




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 286/2021)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del representante legal.
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 de la revisión de procedimientos contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	24 de febrero de 2022 ACT/CT/SO/02/24/02/2022



TOCA DE REVISIÓN: 286/2021

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO: 371/2019/2ª-IV

REVISIONISTA: CLEANVER S.A. DE C.V.

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
MARDOQUEO CALDERÓN FERNÁNDEZ.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ; A VEINTICUATRO DE
NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.**

RESOLUCIÓN DEFINITIVA que **modifica** la sentencia de fecha cuatro de mayo de dos mil veintiuno emitida por la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, en el juicio contencioso administrativo número 371/2019/2ª-VI, por las razones expuestas en el presente fallo.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Mediante escrito presentado en la oficialía de partes de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el ciudadano **CONFIDENCIAL** **CONFIDENCIAL** en el carácter de representante legal de **“CLEANVER S.A. de C.V.”**,¹ interpuso juicio contencioso administrativo en contra de las autoridades denominadas **Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Director Administrativo del citado organismo público descentralizado y Secretaría de Finanzas y Planeación, todas del Estado de Veracruz.**²

De las citadas autoridades señaló como acto impugnado el **incumplimiento del contrato número 06.14 derivado de la licitación simplificada número 103C80801/005/2014.**³

1.2 En fecha cuatro de mayo de dos mil veintiuno la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa emitió sentencia,⁴ en la que decretó el sobreseimiento del juicio.

¹ En adelante: La parte actora.

² En adelante: Las autoridades demandadas.

³ En adelante: El acto impugnado.

Lo anterior por considerar que no existe el acto impugnado, actualizándose en consecuencia, los artículos 289, fracción XI y 290, fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.⁵

1.3 Inconforme con la sentencia dictada, el abogado autorizado de la parte actora interpuso recurso de revisión formulando los agravios que estimó pertinentes, formándose el Toca de Revisión número 286/2021, el cual mediante la presente se resuelve en atención a las siguientes consideraciones.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, previo a analizar el fondo del asunto, previene realizar el estudio sobre la competencia para conocer del mismo, lo anterior en virtud de ser un presupuesto procesal de estudio oficioso.

Sentado lo anterior, resulta un hecho notorio⁶ la resolución de fecha veintiuno de octubre del año en curso emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de amparo directo número 93/2021, interpuesto en contra de la resolución emitida en el Toca de Revisión 535/2019 del índice de esta Sala Superior.

En la resolución emitida en el juicio de amparo en cita, se determinó que los contratos cuyo objeto es la prestación de servicios de limpieza en los inmuebles del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, no debe estimarse de naturaleza administrativa por no haberse celebrado bajo una relación de supra a subordinación entre las partes, sino de coordinación y no tener como objeto la persecución de una finalidad de orden público.

⁴ En adelante: La sentencia en revisión.

⁵ En adelante: El Código.

⁶ En términos del artículo 48 del Código.



Por lo tanto, esta Sala toma en consideración dicho criterio para determinar la competencia de este Tribunal en relación al asunto planteado por las parte en el juicio de origen.

Ahora bien, el examen que se realiza a la demanda que originó el juicio, revela que la parte actora identificó como acto combatido el incumplimiento del contrato número 06.14 derivado de la licitación simplificada número 103C80801/005/2014,⁷ por un monto de \$2,301,122.86 (dos millones trescientos un mil ciento veintidós pesos 86/100 m.n.).

Dicho acuerdo de voluntades fue celebrado entre el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz⁸ y la empresa "CLEANVER S.A. DE C.V."

Ahora bien, el análisis que se realiza al contrato en cita, permite establecer que este Tribunal carece de competencia para analizar la controversia sometida a su consideración. Esto es, no está en aptitud de emitir un pronunciamiento jurisdiccional en torno al pago reclamado por la parte actora.

Lo anterior es así, puesto que el juicio contencioso administrativo procede en contra del incumplimiento de contratos celebrados por la Administración Pública Estatal o Municipal y los Organismos autónomos, siempre y cuando dichos acuerdos de voluntades sea de naturaleza administrativa, es decir que sean celebrados entre un Órgano de la Administración Pública y un particular y que su naturaleza sea de orden público.

En este sentido cabe puntualizar que un contrato administrativo tiene determinados fines distintos a los propios del derecho privado, ya que, independientemente de que para su celebración intervenga un sujeto de la Administración Pública, debe atenderse a que esa intervención sea en ejercicio de una función administrativa.

⁷ Visible a fojas 58 a 63 en autos del juicio principal.

⁸ En adelante: El DIF

Por lo tanto, al tener como objeto el contrato en estudio, el servicio de limpieza en el Auditorio Benito Juárez, ubicado en la Avenida Díaz Mirón esquina Calle Xalapa, Zona Centro, en Veracruz, Veracruz, y en el Balneario Mocambo, ubicado en Playas de Mocambo, en Calle Barco Viejo S/N, en Boca del Río, Veracruz, se considera que no se encuentra vinculado al cumplimiento de la función pública que desarrolla el DIF como es la de brindar servicios de asistencia social en apoyo de la sociedad más desprotegida y coadyuvar e instrumentar acciones para el desarrollo integral de la familia, por lo tanto, las necesidades colectivas no se ven afectadas con las obligaciones adquiridas en el contrato.

Es decir, el contrato no es de naturaleza administrativa sino civil, por estar vinculado con el cumplimiento de intereses particulares en un plano de igualdad entre la administración pública y la persona moral "CLEANVER S.A. DE C.V."

En efecto la actividad contractual de la administración pública estatal y municipal incide en la celebración de una serie de contratos que le permiten efectuar acciones que la habiliten para el logro de sus cometidos y para lo cual, es indispensable que entable relaciones con los particulares, ya que necesita de éstos en virtud de que el Estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere.

Dichos contratos la doctrina los delimita desde diversas vertientes, entre otras, las siguientes: **a)** los celebrados prescindiendo de su personalidad de ente público; **b)** los concertados con la finalidad de satisfacer el interés público, es decir, satisfacer una necesidad colectiva; **c)** los pactados con estipulaciones exorbitantes, entendiendo por éstas que son susceptibles de ser libremente consentidas por una persona y que plasman una ventaja siempre para el Estado; **d)** el hecho primordial, que implica cualquier modificación por parte de la autoridad pública a las condiciones en que se hayan pactado en el contrato original.



Lo expuesto, permite la identificación de los contratos administrativos -en los que está por encima el interés público- y a su vez distinguirlo de los contratos privados sujetos al derecho civil; ilustra lo anterior el precedente de rubro: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, SE DISTINGUIEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PUBLICO Y POR EL REGIMEN EXHORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTAN SUJETOS.”**⁹

A diferencia de los contratos administrativos, en los privados sometidos al derecho civil, la voluntad de las partes pactantes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, en apoyo a lo expuesto se acoge el precedente del epígrafe: **“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.”**¹⁰

Tomando en consideración lo anterior, es dable concluir que se hablará de un contrato administrativo cuando éste sea celebrado entre un órgano de la Administración Pública y un particular y que su naturaleza la determina su finalidad de orden público que persigue.

En ese tenor, si el contrato en estudio tuvo como objeto la prestación de servicios de limpieza en el Auditorio Benito Juárez y en el Balneario Mocambo, es innegable que ello no constituye un servicio público, entendido este como la actividad prestacional asumida a la administración pública de manera expresa y concreta, encaminada a satisfacer una necesidad colectiva.

De forma tal que se trata de la satisfacción de una necesidad propia de la dependencia estatal, pero no de la colectividad, pues a la sociedad no se le otorga una ventaja con la prestación de dicho servicio.

⁹ Registro Número: 189995. Novena Época. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Abril 2001. Página 324.

¹⁰ Registro Número: 18864. 9ª. Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre 2001. Página 1103.

Por lo tanto, aun cuando el contrato haya sido celebrado entre una autoridad y un particular, esto no es motivo suficiente para determinar que la naturaleza del mismo sea administrativa pues como se dijo, no está vinculado con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado, sino al cumplimiento de intereses particulares en un plano de igualdad entre la autoridad y la moral demandante.

Lo anterior se prueba con la postura que es avalada por la teoría de la doble personalidad del Estado,¹¹ que consiste en que el Estado realiza a la par actos en que aparece manifiesta su soberanía y su fuerza como poder para imponer su voluntad a los particulares, personas físicas o morales en un plano de desigualdad, con relaciones de supra-subordinación y otros actos en los que se despoja de esos atributos y entra en el comercio jurídico con los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos.

Es decir, entra en relaciones con los particulares no pretendiendo imponer su voluntad, sino buscando el concurso de voluntades; entonces según las defensas de esta teoría, posee una personalidad de Derecho Público y otra de Derecho Privado.

De esta manera, al estudiar el caso queda plenamente comprobado que el contrato de prestación de servicios de limpieza, que la autoridad demandada celebró con la actora, fue en uso de su personalidad de Derecho privado.

Ahora bien, en la sentencia emitida por la Segunda Sala de este órgano jurisdiccional, se determinó después de haber analizado el fondo del asunto, que se configuraba la causal de improcedencia contenida en el artículo 289, fracción XI del Código, al considerar la inexistencia del acto impugnado ya que la parte actora no acreditó haber cumplido con el contrato.

¹¹ Valls Hernández Sergio y Carlos Matute González, "Nuevo Derecho Administrativo "La personalidad del Estado, página 208.



En este sentido esta Sala Superior observa que fue incorrecto el sobreseimiento decretado en la sentencia en revisión, ya que este Tribunal carece de imperio para conocer del presunto incumplimiento del contrato, por lo tanto, se actualiza la causal de improcedencia contemplada en la fracción I del artículo 289 del Código.

De esta forma, resulta procedente modificar la sentencia con fundamento en lo previsto por el artículo 347, fracción I del Código, sirviendo como base el criterio de jurisprudencia de rubro: **“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA”**.¹²

Lo anterior para el efecto de precisar que la causal de improcedencia que se actualiza en el juicio de origen es la prevista en la fracción I, del artículo 289 del Código, y no la fracción XI de dicho numeral, dejando intocado el sobreseimiento determinado por la Sala Unitaria.

3. EFECTOS DEL FALLO

Se modifica la sentencia en revisión, para el efecto de precisar que la causal de improcedencia que se actualiza es la prevista en la fracción I, del artículo 289 del Código, y no la fracción XI de dicho numeral, dejando intocado el sobreseimiento del juicio de nulidad número 371/2019/2^a-IV.

4. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia emitida en el juicio contencioso administrativo número 371/2019/2^a-VI, para los efectos precisados en el presente fallo.

SEGUNDO. Notifíquese como corresponda a la parte actora y a las autoridades demandadas.

¹² Registro: 192902, Localización: Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, Tesis: Jurisprudencia P.J.J. 122/99, Página: 28, Materia(s): Común.

TERCERO. Publíquese por boletín jurisdiccional, en términos del 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, **ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ, PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ y ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ,** siendo el último de los nombrados ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA,** quien autoriza y da fe.



ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ.
MAGISTRADA.



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
MAGISTRADO.



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO.



ANTONIO DORANTES MONTOYA.
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.