



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

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

Nombre del área administrativa	<b>PRIMERA SALA</b>
Identificación del documento	<b>Juicio Contencioso Administrativo</b> <b>(EXP. 669/2016/1ª-II)</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre de actor.</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del Secretario de Acuerdos:	<b>Lic. Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	25 de febrero de 2021 <b>ACT/CT/SO/02/25/02/2021</b>

**Juicio Contencioso Administrativo:**

669/2016/1ª-II

**Actor:** Eliminado: datos personales.

**Fundamento legal:** Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.

**Autoridad demandada:** Instituto Veracruzano del Deporte.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A VEINTICINCO DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

**Sentencia** que decreta el sobreseimiento del juicio contencioso de conformidad con el artículo 290 fracción II, en relación con el artículo 289 fracción I, ambos del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Para facilitar la lectura de la sentencia, se emplearán las referencias siguientes:

- Sala Regional Zona Centro (Sala Regional).
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz (extinto Tribunal).
- Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código).
- Instituto Veracruzano del Deporte. (Instituto).

**RESULTANDOS.**

**1. Antecedentes del caso.**

Mediante escrito<sup>1</sup> recibido el día veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficialía de Partes de la Sala Regional del extinto Tribunal, el Ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, por su propio derecho, demandó en la vía contenciosa administrativa *“El cumplimiento del Contrato de limpieza, que dada su naturaleza, no se formalizó por escrito”[sic]* y, como consecuencia de lo anterior, *“el pago de la cantidad de \$22,800.00 (VEINTIDÓS MIL PESOS 00/100 M.N.), por concepto del pago que debe cubrirse, para cumplir con la cantidad establecida en las Facturas que me fueron recibidas en fecha 27 de Octubre del año en curso”, “el pago de los intereses legales correspondientes a la cantidad reclamada derivada de las Facturas y del incumplimiento de pago” y “el pago de los daños y perjuicios en términos del artículo 294 del Código”.*

En fecha ocho de diciembre de dos mil dieciséis la Sala Regional admitió<sup>2</sup> en la vía ordinaria la demanda interpuesta, admitió las pruebas que resultaron ofrecidas conforme al Código y ordenó emplazar a la autoridad demandada para que diera contestación a la misma, lo cual pretendió realizar por conducto de la ciudadana Yaquelina Hernández Marcial, quien se ostentó como apoderada general para pleitos y cobranzas, mediante escrito<sup>3</sup> de fecha seis de febrero de dos mil diecisiete.

No obstante, mediante acuerdo<sup>4</sup> emitido el día veintiuno de abril de dos mil diecisiete, la Sala Regional requirió a la autoridad demandada para que exhibiera el original o copia certificada del documento con el cual se acreditaba la personalidad de la persona que suscribió la contestación, apercibida que en caso de no hacerlo se le tendría por no contestada la demanda y por ciertos los hechos imputados por la parte actora.

---

<sup>1</sup> A fojas 1 a 3 del expediente.

<sup>2</sup> Acuerdo visible a fojas 8 y 9 del expediente.

<sup>3</sup> Fojas 22 a 25.

<sup>4</sup> Fojas 34 y 35.

Derivado de lo anterior, el día uno de junio de dos mil diecisiete, el ciudadano Carlos Alberto Juárez Murillo pretendió dar cumplimiento al requerimiento con la exhibición de la copia certificada de un instrumento público diverso al señalado en el escrito de contestación a la demanda, con base en el cual solicitó el reconocimiento de su personalidad como apoderado general para pleitos y cobranzas. Aunado a lo anterior, ratificó en esa fecha el escrito de contestación de demanda presentado el día siete de febrero de ese mismo año.<sup>5</sup>

Mediante acuerdo<sup>6</sup> de fecha uno de septiembre de dos mil diecisiete se determinó que el requerimiento no se encontraba cumplido al no tratarse del mismo instrumento con el que ostentó su personalidad la signataria de la contestación de demanda, y en consecuencia, se hizo efectivo el apercibimiento de tener por no contestada la demanda.

El día veinticuatro de abril de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia<sup>7</sup> de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 320 del Código, con la asistencia de la parte actora. Una vez concluida, se ordenó turnar a resolución, lo cual se hace en los términos que se exponen a continuación.

## **2. Puntos controvertidos.**

En síntesis, la parte actora estima que la falta de pago oportuno respecto del servicio de limpieza que prestó en el Velódromo en la ciudad de Xalapa, Veracruz, configura un incumplimiento de un deber legal en la medida en que pactó con la autoridad demandada que el pago se realizaría en una sola exhibición, así como que la falta de pago le genera un perjuicio en virtud que el interesado cumplió en tiempo y forma con la limpieza, para lo cual tuvo que invertir en materiales y el pago del personal que colaboró en la acción.

Por su parte, a la autoridad demandada se le tuvo por no contestada la demanda y por ciertos los hechos que le imputó el actor. Sin embargo, mediante escrito<sup>8</sup> de fecha dieciocho de enero de dos mil dieciocho, la

---

<sup>5</sup> Escrito agregado a foja 47.

<sup>6</sup> Fojas 48 y 49.

<sup>7</sup> Fojas 71 y 72 del expediente.

<sup>8</sup> Fojas 53 a 55.

autoridad demandada formuló sus alegatos, mismos en los que hizo valer la causal de improcedencia inmersa en el artículo 289 fracción I del Código, en razón que considera que el acto impugnado no reúne las características de un acto administrativo sino que se trata de un acuerdo de voluntades entre partes en una relación de igualdad, que no es competencia del Tribunal.

No se soslaya que en la audiencia de fecha veinticuatro del año actual se acordó tener por perdido el derecho de alegar de la autoridad demandada, sin embargo, tal determinación resulta irregular en tanto que el Instituto sí formuló sus alegatos en tiempo y forma, motivo por el cual en esta sentencia se subsana y se tienen por recibidos.

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

**2.1.** Dilucidar la actualización de la causal de improcedencia alegada.

**2.2.** En caso de que la causal aludida se desestime, determinar la existencia o inexistencia del incumplimiento demandado y la procedencia de las pretensiones.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

Esta Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es incompetente para conocer y resolver el presente juicio, de conformidad con lo dispuesto por 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, 8 fracción III y 24 fracción I de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1 y 4 del Código, como se expondrá en el apartado siguiente.

## II. Análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio.

Con fundamento en los artículos 291 y 325 fracción II del Código, se abordará el estudio de la causal invocada por la autoridad demandada. Para tal efecto, precisa analizar si el contrato verbal de servicio de limpieza que alude la parte actora, tiene naturaleza administrativa.

De acuerdo con el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis número 292/2017 entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en materia civil, los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular o varios y la administración pública, en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. En contraste, no se considerarán contratos administrativos aquellos que se celebren sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado.<sup>9</sup>

Sobre el interés público o los fines de utilidad pública para efectos de la naturaleza de la contratación, debe decirse que es entendido como la vinculación del objeto del contrato con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado, de tal forma que la ejecución de las obligaciones contractuales se enlaza con la satisfacción de las necesidades colectivas, tal como se sostuvo por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que se transcribe enseguida:

**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

---

<sup>9</sup> Visible en la ejecutoria de la contradicción de tesis de referencia, que motivó la jurisprudencia de rubro “CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.” Tesis 2a./J. 14/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 52, t. II, marzo de 2018, p. 1284.

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.<sup>10</sup>

En relación con lo anterior, la Ley número 825 de Obras Públicas y Servicios relacionados con ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, construcción, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición, gasto y control de las obras públicas; así como de los servicios relacionados con ellas, dispone en el artículo 3 apartado A que se consideran obras públicas:

- I. La excavación, construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;
- II. La localización, exploración geotécnica y geofísica, y perforación para estudio y aprovechamiento del subsuelo;
- III. El despalme, desmonte y mejoramiento de suelos;
- IV. El mantenimiento, conservación, rehabilitación, reacondicionamiento, operación, reparación y limpieza de equipos e instalaciones destinados a un servicio público cuando implique modificación al propio inmueble;
- V. La realización de infraestructura agropecuaria;
- VI. La preservación, mantenimiento y restauración del medio ambiente;

---

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

- VII. La ejecución de obras necesarias ante contingencias derivadas de caso fortuito o fuerza mayor;
- VIII. La instalación, montaje, colocación, aplicación o remoción, incluidas las pruebas de operación, de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o desinstalarse a un inmueble, cuando dichos bienes sean proporcionados por el Ente Público al contratista; o cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten;
- IX. La construcción de obras hidráulicas y de electrificación; y
- X. Todos aquellos trabajos de naturaleza análoga a los señalados en las fracciones anteriores

Por su parte, en el apartado B del mismo artículo, se establece que los servicios relacionados con las obras públicas comprenden:

- I. La administración de obra,
- II. Consultorías,
- III. Coordinación de supervisión,
- IV. Estudios técnicos,
- V. Gerencia de obra,
- VI. Proyectos,
- VII. Supervisión de obra,
- VIII. Supervisión de estudios y proyectos, y
- IX. Todas las demás acciones o servicios que se vinculen con el objeto de dicha Ley.

De ahí que el servicio de limpieza que afirma la parte actora haber prestado al Instituto no configure un servicio relacionado con trabajo alguno de orden público e interés general, por lo que puede concluirse que no se trata de un servicio vinculado con las atribuciones estatales o la satisfacción de una necesidad colectiva.



Como corolario de ello, se advierte de los artículos 5<sup>11</sup>, 20<sup>12</sup> y 21 fracción II<sup>13</sup> de la norma en mención, que de tratarse de servicios relacionados con obras públicas los contratos celebrados serán de derecho público, razón por la cual deben encontrarse debidamente formalizados, entendido como tal el revestimiento de los requisitos legales o de procedimiento correspondientes.

Luego, como requisito de procedimiento a satisfacer se ubica el contenido en el artículo 34 del mismo ordenamiento, a saber, que los Entes Públicos deben seleccionar de entre el procedimiento de licitación pública, de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

De manera adicional, entre los requisitos legales a satisfacer se ubica el relativo a la formalización del contrato por escrito con firma de la autoridad competente, el cual se desprende de los artículos 46 fracción IV<sup>14</sup> de la Ley en comento así como del artículo 7<sup>15</sup> fracciones VI y VII del Código.

En ese tenor, se concluye que una contratación tiene naturaleza administrativa cuando, además de vincularse su objeto con el cumplimiento de atribuciones públicas o la satisfacción de necesidades

---

<sup>11</sup> Artículo 5. Los contratos y convenios que celebren, los entes públicos señalados en el artículo 1 de esta Ley, y los actos administrativos que los mismos emitan en la materia objeto de este ordenamiento serán de derecho público, y toda controversia que se suscite en relación a ellos podrá ser impugnada en los términos del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, el que también será aplicado supletoriamente a esta Ley.

<sup>12</sup> Artículo 20. Las obras públicas y los servicios relacionados con ellas pueden realizarse por: I. Administración directa; o II. Contrato.

<sup>13</sup> Artículo 21. Los entes públicos, sólo iniciarán la ejecución de las obras o servicios, cuando:

II. Se haya emitido el acuerdo de ejecución en caso de administración directa o garantizado y formalizado el contrato;

<sup>14</sup> Artículo 46. El fallo deberá contener:

IV. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato (...).

<sup>15</sup> Artículo 7. Se considerará válido el acto administrativo que contenga los siguientes elementos:

VI. Constar por escrito en papel oficial, impreso o digital, o en formato electrónico oficial, salvo el caso de la negativa ficta.

VII. Contener firma autógrafa o la firma electrónica certificada de la autoridad cuando la Ley lo permita o lo prevea de esta manera.

colectivas, se encuentra formalizada por escrito y satisface los requisitos legales y de procedimiento respectivos.

Al respecto, se estima aplicable la tesis aislada que se transcribe a continuación:

**MODIFICACIÓN DE UN CONTRATO ABIERTO POR ADJUDICACIÓN DIRECTA CELEBRADA VERBALMENTE ENTRE UNA ENTIDAD PÚBLICA Y UN PARTICULAR PROVEEDOR. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA (ACTUALMENTE TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA) ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA SU INCUMPLIMIENTO.** El artículo 14, fracción VII, de la ley orgánica del órgano jurisdiccional referido abrogada, señala que éste conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por su parte, el artículo 52 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público dispone que cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las dependencias y entidades, y que los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el servidor público que lo haya hecho en el contrato o quien lo sustituya o esté facultado para ello. En ese contexto y tomando en cuenta que la doctrina jurídica ha diferenciado a los contratos civiles o privados, de los administrativos con finalidad de servicio público, entre otras razones, porque en estos últimos no opera el consentimiento tácito ni verbal como en aquéllos, sino que la voluntad de la administración pública debe manifestarse expresamente por escrito, a través de la firma de la autoridad competente, se concluye que el tribunal federal mencionado es incompetente para conocer del juicio contencioso administrativo contra el incumplimiento de la modificación de un contrato abierto por adjudicación directa celebrada verbalmente entre una entidad pública y un particular proveedor, porque no se trata de una resolución definitiva, acto administrativo ni procedimiento dictado por la autoridad demandada sobre interpretación y cumplimiento de contratos de adquisiciones,

y no constituye un contrato administrativo con la finalidad de servicio público, ya que éste debe ser formalizado por escrito y contener la voluntad expresa de la dependencia correspondiente, mediante la firma del servidor público competente.<sup>16</sup>

El subrayado es añadido.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se determina que el servicio de limpieza que alude la parte actora no posee el carácter de contrato administrativo, en esencia porque no se vincula ni al cumplimiento de una atribución estatal ni a la satisfacción de una necesidad colectiva, así como porque no se encuentra formalizada por escrito ni se cuenta con elementos que permitan determinar que la voluntad de la autoridad contratante se expresó a través de la suscripción del instrumento por conducto del servidor público competente.

Por lo anterior, el supuesto de procedencia del juicio contencioso establecido en el artículo 280 fracción XI<sup>17</sup> del Código no se encuentra actualizado en el caso concreto pues, como ya se dijo, el conflicto que se sometió a este Tribunal dista de ser un incumplimiento de un contrato administrativo, circunstancia que evidencia la incompetencia de la Primera Sala para conocer y resolver el asunto.

En esa condición, procede el sobreseimiento del juicio de conformidad con el artículo 290 fracción II en relación con el artículo 289 fracción I, ambos del Código.

## **V. Fallo.**

En virtud de haberse actualizado una causal de improcedencia del juicio contencioso que deriva en su sobreseimiento, lo que impide un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se prescinde del estudio de la cuestión planteada relativa a la existencia o inexistencia del incumplimiento demandado y la procedencia de las pretensiones, y en

---

<sup>16</sup> Tesis III.6o.A.2 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, t. IV, octubre de 2017, p. 2499.

<sup>17</sup> Artículo 280. Procede el juicio contencioso en contra de:  
XI. Incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la Administración Pública estatal o municipal y los organismos autónomos.

su lugar, se dejan a salvo los derechos del demandante para que los ejercite en la instancia y ante la autoridad que resulte competente.

## **RESOLUTIVOS.**

**PRIMERO.** Se decreta el **sobreseimiento** del juicio con fundamento en el artículo 290 fracción II en relación con el artículo 289 fracción I, ambos del Código

**SEGUNDO.** Se **dejan a salvo los derechos** del ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, para que los haga valer en la instancia que resulte procedente, ante autoridad competente.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA, POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA Y PUBLÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL.** Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Edgar Castillo Aguila, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
**Magistrado**

**EDGAR CASTILLO AGUILA**  
**Secretario de Acuerdos**