



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 419/2020 y acum. 10/2021)
Las partes o secciones clasificadas	Versión íntegra
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 DE REVISIÓN: 419/2020 y acumulado
10/2021

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
625/2019/2ª-I

RECURRENTES:
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN DE
AGUA DEL ESTADO DE VERACRUZ

PRESIDENTE MUNICIPAL DE MINATITLÁN,
VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
ANDREA MENDOZA DÍAZ

XALAPA DE ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A VEINTIUNO DE ABRIL DE
DOS MIL VEINTIUNO.

SENTENCIA DEFINITIVA que **revoca** la diversa sentencia de doce de noviembre de dos mil veinte, dictada por la Segunda Sala de este Tribunal en el expediente 625/2019/2ª-I; y, **sobresee** en el citado juicio.

1. ANTECEDENTES

1.1 Escrito de demanda del juicio contencioso 625/2019/2ª-I. Los **C. Ana Luisa Rodríguez Nolasco** y **Nicolás Reyes Álvarez**, la primera en su calidad de **apoderada del Ayuntamiento** y, el segundo, en su carácter de **Presidente Municipal**, ambos de **Minatitlán, Veracruz**¹, acudieron al juicio a combatir el **oficio FOPE09/CAEV/DG/01/01/01081/2019 de cinco de agosto de dos mil diecinueve**, mediante el cual, se solicita al citado **Presidente Municipal** gire instrucciones a fin que se realice el pago de los adeudos reconocidos en el acta de quince de julio de dos mil diecinueve, por las cantidades de \$62,629,536.00 (sesenta y dos millones seiscientos veintinueve mil quinientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.) y \$44,804,978.19 (cuarenta y cuatro millones ochocientos cuatro mil novecientos setenta y ocho pesos 19/100 M.N.).

¹ En adelante: El actor.

1.2 Admisión de la demanda. Mediante acuerdo de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la **Segunda Sala** de este Tribunal admitió a trámite la demanda y emplazó como autoridad demandada al **Director General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz**².

1.3 Sentencia definitiva. El doce de noviembre de dos mil veinte, la referida Sala emitió sentencia definitiva³, en la que resolvió:

*"I. Se declara la **nulidad** del oficio combatido, **para efectos** de que la autoridad demandada Director General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, emita una nueva determinación debidamente fundada y motivada, solventado las deficiencias apuntadas".*

1.4 Recurso de Revisión. Las partes interpusieron recursos de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdos de diez de diciembre de dos mil veinte y dieciocho de enero de dos mil veintiuno, esta Sala Superior radicó los tocas de revisión citados al rubro, los admitió a trámite, designó como Ponente al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**, ordenó correr traslado de éstos a las partes, para que formularan manifestaciones en torno dichos medios de defensa y estableció que para la resolución del toca, la Sala Superior quedaría integrada por el magistrado ponente y los magistrados **Pedro José María García Montañez** y **Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez**; así como, determinó acumular los recursos.

1.5 Turno a resolver. Luego de haberse instruido los recursos 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

² En adelante: Las autoridades demandadas.

³ En adelante: La sentencia recurrida.



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 II, 345 y 347 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴.

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 interponen la actora y la demandada contra la sentencia en la que la Segunda Sala de este Tribunal, decidió la cuestión efectivamente planteada en el juicio. Además de que lo interponen dentro del plazo legal con que contaban para tal efecto.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

Del examen que se realiza al recurso de revisión 419/2020, se tiene que la pretensión de la demandada es que esta Sala Superior **revoque** la sentencia recurrida y dicte una nueva en la que se dicte el **sobreseimiento** del juicio o, en su defecto, se reconozca la **validez** del acto combatido. Así, para conseguirlo, formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

PRIMERO

- La Sala inadvirtió que se actualizan las causales de improcedencia que hizo valer, dado que no existe el acto reclamado ni se acreditó el interés legítimo de la actora.
- En la sentencia se razona que el artículo 280, fracción VIII, del Código, establece la procedencia del juicio contra actos que afecten los derechos de las autoridades.
- La Sala inadvirtió que no cuestionó la legitimación del Municipio como autoridad, sino la legitimación para interponer el juicio, pues pretende comparecer en calidad de particular.
- Conforme al artículo 2, fracción XVI, del Código, quien acude al juicio debe acreditar su interés legítimo.
- Desde su perspectiva la Sala no aplicó los artículos 2, fracciones I, XV y XVI y 280, fracciones I y II, del Código, según los cuales, **solamente los particulares son titulares del interés legítimo para interponer el juicio contencioso contra actos que afecten su esfera jurídica.**

⁴ En adelante: el Código

- Contra lo que se sostiene en la sentencia, **la única posibilidad de que una autoridad interponga el juicio es cuando en el ejercicio de sus funciones de derecho privado se coloca en una relación de supra a subordinación con otra autoridad**, lo que no sucede en este caso.

SEGUNDO

- En el supuesto de que el acto combatido estuviera sujeto a los requisitos de fundamentación y motivación, contra lo que se sostuvo en la sentencia, éste sí satisface esos requisitos. Esto, porque se expresa que se trata de un adeudo reconocido en el acta entrega recepción del servicio de agua potable celebrada entre el Municipio de Minatitlán y la Comisión del Agua del Estado de Veracruz.
- En razón de los adeudos están registrados en los estados financieros del sistema transferido y se reconocieron en el acta, es que se giró el oficio FOPE/CAEVDG/01/01/01081/2019 de cinco de agosto de dos mil diecinueve, en carácter de seguimiento del procedimiento de transferencia.
- Es falso lo afirmado por la actora respecto al desconocimiento de los adeudos, porque antes de la suscripción del acta, el ente municipal revisó cada uno de los apartados del programa de transferencia, esto es, la contabilidad, recursos y estados financieros y luego se firmó el acta de entrega del sistema de agua, lo que no tomó en cuenta la Sala Unitaria a pesar que lo hizo valer en la contestación.

Del examen que se realiza al recurso de revisión 10/2021, se tiene que la pretensión de la demandada es que esta Sala Superior **modifique** la sentencia recurrida para el efecto de que declare la **nulidad lisa y llana** del acto combatido. Así, para conseguirlo, formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

- La Sala Unitaria advirtió que el acto combatido no satisface los elementos previstos en el artículo 7, fracciones I y II del Código, por lo que debió anularlo en los términos del artículo 16 del mismo ordenamiento, esto es, desde su perspectiva es indebido que se impriman efectos a la nulidad declarada.
- Los artículos 21 de la Ley de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 13, 14 y 15 del Reglamento Interior de la Comisión de Agua del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no establecen que el Director General cuente con competencia para requerir a los entes públicos el pago de cuotas y adeudos diversos. De ahí que la consideración de la Sala Unitaria en el sentido de que el acto combatido actualiza una insuficiente fundamentación de la competencia y no una indebida; así como, por esa razón declare la nulidad para efectos, contraviene lo previsto en los artículos 16 y 326, fracción I, del Código.
- Estima que la Sala suplió la deficiencia de la queja en beneficio de la autoridad demandada, lo que no está permitido; así como, introduce elementos no aportados en el oficio de contestación, por lo que la sentencia es incongruente.
- Solicite se examine que la Sala Unitaria mejoró la fundamentación del acto combatido.



La demandada al desahogar la vista que le fue concedida, expresó las razones por las que a su consideración los agravios de la autoridad actora son infundados.

La autoridad actora no desahogó la vista que le fue concedida.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

El análisis de los agravios de las recurrentes, revelan la existencia de problemas jurídicos a resolver, que son:

4.2.1 Determinar si el juicio es procedente.

Solo en caso de que el juicio sea procedente:

4.2.2 Determinar si en el oficio combatido se actualiza la insuficiente motivación a que se refiere la sentencia recurrida.

4.2.3 Determinar si la Sala Unitaria debió declarar la nulidad lisa y llana del acto combatido.

5. ESTUDIO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

5.1 El juicio no es procedente.

Esta Sala Superior estima necesario examinar la procedencia del juicio 625/2019/2ª-I a la luz de lo previsto en el artículo 289, fracción I, del Código. No así de lo dispuesto en las fracciones III y XI del mismo precepto que sostiene la autoridad demandada se actualizan en este caso.

En este punto, conviene destacar que las causas de improcedencia del juicio son cuestiones de orden público, de análisis previo al fondo del asunto y, acorde con lo previsto en el artículo 347, fracción I, del Código, esta Sala Superior está facultada para examinarlas incluso de **oficio**, cuando considere que en la primera instancia no llevó a cabo un correcto estudio de la procedencia del juicio.

Sirve a lo anterior, como criterio orientador, la jurisprudencia de rubro: **PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA**⁵. En la que la Primera Sala del máximo tribunal teniendo en cuenta los artículos 14 y 17 Constitucionales, sostuvo:

*"(...) las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas. Por ello, **el estudio de la procedencia del juicio, al ser una cuestión de orden público, debe analizarse de oficio porque la ley expresamente ordena el procedimiento en que deben tramitarse las diversas controversias, sin permitirse a los particulares adoptar diversas formas de juicio salvo las excepciones expresamente señaladas en la ley. (...) el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, debe asegurarse siempre de que la vía elegida por el solicitante de justicia sea la procedente, en cualquier momento de la contienda, incluso en el momento de dictar la sentencia definitiva, por lo que debe realizar de manera **oficiosa** el estudio de la procedencia de la vía, aun cuando las partes no la hubieran impugnado previamente**".*

En torno a dicho criterio, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en la tesis aislada de rubro: **PROCEDENCIA DE LA VÍA. SI BIEN ES CIERTO QUE SE TRATA DE UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA, TAMBIÉN LO ES QUE SU ANÁLISIS POR LA AUTORIDAD DE SEGUNDA INSTANCIA PUEDE VERSE RESTRINGIDO POR LA ACTUALIZACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DE LA PRECLUSIÓN**⁶, sostuvo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 25/2005, hace referencia al caso en el que no fue impugnada la vía a lo largo del procedimiento y se dictó sentencia definitiva y, en **apelación**, la Sala responsable advierte que la vía propuesta es incorrecta y realiza el estudio correspondiente.

⁵ Época: Novena Época, Registro: 178665, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 25/2005, Página: 576.

⁶ Época: Décima Época, Registro: 2003110, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, Materia(s): Civil, Tesis: I.11o.C.17 C (10a.), página: 2057.



Sentado lo anterior, el análisis que se realiza a las constancias del expediente, permite establecer que **no** compete a este Tribunal conocer la controversia sometida a su consideración.

En principio debe tenerse claro que los *Tribunales de Justicia Administrativa del país* están dispuestos para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública (Federal, Estatal o Municipal) y los **particulares**.

En efecto, del artículo 73, fracción XXIX-H, Constitucional se observa que el **Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, tiene a su cargo, dirimir las *dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares*⁷; y, del artículo 116, fracción V, Constitucional se tiene que los **Tribunales de Justicia Administrativa** de los Estados tienen a su cargo *dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares*⁹.

Por su parte, el artículo 67, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se advierte que este Tribunal es competente para *dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares*⁹; y, el artículo 5 de la Ley Orgánica de este Tribunal dispone que tiene competencia para *dirimir las controversias entre la administración pública estatal o municipal y los particulares*.

Hasta este punto es posible afirmar que este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa no tiene competencia para conocer una controversia suscitada entre dos niveles de gobierno estatales. Dicho en otros términos entre el Gobierno del Estado y un Municipio.

Ahora, los artículos 5, 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y 280 del Código, disponen cuáles son los **actos administrativos o resoluciones administrativas**, contra los que es posible enderezar el juicio contencioso administrativo. Por lo tanto, esas normas siempre deben ser interpretadas a la luz de los preceptos Constitucionales que rigen la competencia de este Tribunal, que como ya se indicó, está dispuesto para *dirimir las controversias*

⁷ Entre otras atribuciones que no son relevantes para este fallo.

que se susciten entre la administración pública (estatal o municipal) y los particulares.

A mayor abundamiento, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 167/2011 (9a.) de rubro: **COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL AJUSTE EN EL MONTO DEL CONSUMO DERIVADO DE ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DE DICHO SUMINISTRO Y SU EJECUCIÓN, NO SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (ACLARACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 167/2011 [9a.]**)⁸, sostuvo que el juicio contencioso administrativo federal y el juicio de amparo indirecto son de distinta naturaleza y alcance, sin embargo, comparten una nota fundamental consistente en que **su procedencia versa en torno a la existencia de un acto de autoridad.**

En la jurisprudencia de trato, el máximo tribunal del país, para establecer que el Tribunal Federal no es competente para conocer de actos emanados de la Comisión Federal de Electricidad, tuvo en cuenta **la relación jurídica existente entre ese organismo público y los particulares**, pues en esta se lee:

*"(...) **la relación jurídica entre los particulares usuarios del servicio de energía eléctrica y la Comisión Federal de Electricidad no corresponde a la de una autoridad y un gobernado (de supra a subordinación) sino, como ya lo definió esta Segunda Sala en las jurisprudencias 2a./J. 112/2010 y 2a./J. 113/2010, a una relación de coordinación entre aquéllos, originada mediante un acuerdo de voluntades donde ambas partes adquieren derechos y obligaciones recíprocos, la cual no puede desnaturalizarse en función de algún medio de defensa que el usuario haga valer contra los referidos actos dentro de esa relación, pues no corresponden a los privativos y de molestia previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,***

⁸ Época: Novena Época, Registro: 159944, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 167/2011 (9a.), página: 1457.



ya que no derivan de un mandamiento unilateral del Estado, sino de la mera consecuencia del contrato de suministro de energía eléctrica (...)"

En tal escenario, se advierte que el **juicio contencioso administrativo federal** y el **juicio contencioso administrativo estatal**, por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Veracruz, poseen **idéntica naturaleza jurídica**, en tanto que su finalidad es dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública (Federal, Estatal o Municipal) y los particulares.

Sentado lo anterior, utilizando como criterio orientador, la jurisprudencia 2a./J. 167/2011 (9a.) es posible afirmar que al igual que en el ámbito federal, **la procedencia del juicio contencioso administrativo estatal se encuentra supeditada a la existencia de un acto de autoridad administrativa**, en donde la autoridad emisora se ubique con el destinatario en una relación de supra a subordinación.

Esto es, para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, la relación jurídica entre la Administración Pública del Estado de Veracruz y el particular, debe ser de supra a subordinación, en donde la primera en su carácter de autoridad administrativa de manera unilateral incurra en actos ya sea positivos o negativos que trasciendan a la esfera jurídica de los particulares.

Esta Sala Superior no pasa inadvertido que la propia administración pública durante el ejercicio de su función gubernamental puede ubicarse en el mismo plano de un particular frente a otro ente público como, por ejemplo, el caso en el que un Municipio actualiza un supuesto normativo de causación tributaria y una autoridad fiscal estatal determina un impuesto.

En esos supuestos, dado que, por disposición de ley, el Municipio se coloca en una relación de subordinación respecto de la autoridad fiscal, es indudable que la vía para solucionar esa controversia es el juicio contencioso estatal.

En el caso, el examen que se realiza a las constancias del expediente permite establecer que la relación jurídica entre el

Municipio y la autoridad estatal que dictó el oficio combatido no es de supra a subordinación sino de coordinación; así como, que el oficio combatido no reúne las características propias de los actos administrativos.

En efecto, en el expediente se encuentra agregada la copia certificada de la ejecutoria dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 151/2016⁹; la copia certificada del acta administrativa de transferencia del sistema de agua potable y saneamiento de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz al H. Ayuntamiento de Minatitlán, suscrita el quince de julio de dos mil diecinueve¹⁰; y, el original del oficio FOPE09/CAEV/DG/01/01/01081/2019 de cinco de agosto de dos mil diecinueve (oficio controvertido)¹¹, que por ser documentos públicos acorde con lo previsto en los artículos 66, 68 y 109 del Código, prueban plenamente que:

1. Derivado de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se dispuso que los Municipios tendrían a su cargo funciones y servicios públicos, entre los que destaca, el *servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales*.
2. En los artículos transitorios de ese Decreto se estableció la obligación de los Estados a transferir los servicios públicos, previa solicitud de los Municipios.
3. El Municipio de Minatitlán, Veracruz solicitó al Gobierno del Estado de Veracruz, realizara la transferencia del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
4. El citado Municipio interpuso controversia constitucional derivado de que el Gobierno del Estado de Veracruz no realizó

⁹ Visible en los folios 38 a 56 del expediente 625/2019/2^a-I.

¹⁰ Visible en los folios 72 a 88 del expediente 625/2019/2^a-I.

¹¹ Visible en el folio 37 del expediente 625/2019/2^a-I.

la transferencia del servicio público dentro del plazo con que contaba para tal efecto.

5. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le concedió razón al Municipio y, en la citada ejecutoria, determinó: *“se ordena al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave la transferencia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y a la Comisión del Agua Estatal la entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos que corresponden al municipio de Minatitlán, Veracruz, para la prestación de los servicios públicos señalados en este ejecutoria”*.

6. En cumplimiento a la citada ejecutoria se levantó el acta de quince de julio de dos mil diecinueve, suscrita por el **Director General**, la **Jefa de la Unidad Jurídica** y el **Subdirector Administrativo**, todos de la **Comisión del Agua del Estado de Veracruz**; así como, por el **Presidente Municipal**, la **Síndico Único** y la **Directora de Asuntos Jurídicos**, todos del **Municipio de Minatitlán Veracruz**, con la asistencia de los **Titulares de los Órganos Internos de Control**.

7. En dicha acta se realizó la *“transferencia conforme a una entrega formal y material a favor del H. AYUNTAMIENTO DE MINATITLÁN, VERACRUZ, respecto del servicio público del agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales que tuvo a través de la Oficina Operadora de Minatitlán, Veracruz (...); a partir de la página cinco se especificaron los documentos entregados; y en torno a los “recursos financieros” apartado “situación de adeudos con la Comisión del Agua del Estado de Veracruz”, se consignó:*

*“(...) conforme al artículo 7, fracción II, de la Ley número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios se establece que **la transferencia del servicio público del agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales que tuvo a través de la Oficina Operadora de Minatitlán, Veracruz, se asume con todos los derechos así como las obligaciones que se encuentran registrados en los estados financieros**, mismos que cuenta con el correspondiente soporte documental que lo acreditan, reconociendo su existencia el cual **deberá ser considerado en su presupuesto de egresos.***

Ahora bien, derivado de lo anterior se indican cuáles son los compromisos que tienen registrados la Oficina Operadora de Minatitlán, Veracruz, a favor de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (Oficinas Centrales), en sus estados financieros, susceptibles de validación y verificación:

a) El importe por la cantidad de \$62,629,536.00 (Sesenta y dos millones de pesos (sic) 00/100 M.N.), por concepto de rezago del servicio de agua y drenaje registrado en el sistema comercial ARQUOS con corte al mes de mayo de 2019.

b) El importe por la cantidad de \$44,804,978.19 (Cuarenta y cuatro millones ochocientos cuatro mil novecientos setenta y ocho pesos 19/100 M.N.), por concepto de "adeudos diversos" (IRS, CONAGUA, Seguros de vida, vehicular y fianzas, CFE, papelería, uniformes, servicios ambientales -ABC) (...).

8. Al final del acta se observa que el **Presidente** y la **Sindico** suscriptores sostuvieron estar conscientes de los derechos y obligaciones que conlleva la transferencia del servicio público; así como, contar con un plazo de treinta días para manifestar a la Comisión cualquier irregularidad que pudiera derivar del contenido del acta.

9. Mediante el oficio combatido en el juicio, el Director General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, bajo la consideración de que en la referida acta se reconocieron adeudos en beneficio de la Comisión, **solicitó** al Presidente Municipal de Minatitlán, Veracruz "gire sus instrucciones a efecto de realizar el pago correspondiente de los citados conceptos".

A juicio de esta Sala Superior, **la relación jurídica entre el Director General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz y el Presidente Municipal de Minatitlán, Veracruz** que dio lugar a la emisión del oficio FOPE09/CAEV/DG/01/01/01081/2019 (combatido en el juicio) **no es de supra a subordinación sino de coordinación**, en tanto que **se emitió en el marco de la transferencia de un servicio público, en donde ambas partes consintieron adeudos en beneficio de la Comisión de trato.**

Hasta este punto, es posible afirmar que este Tribunal carece de competencia para conocer la controversia sometida a consideración.

Una razón más para estimar que este órgano jurisdiccional no es competente para examinar la legalidad del oficio FOPE09/CAEV/DG/01/01/01081/2019 de cinco de agosto de dos mil



diecinueve a la luz de las normas que rigen los elementos y requisitos de los actos administrativos (función fundamental de este Tribunal), es que **ese documento no reúne las características del acto administrativo.**

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2, fracción I, del Código, el acto administrativo es **la *declaración unilateral de la voluntad, externa, particular y ejecutiva, emanada de la Administración Pública, que tiene por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general.***

En el caso, mediante el oficio de trato el Director General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz no está creando, transmitiendo, reconociendo, declarando, modificando o extinguiendo una situación jurídica concreta, sino solamente solicita el seguimiento a una situación jurídica que nació con la suscripción del acta de quince de julio de dos mil diecinueve, en la que **los funcionarios que intervinieron estuvieron de acuerdo con que a la fecha de la transferencia del servicio público, la entonces oficina operadora mantenía adeudos con la Comisión; así como, que esos adeudos al igual que el servicio público se transferían al Municipio.**

Entonces, la situación jurídica concreta (la existencia de adeudos y su transferencia) **no derivó de la voluntad externa, particular y ejecutiva del Director de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, sino nació de un pacto de voluntades entre funcionarios de ese organismo público y funcionarios municipales.**

Esta Sala Superior no pasa por alto lo que se razonó en la sentencia en cuanto a que el oficio combatido actualiza la hipótesis de procedencia prevista en el artículo 280, fracción VII, del Código; sin embargo, no se coincide con esa consideración.

Esto, porque ese numeral prevé la procedencia del juicio respecto de ***“actos administrativos dictados por la Administración Pública en los supuestos a que se refieren los artículos 1, párrafo primero, y 2, fracciones II y XVI, del presente Código, que afecten derechos de particulares o de autoridades”.***

Lo anterior, porque la interpretación funcional y sistemática que hace esta Sala Superior de esa porción normativa con lo previsto en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67, fracción VI, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 5, primer párrafo, de la Ley Orgánica de este Tribunal, según los cuales, *este Tribunal está dispuesto para dirimir las controversias entre la Administración Pública (estatal o municipal) y los particulares*; concluye que los actos que pueden controvertir las autoridades en juicio contencioso administrativo, son aquellos emanados de la propia Administración Pública cuya relación sea de supra a subordinación, lo que no sucede en el caso concreto.

Adicionalmente, el artículo 280, fracción VII, del Código alude a “*actos administrativos*”, sin embargo —como ya se analizó— el oficio combatido en el juicio 625/2019/2ª-I no es un acto administrativo.

6. EFECTOS DEL FALLO.

Los efectos del presente fallo son:

- En aplicación, en sentido contrario, de lo previsto en el artículo 347, fracción I, del Código, se **revoca** la sentencia recurrida.
- Con fundamento en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, del citado ordenamiento, se **sobresee** en el juicio 625/2019/2ª-I.

Al respecto, debe decirse que no resulta procedente la remisión de autos, toda vez que el ejercicio del derecho de acceso a la justicia se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, supuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado de presentar un recurso ante el Tribunal competente, lo que se desprende del criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 107/2014 en la jurisprudencia de rubro: **IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL**



FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESER EN EL JUICIO¹².

Finalmente, debe decirse que la actualización de una causal de sobreseimiento impide el análisis de la cuestión de fondo, tal como se desprende de la tesis VI-TA-2aS-2913, emitida por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de rubro: **SOBRESIMIENTO, CUANDO SE ACTUALIZA E IMPIDE EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO**¹⁴. La que se utiliza como criterio orientador, por analogía y en lo conducente.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida de doce de noviembre de dos mil veinte.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio 625/2019/2^a-I.

TERCERO. Notifíquese como corresponda a los actores y por oficio a la autoridad demandada, la sentencia que en este acto se pronuncia.

CUARTO. Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**; con fundamento en el artículo 9, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, la Licenciada **LUZ MARÍA GÓMEZ MAYA**

¹² Época: Décima Época, Registro: 2017811, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Administrativa, Tesis: P.J. 21/2018 (10a.), página: 271.

¹³ R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año IV. No. 38. febrero 2011. p. 326.

¹⁴ Juicio Contencioso Administrativo Núm. 9920/05-17-05-1/ac1/953/07-S2-07-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 2 de diciembre de 2010, por mayoría de 3 votos a favor y 1 voto en contra. - Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. María Elda Hernández Bautista.

—Magistrada Habilitada en suplencia de la Magistrada **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, según oficio TEJAV/47/2021 de diecinueve de abril de dos mil veintiuno—; y, **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ** —quien formula voto concurrente—, siendo el primero de los nombrados, ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO



LUZ MARÍA GÓMEZ MAYA
MAGISTRADA HABILITADA

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
MAGISTRADO



ANTONIO DORANTES MONTOYA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 419/2020 Y ACUMULADO 10/2021.

Comparto el sentido del fallo adoptado, sin embargo, he resuelto en ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 34, fracción III, de la Ley Orgánica de este Tribunal emitir mi voto en contra de la argumentación que sustenta la incompetencia de este Tribunal para conocer de asuntos en los que se involucran intereses de autoridades, motivo por el que en cumplimiento al artículo 16, último párrafo, de la norma en cita expongo en el presente voto concurrente las razones.

La mayoría sostiene las siguientes consideraciones con las que no concuerdo:

- a) Declara el sobreseimiento del juicio de conformidad con lo dispuesto por el artículo 289 fracción I del Código.
- b) Afirman que este Tribunal carece de competencia para conocer la controversia sometida a consideración, ello porque los actos que pueden controvertir las autoridades en juicio contencioso administrativo, son aquellos emanados de la propia Administración Pública cuya relación sea de supra a subordinación, lo que no sucede en el caso concreto.
- c) Se sostiene que la relación suscitada entre la Comisión del Agua del Estado de Veracruz y el Municipio de Minatitlán, Veracruz, es de coordinación.

Porque estimo que no hay motivos justificados para sostener ninguna de tales consideraciones, emito mi voto en contra de ellas y explico a continuación las razones, de forma separada.

i) Del fundamento que sostiene el sobreseimiento.

La mayoría sostiene el fundamento para decretar el sobreseimiento el contenido en el artículo 289 fracción I del Código argumentado la incompetencia de este Tribunal para conocer del asunto en razón de que la cuestión planteada versa sobre un conflicto entre dos autoridades cuya relación no es de supra subordinación, sin embargo, he decidido apartarme de dicha consideración, para sustentar que el sobreseimiento del asunto descansa en lo dispuesto en los artículos 290 fracción II en relación con los artículos 2 fracciones I, XXV y XXVI, 289 fracción XIV todos del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, pues en efecto tal como fue razonado al acto impugnado no le reviste el carácter de acto administrativo.

ii) De la competencia del Tribunal para conocer de la controversia planteada.

Contrario a lo sostenido por la mayoría y tal como lo asentó la Sala Unitaria en la sentencia de doce de noviembre de dos mil veinte, este Tribunal resulta competente para conocer de la controversia planteada en el Juicio Contencioso Administrativo número 625/2019/2ª-I, en virtud de que esta deriva del contenido de los artículos 280 fracción

VIII y 281 fracción I inciso c) del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

El numeral 280 fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, dispone que “...procede el juicio contencioso en contra de actos administrativos dictados por la Administración Pública en los supuestos a que se refieren los artículos 1, párrafo primero, y 2, fracciones II y XVI, del presente Código, que afecten derechos de particulares o de autoridades...”.

Conviene precisar que el artículo 2 fracciones II y XVI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, disponen lo siguiente:

“...II. Actuaciones electrónicas: Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y, en su caso, las resoluciones administrativas definitivas que se emitan en los actos a los que se refiere este Código, que sean comunicados por medios electrónicos;

XVI. Interés legítimo: El derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular...”.

Tal como se aprecia de la anterior transcripción se interpreta que ambas fracciones no facultan en lo absoluto a este Tribunal para conocer respecto del conflicto suscitado entre dos autoridades (Comisión de Agua del Estado de Veracruz y Municipio de Minatitlán, Veracruz), empero para clarificar el contenido del artículo 280 fracción VIII del Código Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, debemos atender a lo siguiente:

- En el vigente Código Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, específicamente en la fracción VIII del artículo 280 refieren que fue reformado y cuya publicación en la Gaceta Oficial se remonta al cinco de noviembre de dos mil diez.
- De la Gaceta Oficial número extraordinario 354 de cinco de noviembre de dos mil diez, se tiene que el Decreto número 874 “Que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código



de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, contempló que se reformaba el artículo 2 en su fracción II y asimismo se adicionó la fracción XVI, los cuales quedaron en su redacción de la siguiente manera:

Artículo 2. ...

I. ...

II. Administración Pública: Las dependencias centralizadas y entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; las dependencias centralizadas y entidades paramunicipales de los Ayuntamientos del Estado; así como las áreas o unidades administrativas de los Organismos Autónomos, en los términos que establezcan las leyes;

III. a XV. ...

XVI. Organismos Autónomos: Los previstos en el artículo 67, fracciones III y IV, de la Constitución Política del Estado, así como la Universidad Veracruzana y demás instituciones estatales de educación superior a las que la ley otorgue autonomía;

Se concluye que el contenido del artículo 280 fracción VIII se refiere a dicho contenido de las fracciones II y XVI del artículo 2 que fueron reformados y adicionados el cinco de noviembre de dos mil diez y no a las fracciones II y XVI que se encuentran contenidas en el Código vigente.

Ahora la pregunta estriba en ¿Por qué no coinciden las fracciones reformadas y adicionadas en cinco de noviembre de dos mil diez con el contenido del artículo 2 del Código de Procedimientos Administrativos vigente? la respuesta se encuentra en la reforma de trece de agosto de dos mil trece publicada en Gaceta Oficial número extraordinario 314, en la que fueron incluidas algunas fracciones al artículo 2, sin embargo, no se contempló clarificar el contenido del artículo 280 fracción VIII en concordancia con el nuevo orden que tomaron las fracciones, como se identifica a continuación:

Reforma 05 de noviembre de 2010	Reforma 13 de agosto de 2013	Fracciones donde quedaron especificadas la fracción II y XVI de la reforma 05/11/2010
Fracción II II. Administración Pública: Las dependencias centralizadas y entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; las dependencias centralizadas y entidades paramunicipales de los Ayuntamientos del Estado; así como las áreas o unidades	Fracción II II. Actuaciones electrónicas: Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y, en su caso, las resoluciones administrativas definitivas que se emitan en los actos a los que se refiere este	Fracción IV. IV. Administración Pública: Las dependencias centralizadas y entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; las dependencias centralizadas y entidades paramunicipales de los

administrativas de los Organismos Autónomos, en los términos que establezcan las leyes	Código, que sean comunicados por medios electrónicos;	ayuntamientos del Estado, así como las áreas o unidades administrativas de los Organismos Autónomos, en los términos que establezcan las leyes;
Fracción XVI. XVI. Organismos Autónomos: Los previstos en el artículo 67, fracciones III y IV, de la Constitución Política del Estado, así como la Universidad Veracruzana y demás instituciones estatales de educación superior a las que la ley otorgue autonomía;	Fracción XVI. XVI. Interés legítimo: El derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular;	Fracción XXIII. XXIII. Organismos autónomos: Los previstos en el artículo 67, fracciones III y IV, de la Constitución Política del Estado, así como la Universidad Veracruzana y demás instituciones estatales de educación superior a las que la ley otorgue autonomía

Así encontramos que en la Gaceta Oficial de trece de agosto de dos mil trece el artículo 280 fracción VIII no fue modificado, como lo exprese con anterioridad, conforme al nuevo orden correspondiente.

Una vez establecido lo anterior, se precisa analizar el contenido del artículo 280 fracción VIII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en el que se estima que procede el juicio contencioso administrativo por actos administrativos dictados por la Administración Pública en los supuestos a que se refieren los artículos 1, párrafo primero, y 2, fracciones II y XVI, del presente Código, que afecten derechos de particulares o de autoridades; de la interpretación del citado numeral en cuanto al caso que nos ocupa, se desprende que:

- Procede el juicio contencioso administrativo por actos administrativos dictados por la Administración Pública que afecten derecho de autoridades.
- Se entiende por Administración Pública a las dependencias centralizadas y **entidades paraestatales del Poder Ejecutivo**; las dependencias centralizadas y entidades paramunicipales de los Ayuntamientos del Estado; así como las áreas o unidades administrativas de los Organismos Autónomos, en los términos que establezcan las leyes. En el presente caso el asunto dilucidado deriva de un acto emitido por la Comisión el Agua del Estado de Veracruz, cuya naturaleza es de una entidad



paraestatal tal y como se desprende del artículo 3¹⁵ de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en relación con el numeral 15¹⁶ de la Ley de Aguas del Estado de Veracruz.

Por otro lado, el artículo 281 fracción I inciso c) que también fuera reformado el día cinco de noviembre de dos mil diez, le otorga el carácter de actor o demandante a la **autoridad** que resulte **afectada** por un **acto definitivo** de la **Administración Pública**, que concatenado con el contenido del numeral 280 fracción VIII, evidentemente nos obliga a conocer de dichos asuntos, lo que muy respetuosamente la mayoría dejó de lado.

Entonces, se concluye que contrario a lo sostenido por la mayoría, este Tribunal si tiene competencia sobre los actos que dicte la Administración Pública en específico por actos emitidos por entidades paraestatales como la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, que afecten derechos de autoridades.

iii) Oposición respecto a la calificación de la relación de coordinación.

También debo apartarme de la afirmación de que la relación que subsiste entre la Comisión del Agua del Estado de Veracruz y el Municipio de Minatitlán, Veracruz, es de coordinación, ya que atendiendo a la clasificación que la teoría general del derecho hace de las relaciones jurídicas, las relaciones de coordinación corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de éstas se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral, siendo la nota distintiva que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que, coactivamente, se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel,

¹⁵ Artículo 3. Los **organismos descentralizados**, las empresas de participación estatal, los fideicomisos, las comisiones, los comités, los consejos, las juntas y demás organismos auxiliares integran la Administración Pública Paraestatal.

¹⁶ Artículo 15. Se crea la Comisión del Agua del Estado de Veracruz como un **organismo público descentralizado**, dotado de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones de esta ley y su reglamento; su domicilio se localizará en la ciudad de Xalapa-Enríquez. La Comisión fungirá como Organismo Operador Estatal, será responsable de la coordinación, plantación y supervisión del Sistema Veracruzano del Agua.

existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación¹⁷; sin embargo, en el caso a estudio los involucrados no son particulares, pues en todo caso la relación que existe es la denominada de supraordinación que es aquella que se establece entre los órganos del propio Estado en las que éstos actúan en un plano de igualdad o superioridad, regulándose también por el derecho público que establece mecanismos de solución política y jurisdiccional.

Debido a todo lo antes expuesto, reiteró mi disidencia respecto de las consideraciones que sostienen la resolución del Toca 419/2020 y acumulado 10/2021.

II. Solución propuesta.

En ese sentido, considero que se debió sobreseer únicamente porque el acto impugnado no puede ser considerado un acto administrativo como atinadamente se razonó en la resolución.



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

¹⁷ ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SUS ELEMENTOS. Registro digital: 2005158, Tesis: XI.1o.A.T.15 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo II, página 1089.