



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	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. TOCA 240/2020)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del representante legal de la persona moral
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	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021



TOCA EN REVISIÓN: 240/2020

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
659/2018/1ª-II

RECURRENTE:
GRUPO SYL LIMPIEZA S.A. DE C.V.¹

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
LIC. ANDREA MENDOZA DÍAZ

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE, SIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

SENTENCIA DEFINITIVA que **revoca** la diversa sentencia de cuatro de febrero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 659/2018/1ª-II de su índice.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Juicio Contencioso 659/2018/1ª-II. La C. [REDACTED]

[REDACTED] en representación de la empresa **Grupo SYL, S.A. de C.V.**², acudió sosteniendo diversos hechos, entre los que destacan:

- Esa empresa celebró el **contrato de prestación de servicios de limpieza STC/DJ/CPS/002/2015** de veintisiete de febrero de dos mil quince, con la **Secretaría de Turismo y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz**, en el que se pactó una contraprestación en cantidad total de \$381,920.00 (trescientos ochenta y un mil novecientos veinte pesos 00/100 M.N.).
- Derivado de las obligaciones pactadas en ese contrato expidió los comprobantes fiscales digitales: **F1130** de siete de octubre de dos mil quince; **F1172** de cuatro de noviembre de dos mil quince; **F1225** de uno de diciembre de dos mil quince. En importe total de **\$132,908.16** (ciento treinta y dos mil novecientos ocho pesos 16/100 M.N.).
- Envió tales comprobantes fiscales digitales por *correo electrónico*, pero **no recibió el pago correspondiente**.

¹ En adelante: La recurrente.

² En adelante: La actora.

- Esa empresa celebró **adendum al contrato STC/DJ/CPS/002/2015** de uno de enero de dos mil dieciséis.
- Derivado de las obligaciones pactadas en ese instrumento jurídico (adendum) expidió los comprobantes fiscales digitales: **F1264** de seis de enero de dos mil dieciséis; y, **F1296** de cuatro de febrero de dos mil dieciséis. En importe total de **\$88,605.44** (ochenta y ocho mil seiscientos cinco pesos 44/100 M.N.).
- Envió tales comprobantes fiscales digitales por *correo electrónico*, pero **no recibió el pago correspondiente**.
- Esa empresa celebró el **contrato de prestación de servicios de limpieza STC/UA/001/2016** de veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, con la **Secretaría de Turismo y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz**, en el que se pactó una contraprestación en cantidad total de \$397,195.40 (trescientos noventa y siete mil ciento noventa y cinco pesos 40/100 M.N.).
- Derivado de las obligaciones pactadas en ese contrato, expidió los comprobantes fiscales digitales: **F1544** de uno de agosto de dos mil dieciséis; **F1593** de uno de septiembre de dos mil dieciséis; **F1639** de cuatro de octubre de dos mil dieciséis; **F1683** de uno de noviembre de dos mil dieciséis; y, **F1726** de dos de diciembre de dos mil dieciséis. En importe total de \$197,462.85 (ciento noventa y siete mil cuatrocientos sesenta y dos pesos 85/100 M.N.).
- Envió tales comprobantes fiscales digitales por *correo electrónico*, pero **solo recibió el pago parcial del comprobante F1544, por la cantidad de \$25,323.98** (veinticinco mil trescientos veintitrés pesos 98/100 M.N.).
- Esa empresa celebró **adendum al contrato STC/UA/001/2017** de dos de enero de dos mil diecisiete.
- Derivado de las obligaciones pactadas en ese instrumento jurídico (adendum) expidió los comprobantes fiscales digitales: **F1760** de cinco de enero de dos mil diecisiete; y, **F1806** de ocho de febrero de dos mil diecisiete. En importe total de \$78,985.14 (setenta y ocho mil novecientos ochenta y cinco pesos 14/100 M.N.).
- Mediante escritos presentados el nueve de marzo de dos mil dieciocho, requirió al **Titular** y al **Jefe de la Unidad Administrativa**, ambos de la **Secretaría de Turismo y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz**, el pago en cantidad total de **\$393,652.47 (trescientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y dos pesos 47/100 M.N.)**, por ser el monto relativo a las contraprestaciones pactadas en los contratos y sus adendum que no le fue entregado.
- Mediante oficio SECTUR/UA/175/2018 de cuatro de abril de dos mil dieciocho, la Jefa de la Unidad Administrativa respondió de forma adversa a sus intereses el referido requerimiento de pago.
- Inconforme con esa determinación, mediante escrito presentado el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, requirió nuevamente a la Jefa de trato el pago de tal adeudo.



- No recibió respuesta a dicho escrito.

En ese orden, la actora acudió al juicio a combatir la resolución **negativa ficta** que estima se configuró respecto del escrito que presentó el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho³.

1.2 Admisión de la demanda, autoridades demandadas y autoridad terceras interesadas. Mediante acuerdo de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, la Primera Sala de este Tribunal admitió a trámite la demanda y emplazó como **autoridades demandadas** a las que con ese carácter señaló la actora en su demanda, esto es, a la **Secretaría de Turismo y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz** y a la **Unidad Administrativa de la referida Secretaría**⁴.

Además, en acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, emplazó en calidad de **terceros interesados** al **Gobernador** y a la **Secretaría de Finanzas y Planeación**, ambos del **Estado de Veracruz**.

1.3 Sentencia definitiva. El cuatro de febrero de dos mil veinte, la referida Sala emitió sentencia definitiva⁵, en la que resolvió:

*“ÚNICO. Se decreta el **sobreseimiento** en el juicio derivado de la incompetencia de este Tribunal.*

1.4 Recurso de Revisión 240/2020. La empresa actora, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de esta Sala Superior, radicó el Toca de revisión, admitió a trámite el recurso, designó como Ponente al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**, ordenó correr traslado de éste a las partes contrarias, para que formulara manifestaciones en torno dicho medio de defensa y estableció que para la resolución del toca, la Sala Superior quedaría integrada por el magistrado ponente y los

³ En adelante: La resolución combatida.

⁴ En adelante: Las autoridades demandadas.

⁵ En adelante: La sentencia recurrida.

magistrados **Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez y Luisa Samaniego Ramírez.**

1.5 Turno a resolver. Luego de haberse instruido el recurso de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos al Magistrado Ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el recurso de revisión de conformidad con lo establecido 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, 14, fracción IV, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 1, 344, fracción I, 345 y 347 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁶.

3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

El recurso que en esta vía se resuelve cumple con lo previsto en los artículos 344 y 345 del Código, pues lo interpuso la actora contra la sentencia en la que la Primera Sala de este Tribunal sobreseyó en el juicio 659/2018/1ª-II, dentro del plazo legal con que contaba para tal efecto.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

El examen que se realiza al recurso de revisión, revela que la pretensión de la actora (hoy recurrente) es que esta Sala Superior **revoque** la sentencia recurrida y, en su lugar, emita una nueva en

⁶ En adelante: el Código



la que se analice la cuestión de fondo. Para conseguirlo, formuló el agravio que se sintetiza a continuación:

- Contra lo que se sostiene en la sentencia, el reclamo de pagos deriva de un contrato de **naturaleza administrativa**, esto es, un contrato celebrado conforme a la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles**, en cuyo artículo 12, dispone que en lo no previsto aplica supletoriamente el Código. En el que se plasmaron **cláusulas exorbitantes** en beneficio de la autoridad y que **derivó de una licitación**.
- Debe advertirse que del artículo 84 de esa Ley, se observa que compete a ese Tribunal resolver las impugnaciones derivadas de los recursos interpuestos.
- Las listas de acuerdos de ese Tribunal, revelan que en forma continua y reiterada resuelve juicios derivados del cumplimiento de obligaciones originadas en la Ley de Adquisiciones de trato.
- Sostener que un contrato celebrado con base en la Ley de Adquisiciones y como resultado de una licitación no es de naturaleza administrativa, contraviene la propia naturaleza del contrato y los artículos 5 de la Ley Orgánica de este Tribunal y 280, fracción XI, del Código.
- Es indebida la apreciación de la Sala respecto de que los contratos no se encuentran suscritos, pues exhibió pruebas que acreditan la relación contractual (probanzas que describe en la página 6).

En acuerdo de doce de noviembre de dos mil veinte, se tuvieron por formuladas las manifestaciones por parte de las áreas administrativas encargadas de la defensa jurídica del Gobernador del Estado y de la Secretaría de Turismo y Cultura; así como, se tuvo por precluido el derecho de la Secretaría de Finanzas, para desahogar la vista en torno al recurso.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

Del agravio formulado por la recurrente, se desprende el siguiente problema jurídico a resolver.

4.2.1 Determinar si la resolución combatida se vincula con contratos administrativos.

4.3 Estudio de los problemas jurídicos a resolver derivados de los agravios formulados por la revisionista.

4.3.1 La resolución combatida se vincula con contratos administrativos.

En la sentencia recurrida, con apoyo en el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS**, la Sala Unitaria sostuvo:

“(...) la naturaleza administrativa de un contrato se deduce de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como el régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto (...)

O bien, puede desprenderse 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.
(...)

(...) 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 se celebran buscan asegurar los servicios públicos o los fines del Estado.

Entonces, cabe cuestionarse si en el caso concreto podría verse comprometido algún servicio público o necesidad colectiva, de no cumplirse con el contrato celebrado entre las partes de este juicio.
(...)”

Con base en tales razonamientos, la Sala resolutora llegó a la conclusión que los contratos y sus adendum, a que aludió la actora en su demanda no son contratos administrativos.

Esto, porque bajo su perspectiva la limpieza de las instalaciones de la Secretaría no es un servicio público, sino se trata de la contratación de un servicio, para satisfacer una necesidad propia de la Dependencia.

A lo anterior, agregó que los contratos no son útiles para asegurar la prestación de los servicios públicos ni la realización de



los fines del Estado, pues de no existir, no se verían interrumpidas o entorpecidas las funciones de la Secretaría.

Adicionalmente, la Sala Unitaria sostuvo los servicios contratados no están previstos en el artículo 3, fracción V, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz.

Sentado lo anterior, **asiste razón a la recurrente** en cuanto a que los contratos y sus adendum, respecto de los que la actora se vio en la necesidad de requerir su cumplimiento a la Secretaría demandada y, cuyo silencio administrativo, podría dar lugar a la configuración de la resolución negativa ficta combatida en el juicio 659/2018/1^a-II, son de **naturaleza administrativa**.

En principio, dado que en la parte final de la sentencia recurrida se sostuvo que los contratos exhibidos por la actora no se encuentran suscritos por el representante de la Secretaría de Turismo demandada, resulta indispensable que esta Sala Superior verifique esa situación.

Efectivamente en el expediente únicamente corren agregadas **copias simples** de los contratos STC/DJ/CPS/002/2015 y STC/UA/LC/001/2016 y sus adendum, en los que no se observan las firmas de los funcionarios públicos suscriptores. No obstante, no hay duda de la existencia y contenido de esos instrumentos jurídicos.

Lo anterior, porque la actora exhibió los **originales** de los oficios STC/RM/134/2015 de dieciocho de diciembre de dos mil quince; y, STC/RM/036/2016 de veintinueve de junio de dos mil dieciséis, en los que el **Jefe de Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales de la propia Secretaría**, reconoce que esa dependencia celebró con la actora los contratos. Así como, en el primer oficio mencionado ese servidor público solicita a la empresa actora prorrogar la prestación del servicio de limpieza durante los meses de enero y febrero de dos mil dieciséis.

Así, la adminiculación que se realiza de los documentos públicos exhibidos en copias simples y en original, cuya autenticidad no fue desvirtuada en el juicio, acorde con lo previsto en los artículos 66, 68, 70, 109 y 113 del Código, prueban plenamente la existencia y contenido de los contratos y sus adendum.

Sentado lo anterior, al resolver la contradicción de tesis 292/2017 de la que derivó la jurisprudencia de rubro: **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió:

“(…) 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 derecho público, sin implicar el ejercicio de función administrativa, sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado”.

“los contratos administrativos cumplen con los siguientes requisitos: i) se celebran entre un órgano de 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”.

A juicio de esta Sala Superior, los contratos base de la acción cumplen con tales requisitos, lo que se expone a continuación:

a) Se celebran entre un órgano de poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas⁷ y un particular.

En efecto, los ejemplares de los contratos de prestación de servicios de limpieza y sus adendum, revelan que se celebraron entre la Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz y por la empresa actora.

⁷ En relación con el tema de la función administrativa, Jorge Fernández señala que el ejercicio de esta función implica la finalidad de satisfacer directa e inmediatamente el interés público, pues sino actúa en ejercicio de función pública, se debe considerar que el contrato no es administrativo [Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo. Contratos, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, página 94]



La Secretaría de trato celebró esos instrumentos jurídicos en ejercicio de sus funciones administrativas, porque el objeto de los contratos está vinculado con la satisfacción directa e inmediata del interés público.

Lo anterior, se explica porque como ya se mencionó el objeto del contrato es que la empresa actora diera servicio de limpieza en las oficinas administrativas de la Secretaría demandada; de ahí se observa que el objeto del contrato se vincula con la operación de una Secretaría de Estado.

En tal contexto, en razón de que la operación de las Dependencias Gubernamentales es una cuestión de orden e interés público; es válido concluir que el objeto del contrato sí se vincula con la satisfacción directa e inmediata del interés público.

b) Tienen una finalidad de orden público, identificada también como de utilidad pública o utilidad social.

Situación que ya quedó analizada.

c) Tienen un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

El análisis que se realiza a los referidos contratos, se observa que no se rigen únicamente por las cláusulas que los contienen ni por disposiciones de derecho privado, sino se rigen por disposiciones de derecho público, esto es, por lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Pues tal como lo sostiene la recurrente, esos contratos y sus adendum, no fueron resultado del mero consentimiento de las partes actuando en un plano de igualdad, sino fueron resultado de procedimientos de licitación identificados con los números LS-116T00000-005-15 y LS-11T00000-001-16.

Además, en las cláusulas de los contratos se pactó que, en caso de incumplimiento total o parcial por parte de la empresa

actora a las obligaciones derivadas del contrato, la Dependencia está en aptitud de aplicar las sanciones de: pena convencional; reducción del monto de la contraprestación; multa de cien a mil salarios mínimos vigentes en la capital del Estado; indemnización; y, suspensión hasta por dos años como proveedor del Gobierno del Estado de Veracruz.

También se convino que, en caso de incumplimiento de obligaciones por parte de la empresa actora, la Secretaría estaría en aptitud de rescindir el contrato; así como, darlo por terminado de manera anticipada, sin responsabilidad alguna para la Dependencia.

Por último, se estableció la obligación a cargo de la empresa de otorgar en favor de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz pólizas de fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos.

Conviene mencionar, que en ninguna cláusula del contrato se estipulo alguna penalidad para la Secretaría en el caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En tal contexto, es claro para esta Sala Superior el régimen exorbitante que rigen los contratos base de la acción en el juicio, dado que los suscriptores no se encontraban en un plano de igualdad.

Por lo expuesto, contra lo que se sostuvo en la sentencia recurrida, los instrumentos jurídicos base de la acción son contratos formal y materialmente administrativos y, por ende, este Tribunal Administrativo Estatal sí tiene competencia para conocer del conflicto sometido a consideración de la Primera Sala.

En consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 347, fracción I, del Código, se **revoca** la sentencia de cuatro de febrero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 659/2018/1ª-II de su índice y en los siguientes numerales se emite la sentencia en la que se analizarán las cuestiones planteadas en el referido juicio.



5. PROCEDENCIA

El área administrativa encargada de la defensa jurídica de la **Secretaría de Turismo y Cultura** y la **Titular de la Unidad Administrativa de esa Secretaría**, en el capítulo denominado “*términos*” de los oficios de contestación de la demanda, manifestaron:

- Se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código, porque a la solicitud de la actora recayó el oficio STC/UA/707/2018.

El área administrativa encargada de la defensa jurídica del **Gobernador del Estado** al apersonarse en juicio, manifestó:

- Se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XIII, del Código, toda vez que su representado no participó en la suscripción de los contratos.

A juicio de esta Sala Superior son **inoperantes** los argumentos de improcedencia formulados por las autoridades demandadas y tercera interesada.

Las demandadas estiman que se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código, porque a la petición de la actora recayó una resolución expresa. Sin embargo, tales argumentos devienen **inoperantes**.

Lo anterior, porque las demandadas basan la actualización de una causal de improcedencia en circunstancias que merecen un **análisis de fondo** de la controversia sometida a consideración de este órgano jurisdiccional. En efecto, desde la perspectiva de las demandadas en el caso no se configura una resolución negativa ficta, lo que exige un análisis de las condiciones concretas del acto impugnado, lo que no es jurídicamente viable realizar en vía de improcedencia del juicio.

Sirven de apoyo a lo anterior, *por analogía y en lo conducente*, la jurisprudencia V-J-SS-78, de rubro: **SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.- SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA**

EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBE DESESTIMARSE⁸
y la jurisprudencia de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE⁹.**

En este punto, debe decirse que la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XI, del Código, se actualiza cuando de las constancias del expediente aparezca **claramente** que no existe el acto o resolución impugnados; lo que significa que la inexistencia debe ser tal que no merezca el análisis de argumentos y pruebas aportados por las partes, situación que evidentemente no se actualiza en este asunto.

Por otro lado, el área administrativa encargada de la defensa jurídica del **Gobernador del Estado**, sostiene que el juicio enderezado contra su representado resulta improcedente acorde con lo previsto en el artículo 289, fracción XIII del Código, relativa a que jamás dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar el acto impugnado.

Al respecto, se observa que esa autoridad fue llamada a juicio en calidad de **tercero interesado**, para que si estimaba tener interés en este juicio acudiera a defender sus derechos.

En tal contexto, se observa que el argumento de improcedencia del juicio se basa en una premisa falsa, pues no se llamó al Gobernador del Estado como autoridad demandada; de ahí que no se actualice la hipótesis legal que alude.

Una vez impuestos de las constancias que integran el expediente se estima que el juicio contencioso que se resuelve, reúne los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 27 al 31, 280, 292 y 293 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, es decir, cumple con los requisitos de

⁸ Quinta Época. Año V. No. 57. septiembre 2005. p. 7. R.T.F.J.F.A.

⁹ Jurisprudencia (Común), Tesis: P./J. 135/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XV, enero de 2002, pág. 5.



forma, oportunidad, legitimación e interés jurídico exigidos por la norma.

6. ESTUDIO DE FONDO.

6.1 Planteamiento del caso.

Esta Sala Superior estima pertinente omitir el resumen de los argumentos de las partes, sin que ello implique violación a precepto alguno, pues no existe algún precepto en el Código que la obligue. No se omite manifestar que el examen de legalidad del acto combatido se realizará a la luz de los argumentos formulados por las partes en la demanda, en la contestación y la ampliación de la demanda.

6.2 Problemas jurídicos a resolver.

De los argumentos formulados por las partes, se desprenden los siguientes problemas jurídicos a resolver.

6.2.1 Determinar si se configura la resolución negativa ficta combatida.

6.2.2 Determinar si son válidas las razones por las que las demandadas negaron el pago solicitado por la actora.

7. ANÁLISIS A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

7.1 Se configura la resolución negativa ficta combatida.

La parte actora alega que la Unidad Administrativa demandada no dio respuesta a la petición que formuló el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho. Antes de analizar cuál era la pretensión de la actora se hace indispensable en primer término corroborar si se presentó la solicitud y cuál fue la actitud de la autoridad al respecto, pues debe recordarse que el acto impugnado en el juicio es la resolución negativa ficta.

Como cuestión previa dentro del presente asunto se estima relevante analizar la figura de la negativa ficta, a efecto de determinar si la misma se actualiza en el caso a estudio, para estar así en posibilidad de analizar los conceptos de impugnación planteados por la parte actora, para lo cual resulta pertinente señalar que el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consignan el derecho de petición en los términos siguientes:

Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.

De esa forma, el ejercicio del derecho de petición por el gobernado implica la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta fundada y motivada que debe emitir en breve término y que además debe comunicar al solicitante; no obstante, cuando la autoridad no se pronuncie sobre la solicitud del particular dentro del término establecido, la ley prevé ciertas ficciones legales que tienden a salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis número 91/2006-SS, sostuvo que la negativa ficta constituye la respuesta que la ley presume ha recaído en sentido negativo a una solicitud formulada por escrito, cuando la autoridad no la contesta o resuelve en el plazo establecido, como figura creada por el legislador para sancionar el



silencio de la autoridad; esto es, que el silencio administrativo configurado como un acto desestimatorio de la petición presentada por el particular, origina una ficción legal en virtud de la cual, la falta de resolución produce la desestimación por silencio de fondo sobre las pretensiones, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición, tal y como se desprende de la tesis con rubro: **NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUTENTAR SU RESOLUCIÓN**¹⁰.

Por lo tanto, la figura de la negativa ficta es una forma adoptada en la legislación para los casos del silencio administrativo, que tiende a impedir que las peticiones del gobernado queden sin resolver por el arbitrio de las autoridades, presumiendo que una vez transcurrido el plazo legal para que la autoridad resuelva una instancia o petición relacionada con el ejercicio de sus facultades, debe presumirse que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, resolución que constituye una presunción legal que parte de una ficción jurídica para entender que ahí donde no existe respuesta expresa, solo existe una resolución implícita de rechazo, y en estos términos, dada la finalidad que se persigue con esta institución, el particular se encontrará en posibilidad de impugnar la resolución presunta que se configuró en sentido adverso sus intereses.

Al respecto, el artículo 157 del Código dispone:

Artículo 157. Cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos, las autoridades deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por las normas aplicables; y sólo que éstos no contemplen un plazo específico, deberá resolverse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad no emite su resolución dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables, el silencio se entenderá como resolución afirmativa ficta, en todo lo que le favorezca, salvo en los siguientes casos:

(...)

¹⁰ Tesis 2a/J.166/2006, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Materia Administrativa, página 203.

II. Tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado, sin que la autoridad emita resolución expresa; o

III. En todos aquellos en que las normas establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

En los casos previstos en las fracciones I y II de este artículo, el silencio de las autoridades se considerará como negativa ficta, ante lo cual el interesado podrá interponer los medios de defensa que en derecho correspondan...

Sentado lo anterior, la Segunda Sala del Máximo Tribunal en nuestro país, al resolver la diversa Contradicción de Tesis número 55/2017, de la cual derivó la jurisprudencia con rubro: **JUICIO DE NULIDAD, ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL DE RESOLVER LA SOLICITUD DE CERTIFICAR Y RECTIFICAR DECLARACIONES TRIBUTARIAS**¹¹; estableció como requisitos para la actualización de las resoluciones negativas fictas los que se enumeran a continuación, y que se analizará si se cumplen en el presente asunto.

a) Que el particular haya formulado una instancia o petición a alguna autoridad.

En el caso, se surte el presupuesto antes anunciado, pues al revisar las constancias del expediente se advierte que tal y como lo manifestó la parte actora el **veinticuatro de abril de dos mil dieciocho**, presentó escrito dirigido a la **Titular de la Unidad Administrativa de la Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz**.

Mediante ese escrito la hoy actora requirió el pago de las contraprestaciones pactadas en los contratos STC/DJ/CPS/002/2015, STC/UA/LC/001/2016 y los adendum a esos contratos, en importe total de \$393,652.47 (trescientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y dos pesos 47/100 M.N.), consignado en las facturas F1130, F1172, F1225, F1264, F1269, F1554, F1593, F1639, F1683 y F1726.

¹¹ Tesis 2a/J. 65/2017 (10a), Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Tomo II, Materia Administrativa, página 1116.



De tal manera, formuló una petición de manera pacífica y respetuosa, dirigida a una autoridad y recabó la constancia de que fue entregada.

b) Que el ente incitado haya omitido resolverla en el término previsto por la ley, para tal efecto en el presente asunto es de cuarenta y cinco días de conformidad con el artículo 157 del Código.

Sobre este punto, debe señalarse que, al haberse cumplido con el primer presupuesto, la Titular de la Unidad Administrativa demandada, se encontraba obligada a emitir una respuesta y notificarla en forma personal a la actora dentro de plazo de cuarenta y cinco días que se computa del **veinticinco de abril al veintisiete de junio de dos mil dieciocho**¹². Sin embargo, en el expediente no obra constancia alguna que permita sostener que así sucedió.

No obsta a lo anterior, que la autoridad al contestar la demanda exhiba la copia certificada del oficio STC/UA/707/2018 de **trece de noviembre de dos mil dieciocho**, en el que comunicó a la actora

“(...) me permito informarle que, derivado de la búsqueda realizada en los archivos de esta Unidad Administrativa, la Secretaría de Turismo y Cultura no tiene adeudos con su representada”.

Como se observa, ese oficio fue emitido fuera del plazo con que contaba la autoridad para brindar una respuesta e incluso cuando ya se había presentado la demanda contra la resolución negativa ficta que la actora estimó configurada respecto de su escrito.

Además, la demandada no probó haber notificado ese oficio a la actora.

No es óbice a lo anterior, que la Secretaría de Finanzas y Planeación sostenga que la falta de notificación sea responsabilidad de la actora, por no haber proporcionado su

¹² El computo del plazo se realiza tomando en consideración los días hábiles, acorde con lo previsto en el artículo 43, fracción II, del Código.

domicilio en el escrito petitorio. Esto, porque esa autoridad pierde de vista que la actora proporcionó su domicilio a la Unidad Administrativa demandada en diverso escrito presentado el nueve de marzo de dos mil diecinueve; de ahí que no es posible sostener que la autoridad desconocía el domicilio de la actora.

En tal contexto, tiene razón la actora al sostener que se configuró la resolución negativa ficta a su solicitud. Esto es que la autoridad negó de fondo sus peticiones.

c) Que la ley señale como consecuencia de ese silencio la actualización de una respuesta ficta y que esa institución sea acorde con la sustancia de lo pedido y con la finalidad práctica para la que se instituyó y reconoció.

Ahora bien, el plazo de cuarenta y cinco días así como el efecto de que ante el silencio de la autoridad el particular obtiene una respuesta negativa a su petición, se obtienen a partir de una correcta interpretación al artículo 157, fracción II, del Código, en el cual se establece que la autoridad contaba con este plazo para notificar su respuesta y que al no hacerlo su silencio configuró la negativa ficta, la cual es contraria a lo pretendido por la actora; de ahí que se encuentren colmados todos los requisitos para coincidir con el actor en el sentido de que en el caso existió una resolución negativa ficta.

Por cuanto hace al aspecto consistente en que la institución de la negativa ficta sea acorde con la sustancia de lo pedido y cumpla con la finalidad práctica para la que se instituyó y reconoció; se tiene que la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, al resolver la Contradicción de Tesis 55/77 citada en los apartados que anteceden, razonó entre otras cosas que:

“...La necesidad de examinar la sustancia de la petición atiende a dos razones:

La primera, porque las leyes prevén diversas instituciones que no necesariamente son aplicables a todas las demás que regulan...

De ahí la necesidad de determinar en qué supuestos se aplica determinada institución y en cuáles no, porque, se reitera, no todas las instituciones jurídicas que regulan un ordenamiento son aplicables a todas las demás que prevé.



Sólo a partir del análisis del fondo de la solicitud planteada por el particular, se estará en condiciones de determinar si es posible o no la actualización de una resolución negativa ficta.

La segunda de las razones que justifican el análisis de la sustancia de lo pedido atiende a una cuestión práctica, que como dijo esta Segunda Sala, la creación y reconocimiento en la ley de ficciones legales como la afirmativa y negativa ficta, permite que no se estanquen las relaciones sociales; de modo que el particular pueda considerar concedida o denegada su petición, según sea el caso y, eventualmente, hacer uso de los medios legales previstos en las leyes aplicables.

Si esa cuestión práctica no se actualiza o, incluso, se pretende utilizar en detrimento de las demás instituciones reconocidas en el sistema jurídico nacional, es claro que no puede configurar una resolución ficta...”

Una vez sentado lo anterior, la citada Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continuó su estudio distinguiendo entre facultades discrecionales y facultades regladas de las autoridades administrativas, señalando que la doctrina y la jurisprudencia se han pronunciado en el sentido de que las facultades discrecionales son aquellas que las autoridades pueden o no ejercer, considerando su prudente arbitrio.

Así, precisa que no asiste al gobernado el derecho de obligar a las autoridades, a través de una solicitud a ejercer facultades o atribuciones de carácter discrecional, por carecer de un derecho legítimamente tutelado para tal efecto; y, por tanto, en los casos en que la solicitud del particular refiera a facultades discrecionales de algún ente de gobierno, aun cuando exista falta de respuesta a su petición, no se actualiza una resolución negativa ficta, porque esta institución no es acorde a la sustancia de lo solicitado.

Ahora, partiendo de las consideraciones anteriores, para tener o no por acreditada la existencia de la resolución negativa ficta en el caso a estudio, este órgano jurisdiccional debe definir si la solicitud presentada por la parte actora, se refiere al ejercicio de facultades discrecionales o facultades regladas de la autoridad demandada, siendo prudente para efectos del presente análisis señalar como criterio orientador la jurisprudencia que lleva por rubro: **FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS**¹³.

¹³ Tesis: XIV.2o.44 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Materia Común, página 1063.

Al respecto, como ya se precisó, la petición cuya respuesta fue omitida por la autoridad demandada se centró en requerir la contraprestación pactada en contratos administrativos y los adendum a esos contratos.

En los referidos contratos la Secretaría se obligó a pagar a la empresa actora el importe apuntado en esos instrumentos jurídicos, dentro de los treinta días posteriores a la prestación de los servicios, previa entrega de la factura correspondiente. Es decir, a partir de la suscripción de los contratos y sus adendum, la Secretaría tenía una obligación de pago con la actora, por lo tanto, dado que en su petición la actora requirió esa obligación, indiscutiblemente la petición de la actora se vincula con facultades regladas.

d) Que el interesado la impugne a través de los medios de defensa que considere procedentes.

Requisito que a juicio de esta Sala Superior se encuentra satisfecho en virtud de que la actora interpuso juicio contencioso administrativo contra la resolución negativa ficta recaída a su solicitud y en virtud de haber transcurrido en exceso el término previsto por el Código, a efecto de que la Unidad Administrativa demandada diera respuesta por escrito a lo solicitado.

De lo anterior se observa que el análisis realizado a los supuestos que deben satisfacerse para tener por acreditada la negativa ficta combatida, se estima que los mismos se encuentran debidamente colmados, por lo cual, **se configura plenamente la resolución negativa ficta combatida**, lo que significa que la autoridad demandada resolvió negar de fondo el pago requerido por la actora.

7.2 No son válidas las razones por las que las demandadas negaron el pago solicitado por la actora.

El examen a los escritos agregados en los folios 127 a 136 y al oficio SECTUR/UA/175/2018 de cuatro de abril de dos mil



dieciocho, revela que en el escrito de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, la empresa actora bajo la consideración de que cumplió todas las obligaciones derivadas de los contratos STC/DJ/CPS/002/2015, STC/UA/LC/001/2016 y los adendum a esos contratos; solicitó a la Unidad Administrativa demandada el pago relativo a las facturas F1130, F1172, F1225, F1264, F1269, F1554, F1593, F1639, F1683 y F1726 en cantidad de \$393,652.47 (trescientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y dos pesos 47/100 M.N.).

Como ya se indicó, respecto de ese escrito se configuró la **resolución negativa ficta**, por lo que en términos del artículo 303, segundo párrafo, del Código, al contestar la demanda la Titular de la Unidad Administrativa demandada, se encontraba obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoya su determinación de negar a la empresa actora el pago.

El examen integral que se realiza al oficio de contestación de la demanda, se observa que la autoridad sostiene que los documentos exhibidos por la actora son insuficientes para probar la relación contractual, las facturas no poseen sellos de recepción por parte de la Secretaría, el correo a los que la actora envió las facturas no es institucional, no se acredita que el correo pertenezca a una servidor público de la Secretaría; y, la persona que suscribió los contratos y sus adendum carecía de atribuciones para tal efecto.

Adicionalmente, sostiene que en el supuesto de que existan los adeudos, la empresa actora se encontraba obligada a requerir el pago en los términos del *Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Finanzas y Planeación a revisar y en su caso validar los presuntos adeudos de la administración 2010-2016, a cargo de las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal con proveedores y contratistas*, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 386, de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete.

Además, la demandada exhibió el oficio STC/UA/707/2018 de trece de noviembre de dos mil dieciocho, en el que esa autoridad

se limitó a sostener que la Secretaría de Turismo y Cultura no tiene adeudos con esa empresa.

A juicio de esta Sala Superior, tal como lo sostuvo la actora en el escrito de ampliación de la demanda, no son jurídicamente válidas las razones expresadas por la autoridad para negar el pago.

En efecto, como ya se mencionó esta Sala Superior no tiene duda de la relación contractual que tuvo la actora con la Secretaría demandada, a pesar de que en el expediente únicamente corren agregadas **copias simples** de los contratos STC/DJ/CPS/002/2015 y STC/UA/LC/001/2016 y sus adendum, en los que no se observan las firmas de los funcionarios públicos suscriptores. No obstante, no hay duda de la existencia y contenido de esos instrumentos jurídicos.

Lo anterior, porque la actora exhibió los **originales** de los oficios STC/RM/134/2015 de dieciocho de diciembre de dos mil quince; y, STC/RM/036/2016 de veintinueve de junio de dos mil dieciséis, en los que el **Jefe de Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales de la propia Secretaría**, reconoce que esa dependencia celebró con la actora los contratos. Así como, en el primer oficio mencionado ese servidor público solicita a la empresa actora prorrogar la prestación del servicio de limpieza durante los meses de enero y febrero de dos mil dieciséis.

Así, la adminiculación que se realiza de los documentos públicos exhibidos en copias simples y en original, cuya autenticidad no fue desvirtuada en el juicio, acorde con lo previsto en los artículos 66, 68, 70, 109 y 113 del Código, prueban plenamente la existencia y contenido de los contratos y sus adendum.

Al respecto, es inexacto el argumento de la autoridad relativo a que correspondía a la actora perfeccionar los documentos públicos que exhibió mediante probanzas que acreditaran que el servidor público emisor laboró en la Secretaría y su competencia. Lo inexacto de esos argumentos es que al ser documentos públicos exhibidos en original prueban plenamente el reconocimiento por



parte de la Secretaría de la suscripción de los contratos y sus adendum.

En todo caso, a quién correspondía desvirtuar la autenticidad de esos oficios era a la autoridad demandada, pues suponer lo contrario, implicaría una carga excesiva para el particular.

Por otro lado, tal como lo sostiene la actora, la demandada no puede negarle el pago valiéndose de la falta de competencia de la autoridad que suscribió los contratos y sus adendum. En primer lugar, porque si la actora cumplió sus obligaciones es inconcuso que la Secretaría se benefició con la suscripción de esos actos jurídicos; de ahí que no es válido alegar vicios contractuales para negar entregar la contraprestación pactada.

En segundo lugar, los contratos y sus adendum otorgan un beneficio a un particular, por lo que la autoridad unilateralmente no puede desconocer la voluntad consignada por los contratantes. En todo caso, esa declaración debe realizarla el órgano jurisdiccional competente.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador, la tesis de rubro: **CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. - RESOLUCIÓN FAVORABLE AL CONTRATISTA**¹⁴, en la que el Pleno de la Sala Superior del entonces denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, definió que, en materia de contratos de obra pública, la voluntad de las partes consignada en el contrato rige la relación jurídica; sin embargo, cuando la autoridad contratante reconoce por escrito una situación que beneficia al contratista, no puede desconocer unilateralmente tal reconocimiento, pues al hacerlo afecta la esfera jurídica de su contraparte y en el plano del derecho administrativo, no es legalmente posible que la autoridad revoque unilateralmente una resolución favorable a los intereses del particular, pues si esa es la pretensión la declaratoria la tendrá que realizar el órgano jurisdiccional competente.

¹⁴ Tesis V-TASS-106, consultable en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, año IV, tomo II, número 40, abril 2004, p. 446, disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://scj.tjfa.gob.mx/SCJ/assembly/detalleTesis?idTesis=29936>.

Cabe mencionar que en los contratos y adendum cuyo cumplimiento se reclamó, las partes no convinieron la necesidad de elaborar un documento formal en que se hiciera constar que el servicio prestado fuera a entera satisfacción de la Secretaría demandada, asimismo los citados contrato carecen de señalar la forma en que se debía acreditar tal situación; de ahí que, exigir a la actora la exhibición de algún documento u otro elemento tendiente a acreditar tal situación, se considera una carga excesiva para el particular.

Es así que, esta alzada estima que en el expediente, sí existen elementos suficientes a través de los cuales se puede deducir que el servicio de limpieza ofertado por la moral accionante, se prestó de manera efectiva a la Secretaría demandada durante el periodo de vigencia de los contratos y los adendum a esos contratos.

Lo anterior, porque la actora exhibió la representación impresa de los comprobantes fiscales digitales antes referidos, emitidos a nombre de la Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz, además de contarse con los escritos presentados por la actora ante la Secretaría demandada de nueve de marzo y veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, mediante los cuales requirió el pago de las cantidades consignadas en los citados comprobantes.

En ese orden de ideas, cabe destacar que las facturas señaladas por la actora fueron emitidas a favor de la Secretaría actora, durante el período correspondiente a la temporalidad del servicio prestado, sin que la autenticidad de dichos documentos fuera controvertida por las demandadas, además que para esta autoridad jurisdiccional los citados comprobantes fiscales cuentan con elementos de autenticidad, tales como, certificado digital, cadena original del timbre, sello digital del emisor y sello digital del Servicio de Administración Tributaria.

De los elementos probatorios antes señalados, se puede deducir que la empresa actora cumplió con sus obligaciones contractuales.



En tal contexto, se observa que al acudir a este juicio a combatir el incumplimiento en que incurrió la demandada de sus obligaciones contractuales en términos del artículo 47 del Código¹⁵, en todo caso, a quien correspondía demostrar de manera al menos indiciaria que la actora incumplió sus obligaciones es a las autoridades demandadas, lo anterior tomando en cuenta que, en los contratos, se estipuló que en caso de incumplimiento por parte de la hoy actora, la Secretaría podría aplicar sanciones, rescindir el contrato o hacer efectiva la garantía, sin que la citada autoridad haya exhibido constancia alguna en tal sentido.

Así como, las autoridades al contestar la demanda no exhibieron los documentos concretos que demuestren que la actora recibió el pago del importe de \$393,652.47 (trescientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y dos pesos 47/100 M.N.), tales como recibos, comprobantes de transferencias, entre otros.

A mayor abundamiento, esta Sala Superior ingresó a la página del Servicio de Administración Tributaria¹⁶ a fin de verificar la autenticidad de los comprobantes fiscales digitales exhibidos por la empresa actora, lo que reveló que se trata de documentos cuya autenticidad es avalada por la citada autoridad tributaria, se encuentran vigentes y no han sido cancelados por la Secretaría demandada.

Por lo anterior, se concluye que la demandada incumplió las obligaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios de limpieza y sus adendum que celebró con la actora.

Derivado de las consideraciones antes expuestas, se estima que asiste el derecho a la actora de recibir el pago relativo a las facturas F1130, F1172, F1225, F1264, F1269, F1554, F1593, F1639, F1683 y F1726, en cantidad de \$393,652.47 (trescientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y dos pesos 47/100 M.N.), con motivo de los servicios de limpieza prestados a la Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz, cuya obligación de pago

¹⁵ Artículo 47. Los actos administrativos se presumen legales; sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

¹⁶ <https://verificacfdi.facturaelectronica.sat.gob.mx/>

deriva de los contratos y sus adendum agregados en las constancias del expediente que se resuelve.

No es óbice a lo anterior, lo que sostuvo la autoridad en el sentido de que en todo caso la actora debía requerir el pago en los términos establecidos en el *“Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Finanzas y Planeación a revisar y en su caso validar los presuntos adeudos de la administración 2010-2016, a cargo de las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal con Proveedores y Contratistas”*, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 386, de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, que establece el procedimiento para realizar las gestiones de pago en cuanto a adeudos con proveedores.

Lo anterior, porque tal como lo sostiene la actora, la demandada pretende evadir las obligaciones derivadas de los contratos y sus adendum que celebró con esa empresa, sujetándola a un procedimiento no pactado en el contrato.

8. EFECTOS DEL FALLO

Por lo expuesto, se **revoca** la sentencia de cuatro de febrero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal en el juicio 659/2018/1ª-II de su índice.

En razón de que las demandadas determinaron negar el pago solicitado por la actora con base en una apreciación equivocada de los hechos, con fundamento en el artículo 326, fracción IV, del Código, se declara la **nulidad lisa y llana** de la **resolución negativa ficta combatida** y de la **resolución negativa expresa contenida en el oficio STC/UA/707/2018 de trece de noviembre de dos mil dieciocho**.

En consecuencia, se reconoce el derecho subjetivo que asiste a la empresa actora a obtener el pago de \$393,652.47 (trescientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y dos pesos 47/100 M.N.) y se **condena** a las autoridades demandadas a realizar, en el



ámbito de sus respectivas competencias, todos los actos que sean necesarios para que la actora reciba esa cantidad.

Aunado a lo anterior, se **vincula** a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, para que, dentro del ámbito de su competencia, facilite el cumplimiento de la presente sentencia.

La condena a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz deriva por imperio de ley, ya que de acuerdo a lo establecido en los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz;¹⁷ la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, es la dependencia que ejerce los recursos financieros, y de la cual el Titular de la misma de acuerdo a la atribución de competencias de su reglamento interior, tiene la facultad de autorizar la suficiencia presupuestal de las dependencias centralizadas para el ejercicio del gasto público.

En ese orden, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, en su artículo 14 fracción XIII¹⁸ establece como una atribución no delegable del titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la ministración del gasto público asignado a los programas de las dependencias y entidades conforme a la calendarización respectiva; entonces, a juicio de quien esto resuelve, las disposiciones normativas antes señaladas no pueden pasarse por alto, ya que si bien es cierto las citadas autoridades no formaron parte en el contrato del que se reclama su incumplimiento, no menos cierto es que no pueden permanecer ajenas a las obligación que la ley le impone de acuerdo con sus atribuciones; ya que estimar lo contrario, haría nugatorio el derecho del particular a una tutela judicial efectiva; aunado a que no considerar lo expuesto al momento de pronunciar la presente

¹⁷ Artículo 19. La Secretaría de Finanzas y Planeación es la dependencia responsable de coordinar la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública, de proyectar con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la planeación, programación, presupuestación y evaluación estratégica de los programas presupuestarios, en el marco del sistema de planeación democrática, y de difundir la información correspondiente, así como de llevar el control administrativo de los recursos humanos y materiales, y el control del ejercicio de los recursos financieros, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

¹⁸ Artículo 14. Son atribuciones no delegables del Secretario, las siguientes:

...
XIII. Autorizar a las dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto del Estado, la ministración del gasto público asignado a los programas de éstas, conforme a la calendarización respectiva;

sentencia, traería como consecuencia la falta de efectividad en la misma.

Esta Sala Superior, no pierde de vista que la actora en su demanda solicita se condene a las autoridades demandadas al pago de daños y perjuicios e intereses.

Al respecto, debe decirse que el conflicto dirimido en este fallo se circunscribe al examen de las prestaciones que hubiera solicitado en el escrito respecto del que se determinó configurada la resolución negativa ficta impugnada y, es el caso, que en dicho escrito no solicitó esas prestaciones a la autoridad; de ahí que no es procedente condenar en ese sentido.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador la jurisprudencia de rubro: **JUICIO DE NULIDAD CONTRA UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE EL ACTOR DEMANDA PRESTACIONES DISTINTAS DE LAS QUE SOLICITÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL CONSTREÑIRSE LA LITIS A LO TÁCITAMENTE NEGADO**¹⁹. En la que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, sostuvo: *“si el actor demanda **prestaciones distintas** de las que solicitó ante la autoridad administrativa, la Sala debe declarar inoperantes los conceptos de impugnación correspondientes y **no reconocer el derecho subjetivo respectivo**, en su caso, porque aquéllas no forman parte de la litis”*.

7.1 Plazo del cumplimiento del fallo.

Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, deberá ser cumplida por las demandadas dentro de los **tres** días hábiles siguientes a aquél en que sean legalmente notificadas de la misma, debiendo dar aviso a la Primera Sala Unitaria, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, de su cumplimiento o de las acciones

¹⁹ Época: Décima Época, Registro: 2015412, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo IV, Materia(s): Administrativa, Tesis: XVI.1o.A. J/37 (10a.) página: 2339.



tendientes a ello ya que en caso contrario se harán acreedoras a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMA's) en términos a lo dispuesto por el artículo 331 del Código, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de cuatro de febrero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal en el juicio 659/2018/1ª-II de su índice.

SEGUNDO. Se declara la **nulidad lisa y llana** de la **resolución negativa ficta combatida** y de la **resolución negativa expresa** contenida en el **oficio STC/UA/707/2018 de trece de noviembre de dos mil dieciocho.**

TERCERO. Se **condena** a las autoridades demandadas en los términos que se precisan.

CUARTO. Se **vincula** a la **Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz**, en los términos apuntados en este fallo.

QUINTO. Notifíquese personalmente a la actora, por oficio a las autoridades demandadas y terceras interesadas, en términos a lo dispuesto por el artículo 37 del Código.

SEXTO. Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica de este Tribunal.

Así lo resolvieron por mayoría de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y la Licenciada **IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ** —Magistrada habilitada en suplencia de la Magistrada **Luisa Samaniego Ramírez**, en cumplimiento al

acuerdo número TEJAV/11/07/20 aprobado por el Pleno de este Tribunal en la sesión celebrada el nueve de diciembre de dos mil veinte y al oficio 06/2021/LSR de dieciocho de enero del dos mil veintiuno, así como por Ministerio de Ley conforme a lo dispuesto por el artículo 9, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa—, con el voto en contra de la **MAGISTRADA ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ**, siendo el primero ponente del fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO



ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ
MAGISTRADA



IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ
MAGISTRADA HABILITADA



ANTONIO DORANTES MONTOYA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR.

**EMITIDO POR LA MAGISTRADA DE LA CUARTA SALA DEL
TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

EN EL TOCA NÚMERO 240/2020.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A
LOS SIETE DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL
VEINTIUNO.**

De conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 16 en relación con el diverso 34 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, por este conducto me



permiso emitir voto particular en el Toca 240/2020 al diferir del voto mayoritario en relación al Proyecto formulado por el Magistrado Ponente de la Tercera Sala Unitaria de este Tribunal, quien al momento de resolver determinó revocar la sentencia de fecha cuatro de febrero de dos mil veinte, emitida por el Magistrado de la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en el expediente relativo al Juicio Contencioso Administrativo número 659/2018/1ª-II de su índice.

RAZONES DEL DISENSO.

No se comparte la decisión de la mayoría de los Magistrados que en el caso concreto integramos Sala Superior, de revocar la sentencia de fecha cuatro de febrero del año dos mil veinte, emitida por el Magistrado de la Primera Sala Unitaria de este mismo Tribunal, por las siguientes consideraciones:

1) El recurso de revisión que diera origen a la radicación del presente Toca 240/2020 fue interpuesto por la parte actora en el juicio principal 659/2018/1ª-II, en contra de la sentencia de fecha cuatro de febrero del año dos mil veinte, en la cual la Sala Natural decretó del sobreseimiento por la incompetencia de este Tribunal para conocer del asunto.

2) En el recurso de revisión la revisionista hace valer única y exclusivamente: *“Causa agravios en perjuicio de mi representada la resolución de fecha 4 de febrero de la presente anualidad, ya que determina que el reclamo de pagos derivados de un contrato de naturaleza administrativa...; Como puede observarse es competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa resolver las impugnaciones derivadas de los recursos interpuestos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no obstante y considerando que se tratase de una reforma que entró en vigor el 21 de diciembre del 2017, se comenta, que el anterior texto del artículo 84 de mérito, señalaba:...; Así se conoce que el texto actual y el anterior, conservan la misma naturaleza que le otorga competencia al Tribunal competente en materia Contenciosa Administrativa, para resolver las controversias derivadas de dicha Ley, y la única variación fue, por obvio de análisis por la desaparición del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado y derivar dicha facultad en el actual Tribunal Estatal de Justicia*

Administrativa...; Es de explorado derecho, que por contradicción de tesis, se ha analizado la naturaleza de los contratos de adquisiciones, como el que nos ocupa y se ha determinado que son de naturaleza administrativa, contrario a lo considerado por la autoridad resolutora, como puede observarse...; Bajo dicho análisis, se ha demostrado que la determinación que realiza la autoridad resolutora en el considerando único, sobre todo a fojas de la 7 a la 14, al incluir un análisis sobre el fin último del contrato, para determinar su naturaleza, es claro que es un criterio superado, sustentado en tesis aisladas anteriores, y aseverar como lo hace que las acciones derivadas de un contrato de adquisiciones deben ventilarse ante un tribunal de naturaleza civil, es carente de fundamentación y motivación y no puede surtir efectos legales, por lo que es procedente revocar dicha sentencia y dictar otra en la que se atienda la litis planteada...;"

3) La Mayoría entra al estudio de la figura de la negativa ficta, agravio que en ninguna parte del escrito de recurso de revisión combate el revisionista, para señalar en los efectos del fallo lo siguiente: *"En razón de que las demandadas determinaron negar el pago solicitado por la actora con base en una apreciación equivocada de los hechos, con fundamento en el artículo 326, fracción IV, del Código, se declara la nulidad lisa y llana de la resolución negativa ficta combatida y de la resolución negativa expresa contenida en el oficio STC/UA/707/2018 de trece de noviembre de dos mil dieciocho."*; lo cual es considerado por esta Cuarta Sala indebido y por tanto contrario a lo dispuesto por el artículo 347 del Código de Procedimientos administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que establece:

"Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente:

I. Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;

II. Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;

III. Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;



IV. Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y V. Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, en los casos previstos por la ley.”; aplicable al caso particular atento a las observaciones que dicho numeral prevé con relación a la resolución a emitir en un recurso de revisión.

4) Ahora bien, del análisis efectuado por el Ponente del presente Toca, respecto al concepto de impugnación de la parte actora en lo principal indicado en el inciso segundo del presente voto, deviene parte de la base del sentido de la resolución recaída al Toca, para con ello el Ponente atender la competencia de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y con ello revocar la sentencia de primera instancia, basando su sentencia en lo siguiente: “...Sentado lo anterior, al resolver la contradicción de tesis 292/2017 de la que derivó la jurisprudencia de rubro: **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió:“(...) 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 derecho público, sin implicar el ejercicio de función administrativa, sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado”. “los contratos administrativos cumplen con los siguientes requisitos: i) se celebran entre un órgano de 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”.

A juicio de esta Sala Superior, los contratos base de la acción cumplen con tales requisitos, lo que se expone a continuación:

- a) Se celebran entre un órgano de poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas²⁰ y un particular.*

En efecto, los ejemplares de los contratos de prestación de servicios de limpieza y sus adendum, revelan que se celebraron entre la Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz y por la empresa actora.

²⁰ En relación con el tema de la función administrativa, Jorge Fernández señala que el ejercicio de esta función implica la finalidad de satisfacer directa e inmediatamente el interés público, pues sino actúa en ejercicio de función pública, se debe considerar que el contrato no es administrativo [Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo. Contratos, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, página 94]

La Secretaría de trato celebró esos instrumentos jurídicos en ejercicio de sus funciones administrativas, porque el objeto de los contratos está vinculado con la satisfacción directa e inmediata del interés público.

Lo anterior, se explica porque como ya se mencionó el objeto del contrato es que la empresa actora diera servicio de limpieza en las oficinas administrativas de la Secretaría demandada; de ahí se observa que el objeto del contrato se vincula con la operación de una Secretaría de Estado.

En tal contexto, en razón de que la operación de las Dependencias Gubernamentales es una cuestión de orden e interés público; es válido concluir que el objeto del contrato sí se vincula con la satisfacción directa e inmediata del interés público.

b) Tienen una finalidad de orden público, identificada también como de utilidad pública o utilidad social.

Situación que ya quedó analizada.

c) Tienen un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

El análisis que se realiza a los referidos contratos, se observa que no se rigen únicamente por las cláusulas que los contienen ni por disposiciones de derecho privado, sino se rigen por disposiciones de derecho público, esto es, por lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Pues tal como lo sostiene la recurrente, esos contratos y sus adendum, no fueron resultado del mero consentimiento de las partes actuando en un plano de igualdad, sino fueron resultado de procedimientos de licitación identificados con los números LS-116T00000-005-15 y LS-11T00000-001-16.

Además, en las cláusulas de los contratos se pactó que, en caso de incumplimiento total o parcial por parte de la empresa actora a las obligaciones derivadas del contrato, la Dependencia estaría en aptitud de aplicar las sanciones de: pena convencional; reducción del monto de la contraprestación; multa de cien a mil salarios mínimos vigentes en la capital del Estado; indemnización; y, suspensión hasta por dos años como proveedor del Gobierno del Estado de Veracruz.

También se convino que, en caso de incumplimiento de obligaciones por parte de la empresa actora, la Secretaría estaría en aptitud de rescindir el contrato; así como, darlo por terminado de manera anticipada, sin responsabilidad alguna para la Dependencia.

Por último, se estableció la obligación a cargo de la empresa de otorgar en favor de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno



del Estado de Veracruz pólizas de fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos.

Conviene mencionar, que en ninguna cláusula del contrato se estipulo alguna penalidad para la Secretaría en el caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En tal contexto, es claro para esta Sala Superior el régimen exorbitante que rigen los contratos base de la acción en el juicio, dado que los suscriptores no se encontraban en un plano de igualdad.

Por lo expuesto, contra lo que se sostuvo en la sentencia recurrida, los instrumentos jurídicos base de la acción son contratos formal y materialmente administrativos y, por ende, este Tribunal Administrativo Estatal sí tiene competencia para conocer del conflicto sometido a consideración de la Primera Sala.”

Con lo cual esta Sala se encuentra en desacuerdo, atendiendo a que primero las partes al momento de signar el contrato civil de prestación de servicios (denominación del contrato), el cual es la fuente de las obligaciones de las partes, opera lo establecido en el Pacta Sunt Servanda locución latina, que se traduce como “lo pactado obliga” que quiere decir que lo convenido debe ser fielmente cumplido por las partes de acuerdo a lo pactado, constituyendo un principio básico del derecho civil (específicamente relacionado con los contratos), siendo orientadora en el presente asunto lo establecido en la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados del Primer Circuito bajo el rubro²¹: “CONTRATOS. LOS LEGALMENTE CELEBRADOS DEBEN SER FIELMENTE CUMPLIDOS, NO OBSTANTE QUE SOBREVENGAN ACONTECIMIENTOS FUTUROS IMPREVISIBLES QUE PUDIERAN ALTERAR EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN, DE ACUERDO A LAS CONDICIONES QUE PRIVABAN AL CONCERTARSE AQUÉLLA. De acuerdo al contenido de los artículos 1796 y 1797 del Código Civil para el Distrito Federal, que vienen a complementar el sistema de eficacia de los contratos a partir de su perfeccionamiento no adoptan la teoría de la imprevisión o cláusula rebus sic stantibus derivada de los acontecimientos imprevistos que pudieran modificar las condiciones originales en que se estableció un contrato sino, en todo caso, el sistema seguido en el Código Civil referido adopta en forma genérica la tesis pacta

²¹ Registro digital: 186972, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materias(s): Civil, Tesis: I.8o.C. J/14, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, mayo de 2002, página 951, Tipo: Jurisprudencia.

sunt servanda, lo que significa que debe estarse a lo pactado entre las partes, es decir, que los contratos legalmente celebrados deben ser fielmente cumplidos, no obstante que sobrevengan acontecimientos futuros imprevisibles que pudieran alterar el cumplimiento de la obligación de acuerdo a las condiciones que privaban al concertarse aquélla, sin que corresponda al juzgador modificar las condiciones de los contratos.”; concatenado a lo anterior en que en ninguno de los 347 artículos del Código de la materia, le atribuye facultades a las Salas para cambiar la denominación de los contratos.

Segundo la Mayoría funda su actuación en los considerandos 44 y 46 de la citada contradicción de tesis 292/2017, con número de registro digital 27651, del libro 52, marzo de 2018, tomo II, página 1267, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejando de observar lo dispuesto en los siguientes considerandos que establecen lo siguiente: - - - - - “39.

QUINTO. - A efecto de determinar cuál es el tipo de juicio que se debe entablar para resolver la controversia originada por el incumplimiento de pago derivado de un contrato de prestación de servicios o de obra pública, es importante previamente establecer cuál es la naturaleza de la prestación reclamada. - - - - -

41. Con el fin de determinar lo anterior, es importante señalar que derivado de su actuación como autoridad, el Estado tiene como finalidad, entre otras cuestiones, satisfacer las necesidades colectivas, de acuerdo con lo que establece la ley; sin embargo, dado que no puede realizar por sí mismo todas las encomiendas esenciales para satisfacer las necesidades de la colectividad, debe recurrir a la colaboración de los particulares, ya sea de manera voluntaria o forzosa. - - - - -

42. Precisamente, mediante la celebración de contratos administrativos, el Estado, a través de la Administración Pública, solicita la colaboración de los particulares para satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público. - - - - -

43. Los contratos administrativos son 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. (1) - - - - -

45. En relación con las características de los contratos administrativos, resulta aplicable la tesis P. IX/2001, visible en la página trescientos veinticuatro, Tomo XIII de la Novena Época, correspondiente al mes de



abril de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.- La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público." -----

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

48. En este sentido, un contrato celebrado entre la Administración Pública, en cumplimiento a sus atribuciones del Estado, y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas, se deberá considerar como un contrato administrativo." -----

La Mayoría no entra el estudio para sostener sus aseveraciones en relación a lo que es la obligación de satisfacer las necesidades de la colectividad o el interés general por parte del Estado, en que consiste la utilidad pública o utilidad social, por lo que tenemos que los contratos que tienen como fines la utilidad pública es para la creación de un núcleo de población como lo es construcción de escuelas, mercados, campos, deportivos, edificios

públicos, albergues infantiles, hospitales, asilos, calles, parques, jardines y toda clase de servicios públicos, entre otros.

En el presente asunto sirve de orientadora la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados del Décimo Primer Circuito en materias Administrativas y de Trabajo, bajo el rubro²²: *“INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.”*, la cual se establece que en torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés supraindividual y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. Así, el primero no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas. Por su parte, los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común. Mientras que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen.

Expuesto lo anterior, contrario a lo que sostiene la mayoría, el contrato que nos ocupa no satisface el interés público o fue realizado con fines de utilidad pública, es decir en ninguna de las cláusulas del citado contrato se establece que con el mismo el Estado se encuentre satisfaciendo las necesidades colectivas, siendo la naturaleza del contrato el servicio de limpieza de unas oficinas públicas, que no tiene como función satisfacer el interés público o alguna utilidad pública, sino solo se satisface la necesidad de la dependencia contratante.

²² Registro digital: 2012613, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: XI.1o.A.T. J/10 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, página 2417, Tipo: Jurisprudencia.



De igual manera tal como se transcribió en párrafos anteriores en la contradicción de tesis 292/2017, en el considerando 45 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que, en relación a las características de los contratos administrativos, resulta aplicable la tesis P.IX/2001, tomo XIII, de la novena época, bajo el rubro "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUE POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.", jurisprudencia en la cual la Sala A que sostiene su sentencia que por esta vía se combate y que esta Cuarta Sala comparte su criterio.

5) Esta Cuarta Sala es del criterio que el contrato número STC/DJ/002/2015 celebrado entre la Secretaría de Turismo y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz con la empresa "Grupo SyL Limpieza S.A. de C.V.", es de materia civil, toda vez que el propio contrato al suscribirse señala su naturaleza y en la primera foja del mismo se puede leer: "Contrato civil de prestación de servicios limpieza que celebran por una parte la secretaria de turismo y cultura del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, representada por..."; para mayor ilustración se anexa la siguiente digitalización:



SECTUR
SECRETARÍA DE
TURISMO Y CULTURA
DEL ESTADO DE VERACRUZ

49 p.3
STC/DJ/CPS/002/2015

Contrato civil de prestación de servicios limpieza que celebran por una parte la secretaria de turismo y cultura del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, representada por Lic. Adalí Magaña Patiño, en su carácter de Encargado de la Unidad Administrativa, a quien en lo sucesivo se les denominará "La Secretaría", y por la otra la empresa "Grupo SyL Limpieza S.A. de C.V." representada en este acto por la C. Rosa Silvia Castillo Juárez, a quien en el presente contrato se designará como "La Prestadora", al tenor de los siguientes antecedentes, declaraciones y cláusulas.

ANTECEDENTES

- 1.- Que la vocación turística de Veracruz representa una de las actividades que están recibiendo impulso especial por parte del Gobierno Estatal, a partir de objetivos claros, estrategias, acciones y proyectos que contribuirán a consolidarla como una de las actividades centrales para apuntalar el crecimiento económico y la generación de empleo.
- 2.- La secretaria de turismo y cultura es una dependencia de la administración pública centralizada del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, responsable de coordinar y ejecutar las políticas y los programas de desarrollo y promoción del sector turístico de la entidad, promover e impulsar la difusión de la cultura y de las manifestaciones artísticas, la conservación y el incremento del patrimonio cultural, histórico y artístico de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- 3.- Que la contratación se deriva del proceso de licitación no. LS-116TB0000-005-15 efectuado por la secretaria.
- 4.- Que el 25 de febrero del presente año, se emitió el fallo de la licitación mencionada, adjudicando el prestador de servicio "Grupo SyL Limpieza, S.A. de C.V.", debido a que cumplió satisfactoriamente con las condiciones de contratación requeridas y acreditó contar con la maquinaria, materiales y capacidad para el cumplimiento de la prestación del servicio, por lo que "La Secretaría" analizó las especificaciones del servicio y las condiciones de la contratación, determinándose que se cumple con las especificaciones requeridas y las condiciones de contratación favorecen a los intereses de "La Secretaría".

DECLARACIONES

I.- "La Secretaría" declara que:

- A. Es una dependencia de la administración pública centralizada del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, responsable de coordinar la política de desarrollo y promoción del sector turístico de la entidad, de conformidad con lo que establecen los artículos 50 de la constitución política del estado; 1º, 2º y 9ª fracción XI y 32 bis de la ley orgánica del poder ejecutivo del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- B. Lic. Adalí Magaña Patiño, en su calidad de Titular de la Unidad Administrativa de "La Secretaría", nombrado el 4 de febrero de 2014 por el

Ahora bien, tal como lo sostiene la Sala Natural en la sentencia que por esta vía se combate, en la especie se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, en razón de que del análisis que realizó al documento que constituye el acto impugnado en el juicio principal, consistente en, el contrato de prestación de servicios celebrado por la Secretaría de Turismo y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz, y la empresa "Grupo SyL Limpieza S.A. de C.V.", el veintisiete de febrero del año dos mil quince²³, así como de su Addendum al Contrato de Prestación de Servicios celebrado entre las partes citadas en fecha primero de enero del año dos mil dieciséis²⁴, se advierte que, de acuerdo a la cláusula primera, el objeto del contrato es la prestación de servicios de limpieza de las oficinas administrativas de la Secretaría de Turismo y Cultura, asimismo, al tenor de los compromisos en la cláusula segunda la prestadora se comprometía a realizar servicio de recolección de basura, limpieza diaria de mobiliario y equipo de trabajo, limpieza general una vez a la semana de equipo de cómputo, con espuma limpiadora especial, barrido y limpieza diaria de pisos, limpieza diaria de cristales y cancelería, limpieza, desinfección y aplicación de desodorantes de baños diarios, lavado semanal de persianas y balcones, pulido y encerado de pisos, barrido y retiro de basura del área de accesos, banquetas y estacionamiento, lavado semanal de banquetas, lavado de cortinas; siendo correcto lo señalado por la Sala Natural en la foja once de su resolución que por esta vía se combate al plasmar lo siguiente: "Como ha quedado señalado de manifiesto y en atención a lo recién reseñado, habrá que concluir 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

²³ A Fojas 49 –55 (cuarenta y nueve a cincuenta y cinco) de autos principales.

²⁴ A Fojas 81 –82 (ochenta y uno a ochenta y dos) de autos principales.



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 Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz.”

La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial.

Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público, como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. IX/2001, bajo el rubro: “CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.”²⁵

²⁵ Novena Época, registro 189995, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, abril de 2001, materia Administrativa y Civil, página 324.

De manera que, no todo contrato celebrado por la Administración Pública debe considerarse de naturaleza administrativa. Así, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave regula lo relativo a la planeación, programación, adquisición, almacenaje, enajenación, baja y control de bienes muebles, así como la contratación de arrendamientos y servicios relacionados con aquéllos y en ese tenor, se tiene que el contrato de civil de prestación de servicios de limpieza motivo del presente juicio no responde a los tipos contractuales enunciados en la ley citada; el contrato en cita y su Addendum celebrado por las partes en el juicio principal, el objeto del contrato es la limpieza de diversos inmuebles utilizadas como oficinas por la multicitada Secretaría, como un acuerdo de voluntades, que obliga al prestador de servicios a realizar la limpieza de las oficinas cambio de un precio cierto y la Secretaría se obliga a pagar por estos servicios de limpieza, siendo éstos, desde luego, intereses particulares, ya que las partes que intervienen se colocan en un plano de igualdad, al regirse por el Derecho Privado; por tanto, la naturaleza del contrato civil de prestación de servicios en estudio en el juicio principal no es administrativa sino civil, primero en razón de que como ya se dijo al momento de suscribirse se estableció de manera clara en el mismo su naturaleza civil, aunado a que dado que el objeto del mismo no está vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado, como es, la prestación del servicio público, ni concurren los demás elementos necesarios para considerar que dicho acto jurídico es de Derecho Público, sino en cumplimiento a intereses particulares en un plano de igualdad entre la administración pública y la persona moral "Grupo SyL, S.A. de C.V.", corrobora lo anterior, respecto a las diferencias entre un contrato y otro, lo establecido en la tesis VI.3o.A.50 A, que a la letra dice: "CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre



Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial."²⁶

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es que la suscrita es del criterio de considerar que resulta procedente CONFIRMAR la sentencia de fecha cuatro de febrero del año dos mil veinte, emitida por el Magistrado de la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

Realizado lo anterior es que presento ante esta Alzada, mi correspondiente voto particular, contrario al proyecto de resolución de Toca número 240/2020 del índice de la Sala Superior de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Firma la Magistrada integrante de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, **Dra. Estrella A. Iglesias Gutiérrez**, asistida legalmente por el Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Antonio Dorantes Montoya**, que autoriza y da fe.

²⁶ Novena época, registro 188644, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, octubre de 2001, en materia administrativa, página 1103.