por la Cuarta Sala de este Tribunal en el expediente 658/2018/4ª-I de su índice, para declarar el incumplimiento en que incurrió el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, de las obligaciones derivadas del contrato celebrado entre dicho órgano estatal y la persona moral Grupo SYL Limpieza S.A. de C.V., y por ende condenarla al pago reclamado.



Razonadamente, he resuelto en ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 34 fracción III de la Ley Orgánica de este Tribunal, emitir mi voto en contra de la argumentación por la que se determina revocar la sentencia de primera instancia, motivo por el que en cumplimiento al artículo 16 último párrafo de la norma en cita, expongo en el presente voto particular las razones por las que me aparto de las consideraciones aprobadas.

#### **I. Consideraciones de las que se difiere.**

Se difiere de la resolución aprobada respecto de la argumentación expuesta, en el sentido de determinar que el contrato de prestación de servicios de limpieza base de la acción, revisten una naturaleza administrativa.

En este sentido, esbozaré la argumentación en la que, en mi opinión, debió sustentarse, en su caso, la confirmación de la sentencia de primera instancia.

De acuerdo 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.

En esa tesitura, conviene precisar que los actos impugnados en el juicio de origen constituyeron, en resumidas cuentas, resoluciones fictas (en sentido negativo) sobre el cumplimiento al contrato de servicios, celebrado por una entidad de la administración pública descentralizada y una persona moral particular.



Así pues, lo necesario resultaba en determinar si la contratación de tales servicios tenía carácter administrativo, lo cual así se votó por la mayoría.

A mi consideración no es así, y al respecto me permito utilizar 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>3</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.

Al respecto, se debió tener 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>4</sup>

Entonces, cabe cuestionarse si en el caso concreto podría verse comprometido algún servicio público o necesidad colectiva de no cumplirse con los contratos de servicios de limpieza celebrados. A mi entender, tal situación no se vislumbra en este asunto.

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

---

<sup>3</sup> Registro 189995, Tesis P. IX/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 324.

<sup>4</sup> Serra, A. (2017). *Derecho administrativo. Segundo Curso*. México: Porrúa.



satisfacer una necesidad colectiva, cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública.<sup>5</sup> En este caso, se trata de la limpieza de un bien para satisfacer una necesidad propia de la dependencia estatal, 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 los despachos que ocupa la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario del Estado de Veracruz, se encuentren limpios.

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>6</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

<sup>5</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 PÚBLICOS." Registro 302421, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCV, p. 1837.

<sup>6</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.

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.

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."

Por tanto, a mi juicio debía concluirse 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, tal como lo determinó la Sala unitaria en la sentencia de primera instancia.

Aunado a lo anterior, los servicios 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 citada dependencia del ejecutivo estatal.

Concluyo entonces que, en el caso, se trataba de contratos que no poseen naturaleza administrativa, y este Tribunal carece de competencia para resolver sobre el conflicto que, en el fondo, versa en el cumplimiento de su pago.

Por lo expuesto, es que no comparto la resolución de mayoría puesto que, en mi estimación, debió confirmarse el fallo emitido por la Sala de primera instancia.



**LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA**

Magistrado Habilitado



**LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**

Magistrada



**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**

Magistrado



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
Secretario General de Acuerdos

