



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:

<i>Nombre del área administrativa</i>	Secretaría General de Acuerdos
<i>Identificación del documento</i>	Toca de revisión (EXP. TOCA 600/2019)
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	Nombre del apoderado legal de la empresa
<i>Fundamentación y motivación</i>	<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>
<i>Firma del titular del área</i>	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021



TOCA EN REVISIÓN: 600/2019.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
777/2018/4ª-II

RECURRENTE:
SISTEMAS CONTINO, S.A. DE C.V.

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
MARDOQUEO CALDERÓN FERNÁNDEZ.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A VEINTESIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE.

RESOLUCIÓN DEFINITIVA que **revoca** la sentencia de fecha veintidós de agosto de dos mil diecinueve, dictada en el juicio contencioso administrativo número 777/2018/4ª-II por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, en los términos precisados en el presente fallo.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Mediante escrito de fecha cinco de diciembre del año dos mil dieciocho, la ciudadana [REDACTED] en el carácter de apoderada legal de la persona moral denominada "Sistemas Contino S.A. de C.V.", promovió juicio contencioso administrativo en contra de las autoridades denominadas Fiscalía General del Estado de Veracruz y su Oficial Mayor, de quienes demandó los siguientes actos:

* Incumplimiento al contrato de adquisición de otro mobiliario y equipo de administración número 007/2015, de fecha veintiuno de diciembre de dos mil quince;

* El reclamo de pago de la cantidad pendiente derivada del citado contrato que asciende a un monto de \$1,373,806.56 (un millón trescientos setenta y tres mil ochocientos seis pesos 56/100 m.n.); y

* La actualización de la citada cantidad en los términos establecidos en el citado contrato.

1.2 Mediante acuerdo de fecha seis de febrero de dos mil diecinueve, se radicó el expediente con el número 777/2018/4ª-II del índice de la Cuarta Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, y se admitió a trámite la demanda.

1.3 En fecha veintidós de agosto del año dos mil diecinueve, la magistrada de la Cuarta Sala de este órgano jurisdiccional, emitió sentencia en la cual decretó el sobreseimiento del juicio con fundamento en lo dispuesto por el artículo 289, fracción I del Código de la materia, al establecer que no contaba con la competencia para conocer del asunto, por lo que inconforme con el citado fallo la persona moral actora, interpuso recurso de revisión formulando el agravio que estimó pertinente, por lo que una vez admitido el recurso de referencia, se turnó a resolver lo cual se realiza mediante el presente fallo.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente 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, 1º, 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 Llave.

3. PROCEDENCIA Y LEGITIMACIÓN

3.1. El recurso de revisión que por esta vía se resuelve, reúne los requisitos de procedencia previstos en el numeral 344, fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, toda vez que el recurrente controvierte la sentencia definitiva en la que la Cuarta Sala de este Tribunal emitió el sobreseimiento del juicio de origen número 777/2018/4ª-II.



3.2 La legitimación de la parte recurrente para interponer el recurso de revisión que en esta instancia se resuelve, se encuentra debidamente acreditada y reconocida, mediante auto de fecha dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.¹

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

En el **único agravio** el revisionista señala que la Sala del conocimiento valoró en forma indebida las circunstancias particulares del caso al decretar el sobreseimiento del juicio, pues contrario a su determinación el contrato del cual reclama su pago es de carácter administrativo y no civil como en forma errónea se determina en la sentencia en revisión.

Lo anterior es así, pues señala que el contrato se sujetó a la Ley de Adquisiciones aplicable siendo que dicho ordenamiento permite a las demandadas la adjudicación después de llevar a cabo licitaciones públicas, además que la finalidad del contrato número 007/2015 del cual reclama su pago, está íntimamente vinculada al cumplimiento de las atribuciones del Estado, por lo que se trata de un contrato administrativo.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

4.2.1 Determinar si resultaba procedente el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo número 777/2018/4^a-II, decretado por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

4.2.2 Determinar si se acreditó el incumplimiento del contrato número 007/2015.

4.2.3 Determinar si es procedente condenar a las autoridades demandadas al pago reclamado en el escrito inicial de demanda.

¹ Visible a fojas 13 y 14 en autos del Toca en que se actúa.

5. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

5.1 No procedía el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo número 777/2018/4ª-II, decretado por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

El recurrente manifiesta en su **único agravio** que contrario a lo determinado por la Cuarta Sala para decretar el sobreseimiento del juicio principal, el contrato del cual reclama su pago es de carácter administrativo y no civil, por lo que este Tribunal cuenta con la competencia para conocer y resolver sobre el asunto que sometió a su consideración, agravio que se considera fundado.

Lo anterior es así toda vez que del estudio impuesto a la sentencia en revisión se observa que la Sala resolutora determinó que la pretensión de la parte actora que se deduce de la demanda es la declaración jurisdiccional del incumplimiento en que incurrió la Fiscalía General del Estado de Veracruz, de obligaciones **derivadas del contrato número 007/15 relativo a la adquisición de otro mobiliario y equipo de administración de fecha veintiuno de diciembre de dos mil quince**, específicamente por la omisión de pago de \$1,373,806.56 (un millón trescientos setenta y tres mil ochocientos seis pesos 56/100 m.n.).

En tal contexto, la Sala Unitaria razonó que el objeto del contrato es exclusivamente la adquisición de bienes muebles, por lo tanto las necesidades colectivas de procuración de justicia, no se ven afectadas de ninguna manera con la forma de las obligaciones adquiridas en el contrato con antelación referido.

Con base en lo anterior, determinó no estar frente a un contrato administrativo sino privado, por lo tanto, con apoyo en lo previsto en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz **sobreseyó** el juicio.



Sin embargo esta Sala Superior, no coincide con esa determinación, para tal efecto debe decirse que al resolverse la contradicción de tesis 292/2017 de la que derivó la jurisprudencia de rubro: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”**,² la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió:

“... 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, el contrato base de la acción cumple con tales requisitos, lo que se expone a continuación:

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

En efecto, el ejemplar del contrato de adquisición que nos ocupa revela que se celebró entre la Fiscalía General del Estado de Veracruz y la persona moral denominada “Sistemas Contino, S.A. de C.V.”, por lo tanto, el organismo autónomo de trato celebró ese instrumento jurídico en ejercicio de sus funciones administrativas, porque el objeto del contrato está vinculado con la satisfacción directa e inmediata del interés público, esto se explica porque el objeto del contrato es que la empresa actora proporcionara mobiliario y equipo de administración para las oficinas de la Fiscalía en comento, de ahí se observa que el objeto del acuerdo de voluntades se vincula con la operación de la citada representación social, en razón de que la operación de las dependencias y organismos autónomos es una cuestión de orden e interés público.

² [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo II; Pág. 1284. 2a./J. 14/2018 (10a.).

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.

Del análisis que se realiza al referido contrato, se observa que no se rige únicamente por las cláusulas que lo contienen, sino se rigen por lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, además, en la cláusula décima segunda se estableció que, en caso de incumplimiento total o parcial por parte de la persona moral actora a las obligaciones derivadas del mismo, el organismo autónomo estaría en aptitud de aplicar la sanción de pena convencional, consistente en un cinco al millar por cada día de atraso en la entrega de los bienes.

En la cláusula décima primera se estableció la obligación a cargo de la empresa de otorgar en favor de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato. Conviene mencionar, que en ninguna cláusula se estipuló alguna penalidad para la Fiscalía en el caso de incumplimiento de sus obligaciones, por lo que, es claro para esta Sala Superior el régimen exorbitante que rige el contrato 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, el instrumento jurídico base de la acción es un contrato administrativo y, por ende, este Tribunal sí tiene competencia para conocer del conflicto sometido a consideración de la Cuarta Sala, de conformidad con el artículo 280 fracción XI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.



En ese orden, se concluye que es infundada la causal de sobreseimiento implementada por la Sala del conocimiento, por lo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 347 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, **lo procedente es revocar el sobreseimiento** del juicio y analizar a continuación los planteamientos emitidos por las partes en el juicio de origen.

5.2 Sí se acredita el incumplimiento del contrato número 007/2015.

Una vez determinado que este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa cuenta con la competencia para efecto de conocer el asunto sometido a su consideración por la persona moral denominada "Sistemas Contino, S.A. de C.V.", se procederá a estudiar el fondo del asunto.

Así las cosas se tienen como cuestión previa a determinar si en el caso se actualiza alguna de las causales de improcedencia que hicieron valer las autoridades demandadas en su contestación a la demanda, lo cual se realiza a continuación.

La Fiscalía General del Estado de Veracruz y su Oficial Mayor, como **primer causal de improcedencia** hacen valer la prevista en el artículo 289, fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, ya que a su parecer este órgano jurisdiccional no es competente para conocer del asunto.

Lo expuesto, refieren que es así ya que los recursos utilizados para la adquisición de otro mobiliario y equipo de administración que derivó en el Contrato número 007/2015, provienen del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (F.A.S.P.), es decir, son recursos federales.

Se estima infundada la causal de improcedencia en razón de que, con independencia del origen de los recursos con que se financió el contrato, se considera que no es la naturaleza federal de los recursos por sí misma la que actualiza la incompetencia de este Tribunal, sino que se debe considerar además el régimen jurídico al que se encuentran sujetos, de tal suerte que en los asuntos en los que se demanda el incumplimiento de un contrato celebrado con recursos federales resulta exigible verificar la normativa con la que se fundamentó el contrato.

En ese orden, si el contrato dispuso de recursos federales para el cumplimiento de su objeto y fue celebrado con base en las normas federales la competencia es del tribunal federal correspondiente. Por el contrario, si la normativa utilizada es la local se surte la competencia a favor de este órgano jurisdiccional.

En el caso, de una lectura a las constancias el expediente se aprecia que el contrato se celebró con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que a diferencia de lo sostenido por la autoridad este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver el presente asunto.

Como **segunda causal de improcedencia**, las demandadas señalan que esta autoridad jurisdiccional no cuenta con la competencia para conocer del asunto ya que el incumplimiento del contrato no puede considerarse un acto administrativo sino un mero incumplimiento contractual que cae dentro del ámbito del derecho civil, la cual es infundada pues tal y como en el apartado que antecede se ha determinado, el instrumento jurídico base de la acción es un contrato administrativo y, por ende, este Tribunal sí tiene competencia para conocer del conflicto sometido a su consideración.

En la **tercera causal de improcedencia** que hacen valer, refieren que se actualizan las fracciones II y V del artículo 290 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.



Lo anterior, ya que según señalan no existe un acto positivo de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga proceder la instancia administrativa para analizar su legalidad, como son, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o la terminación anticipada, supuestos que son indispensables para la viabilidad del juicio contencioso, la cual resulta infundada pues en el caso que nos ocupa no se hace valer el incumplimiento de un contrato de obra pública sino el de uno en materia de adquisiciones.

Así las cosas y al no advertir esta Sala Superior la existencia de alguna otra causal de improcedencia y sobreseimiento que pudiera surtirse en el presente asunto, procede al análisis de los aspectos de fondo.

En el **único concepto de impugnación la parte actora** señala que el acto impugnado le afecta en su esfera jurídica, ya que se produjo por el incumplimiento contractual en donde se establece la mecánica para el cumplimiento de los pagos.

Sobre el particular, refiere que inexplicablemente las autoridades demandadas incumplen con el pago de las facturas pendientes, siendo así que se configura una ficción legal en términos de las cláusulas contractuales que establecen la mecánica para la entrega de mercancías y el pago de las cantidades acordadas.

En este sentido **las autoridades demandadas en su contestación refirieron** que es infundado e improcedente el concepto de impugnación que nos ocupa, ya que en efecto se celebró el veintiuno de diciembre de dos mil quince entre la Fiscalía General del Estado de Veracruz representada por su Oficial Mayor y la empresa "Sistemas Contino, S.A. de C.V.", el contrato número 007/2015, estableciéndose en la cláusulas primera los bienes y montos, en la segunda el monto total a pagar y en la tercera la forma de entrega de los bienes.

Asimismo precisan que la actora se encontraba obligada a entregar los bienes descritos en la cláusula primera del contrato a entera satisfacción de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y esta se encontraba obligada a pagarle la cantidad de \$1,367,321.00 (un millón trescientos sesenta y siete mil trescientos veintiún pesos 00/100 m.n.), sin embargo la actora no realizó la entrega de los bienes, por lo que, no dio cabal cumplimiento al contrato.

Sobre el particular, y del estudio y valoración impuesto a la copia certificada del contrato número 007/15 relativo a la adquisición de otro mobiliario y equipo de administración,³ de conformidad con los artículos 104 y 109 del Código de la materia, se advierte que en su cláusula tercera se menciona la forma en que se deberían entregar los bienes, ya que a la letra se establece:

“TERCERA.- “EL PROVEEDOR” se compromete a entregar los bienes mencionados en la cláusula primera del presente contrato a entera satisfacción de “LA FISCALÍA” y de conformidad con las especificaciones técnicas señaladas en su proposición y en el anexo técnico de las bases de licitación, LIBRE A BORDO en las instalaciones de la Oficina de Almacén y Control de Inventarios, sita en Venustiano Carranza No. 181, colonia Felipe Carrillo Puerto, en esta ciudad capital, de lunes a viernes, en un horario de 9:00 a 14:00 horas, dentro de los quince días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la firma del presente contrato.”

Como es de verse la parte actora se comprometió a entregar los bienes a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, dentro de los quince días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la firma del contrato, sin embargo la demandada manifiesta que eso no aconteció.

En este contexto, debe señalarse que la parte actora ofreció como pruebas copias fotostáticas simples de tres facturas expedidas por “Sistema Contino S.A. de C.V.”, a nombre de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, siendo las siguientes:

³ Visible a fojas 82 a 87 en autos del juicio principal.



* La primera de número FQA – 67407 de fecha primero de marzo de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$1,367,321.00 (un millón trescientos sesenta y siete mil trescientos veintiún pesos 00/100 m.n.);

* La segunda con número FQA – 69957 de fecha diez de junio de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$2,164.56 (dos mil ciento sesenta y cuatro pesos 56/100 m.n.); y

* La tercera de número FQA - 70075 de fecha diecisiete de junio de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$4,321.00 (cuatro mil trescientos veintiún pesos 00/100 m.n.).⁴

Derivado de lo hasta aquí expuesto, resulta pertinente establecer que la factura es un documento privado que se emplea como comprobante fiscal, de compraventa o prestación de servicios, y permite acreditar la relación comercial e intercambio de bienes en atención a las circunstancias o características de su contenido y del sujeto a quien se le hacen valer, supuesto que encuentra soporte en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“FACTURAS. VALOR PROBATORIO ENTRE QUIEN LAS EXPIDIÓ Y QUIEN ADQUIRIÓ LOS BIENES O SERVICIOS.”**⁵

Ahora bien, atendiendo a la calidad de documentos privados que revisten las facturas que nos ocupan, se valoraran de conformidad con lo previsto en los artículos 101, 113 y 114, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz,⁶ enlazando su contenido con el clausulado del contrato descrito con antelación, toda vez que no fueron objetadas por las demandadas.

⁴ Todas las facturas visibles a fojas 11 a 13 en autos del juicio principal.

⁵ [JJ]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Septiembre de 2011; Pág. 463. 1a./J. 89/2011.

⁶ Artículo 101. Para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto que se ventile, las partes podrán presentar fotografías, copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas, discos compactos o magnéticos y cualquier otro producto de almacenamiento de sonidos o imágenes.

Artículo 113. Las fotografías, copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas, discos compactos o magnéticos y demás pruebas aportadas por la ciencia, técnica o arte quedan a la prudente calificación de la autoridad o del Tribunal.

Artículo 114. La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con lo dispuesto en el presente Código, a menos que por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad o el Tribunal adquieran convicción distinta respecto del asunto. En este caso, deberán motivar cuidadosamente esta parte de su resolución.

Es así que en el contrato número 007/15 que nos ocupa, en la cláusula primera se establece que la actora vendía a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, los siguientes bienes:

DESCRIPCIÓN	TOTAL	U.M.	PRECIO UNITARIO	TOTAL
Pantalla de pared para proyector.	2	Pieza	\$6,585.00	\$13,170.00
Trituradora de papel, corte cruzado de papel.	10	Pieza	\$9,310.00	\$93,100.00
Despachador de agua, fría/caliente en color negro.	18	Pieza	\$4,290.00	\$77,220.00
Despachador de agua, surtidor de agua fría y caliente.	115	Pieza	\$2,565.00	\$294,975.00
Pantalla para proyector.	29	Pieza	\$5,145.00	\$149,205.00
Trituradora de papel de uso rudo.	33	Pieza	\$2,585.00	\$85,305.00
Ventilador de pedestal con base redonda.	575	Pieza	\$810.00	\$465,750.00
			Subtotal:	\$1,178,725.00
			I.V.A.	\$188,596.00
			Total	\$1,367,321.00

En este sentido cabe señalar que de las tres facturas exhibidas como medio de prueba por la actora, únicamente la identificada con el número FQA – 67407 de fecha primero de marzo de dos mil dieciséis, concuerda con los bienes descritos en el contrato, así como las cantidades por conceptos de “precio unitario” y “monto total”.

Como es de verse, de la valoración a las pruebas que nos ocupan, se advierte el intercambio de los bienes que fueron materia del contrato, por lo que no existe duda para esta autoridad jurisdiccional en relación con el cumplimiento que otorgó la parte actora al mismo, pero no así por parte de las demandadas, pues no acreditaron con medio probatorio alguno haber realizado el pago a la empresa actora y que por esta vía reclama, por lo que resulta procedente en el presente fallo declarar el incumplimiento del contrato en comento por parte de las autoridades demandadas.



Como resultado del incumplimiento del contrato número 007/15 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil quince, por parte de la autoridades demandadas, se determina que a la persona moral denominada "Sistemas Contino S.A. de C.V.", le asiste el derecho a recibir únicamente el pago de la factura número FQA – 67407 de fecha primero de marzo de dos mil dieciséis, por el monto total de \$1,367,321.00 (un millón trescientos sesenta y siete mil trescientos veintiún pesos 00/100 m.n.) y no así por el monto reclamado en su demanda por la cantidad de \$1,373,806.56 (un millón trescientos setenta y tres mil ochocientos seis pesos 56/100 m.n.), pues dicha cantidad no fue establecida en el acuerdo de voluntades que nos ocupa.

Puntualizando en relación lo anterior, que no es procedente condenar a las demandadas al pago de las facturas número FQA - 69957 fecha diez de junio de dos mil dieciséis por la cantidad de \$2,164.56 (dos mil ciento sesenta y cuatro pesos 56/100 m.n.), y la número FQA - 70075 de fecha diecisiete de junio de dos mil dieciséis por la cantidad de \$4,321.00 (cuatro mil trescientos veintiún pesos 00/100 m.n.), ya que los bienes y montos descritos en ellas, no corresponden con los que fueron materia del contrato que nos ocupa.

Asimismo, no es procedente la actualización de la cantidad adeudada a la moral actora, toda vez que no fue establecido en el contrato.

Cabe precisar que no pasa desapercibido para esta Sala lo manifestado por las demandadas en su contestación, en el sentido de que la autoridad que debe realizar el pago a la actora, es la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, al haberse gestionado el contrato con recurso federal, el cual refieren que nunca le fue ministrado a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, por lo que en fecha diecisiete de enero de dos mil diecisiete se presentó denuncia en contra de la citada Dependencia.

Sobre el particular debe decirse que resulta inatendible lo manifestado por las demandadas, pues aunado al hecho de que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz no formó parte del contrato número 007/15, también se tiene que corresponde a las mismas la emisión del pago a la actora, pues dicha obligación deriva por imperio de ley de acuerdo con lo establecido en los artículos 67, primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los cuales se establece:

“Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Artículo 2. De la Fiscalía General

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General como organismo autónomo del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizará la información bajo su resguardo; estará a cargo de un Fiscal General, quien será el encargado de su conducción y desempeño, de conformidad con la normatividad aplicable, y superior jerárquico de todo el personal integrante de la misma.

Nota. Lo subrayado es propio del presente fallo.

Como es de verse, las normas con antelación citadas confieren a los Organismos Autónomos del Estado de Veracruz, como en el caso lo es la Fiscalía General del Estado de Veracruz, potestad para ejercer sus propios recursos a fin de poder hacer frente a sus obligaciones con cargo a sus presupuestos, toda vez que cuentan con un patrimonio propio y autonomía presupuestal.

En el mismo sentido se advierte que corresponde al Oficial Mayor de la Fiscalía en cita, además de la normativa con antelación invocada, de conformidad con lo previsto por el artículo 270, fracción I del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz,⁷ realizar todos y cada uno de los trámites necesarios para efecto de cubrir el pago a la actora.

6. EFECTOS DEL FALLO

Los efectos del presente fallo son **revocar** la sentencia dictada el veintidós de agosto de dos mil diecinueve por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, de conformidad con lo previsto en los artículos 347, fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, toda vez que resultó infundado el sobreseimiento que decretó respecto del juicio de nulidad número 777/2018/4ª-II.

En consecuencia se declara en la presente resolución el incumplimiento del contrato número 007/15 relativo a la adquisición de otro mobiliario y equipo de administración, de fecha veintiuno de diciembre de dos mil quince celebrado entre la Fiscalía General del Estado de Veracruz representada por su Oficial Mayor y la persona moral denominada "Sistemas Contino, S.A. de C.V."

Lo anterior, al haberse acreditado por una parte que la actora cumplió con las obligaciones que le correspondían, más no así las autoridades demandadas respecto al pago de la factura número FQA – 67407 de fecha primero de marzo de dos mil dieciséis, en consecuencia se condena a la Fiscalía General del Estado de Veracruz y su Oficial Mayor, a realizar el pago correspondiente a favor de la empresa "Sistemas Contino, S.A. de C.V.", por la cantidad \$1,367,321.00 (un millón trescientos sesenta y siete mil trescientos veintiún pesos 00/100 m.n.)

⁷ Artículo 270. El o la Oficial Mayor tendrá las facultades siguientes: Representar legalmente a la Fiscalía General y a su titular, ante autoridades administrativas no jurisdiccionales, fiscales y fiscalizadoras, respecto a las obligaciones relacionadas con el presupuesto asignado a la Institución para el desarrollo de sus atribuciones, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de la/el Fiscal General;...

6.1 Plazo del cumplimiento del fallo.

Una vez que cause ejecutoria la presente resolución, deberá ser cumplida por las autoridades demandadas, dentro de los tres días hábiles siguientes al que sean notificadas del acuerdo respectivo; debiendo dar aviso sobre el cumplimiento realizado en un plazo que no podrá ser mayor a veinticuatro horas posteriores al fenecimiento de los días concedidos para su cumplimiento, ya que en caso contrario se harán acreedoras, a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMA's) respectivamente cada una, lo anterior en términos a lo dispuesto por el artículo 331 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de fecha veintidós de agosto de dos mil diecinueve, dictada en el juicio contenciosos administrativo número 777/2018/4ª-II por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, por las razones expuestas en el presente fallo.

SEGUNDO. Se declara el incumplimiento del contrato número 007/15 relativo a la adquisición de otro mobiliario y equipo de administración, de fecha veintiuno de diciembre de dos mil quince, celebrado entre la Fiscalía General del Estado de Veracruz representada por su Oficial Mayor y la empresa "Sistemas Contino, S.A. de C.V."

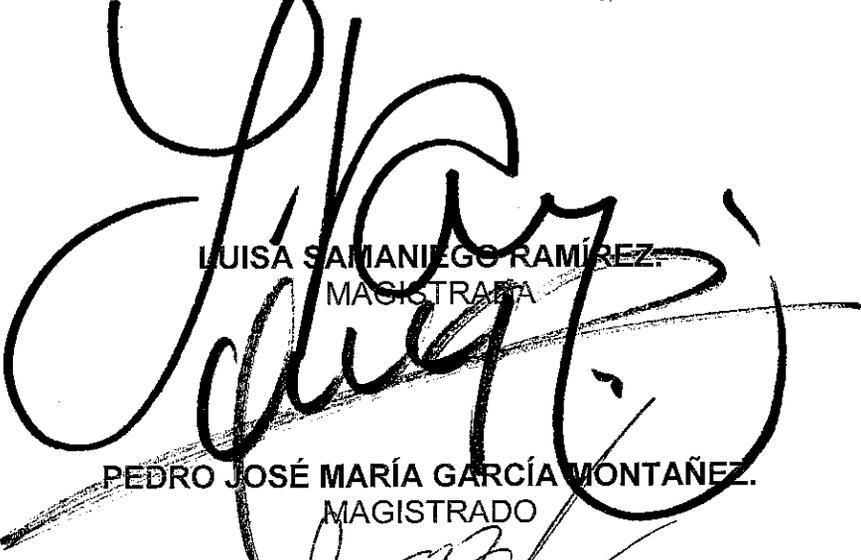
TERCERO. Se condena a la Fiscalía General del Estado de Veracruz y su Oficial Mayor, a realizar el pago a la empresa "Sistemas Contino, S.A. de C.V.", por la cantidad \$1,367,321.00 (un millón trescientos sesenta y siete mil trescientos veintiún pesos 00/100 m.n.), en los términos precisados en el presente fallo.

CUARTO. Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas.



QUINTO. 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 mayoría de votos los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en el Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** y **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**, siendo el último de los nombrados el ponente del presente fallo, con el voto en contra del **MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ.
MAGISTRADA



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ.
MAGISTRADO



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.
MAGISTRADO



ANTONIO DORANTES MONTOYA.
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 600/2019.

En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 34, fracción III de la Ley Orgánica de este Tribunal emito mi voto en contra de la resolución mayoritaria y, en cumplimiento al último párrafo del artículo 16, expongo a continuación los motivos de mi disenso.

En resumidas cuentas, se resolvió que el contrato número 007/2015 sí tiene naturaleza administrativa en la medida en que reúne los elementos señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 292/2017. Particularmente en torno al elemento consistente en la finalidad de orden público, identificada también como de utilidad pública o utilidad social, mis similares asumieron que se satisfacía y sostuvieron que esa situación ya había quedado analizada.

A mi juicio no es así, según las razones que intentaré brevemente exponer en las líneas siguientes.

Reconozco que la ejecutoria de la contradicción de tesis 292/2017 es útil para identificar los elementos de un contrato administrativo, sin embargo, considero que su aplicación en el caso concreto ha ignorado algunos aspectos relevantes.

El primero de ellos es que dicha ejecutoria tiene como base el diverso precedente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio origen a la tesis aislada de rubro "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS."⁸, en donde se aclara que de los elementos de un contrato administrativo hay uno que es el que lo distingue con esa naturaleza, a saber: la finalidad de orden público que persigue.

Lo menciono porque pareciera que en la resolución mayoritaria se dedicó mayor esfuerzo a justificar que el contrato sí mantenía un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil y menor esfuerzo a justificar porqué se consideró que la finalidad del contrato era de orden público a pesar de que, en mi estimación, es la finalidad en la que debe hacerse mayor énfasis porque el régimen exorbitante, en todo caso, es una consecuencia de esa finalidad. Ya volveré a este punto más adelante.

⁸ Registro 189995, Tesis P. IX/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 324.



Pues bien, respecto de la finalidad de orden público vale la pena acudir a los estudios del autor Jorge Fernández Ruiz⁹, dado que es en este autor en quien la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultó la teoría necesaria para emitir sus precedentes judiciales. Así, para comprender tales precedentes, es valioso tener a la mano la misma teoría. En palabras del referido autor, el carácter esencial del contrato administrativo es indudablemente el predominio del interés público sobre el interés privado, al ser la guía que orienta la función administrativa.

En ese orden de ideas, en la tesis aislada antes mencionada el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación planteó que *“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”*.

El énfasis es añadido.

En mi perspectiva, es este razonamiento el que resume cuándo sí y cuándo no se está en presencia de una finalidad de orden público y, los calificativos “estrechamente”, “necesariamente” e “íntimamente”, la clave para despejar dudas.

Con esto quiero llegar a lo siguiente: no se duda de la importancia de contar con cierto mobiliario en determinados contextos, la cuestión aquí en realidad es si la compra del mobiliario específicamente señalado en el contrato se encuentra “estrechamente”, “necesariamente” e “íntimamente” vinculada con la atribución de la Fiscalía General del Estado.

⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*. Estudios constitucionales, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, página 171.

A mi juicio, es debatible que se asuma que la compra de pantallas de pared para proyector, trituradoras de papel, despachadores de agua y ventiladores de pedestal se traduce exacta y puntualmente en que la Fiscalía General cumpla con su atribución de procuración de justicia. Para robustecer, retomo lo sostenido por el Pleno y propongo la siguiente pregunta: en caso de que el contrato de adquisición de los bienes antes mencionados fuera incumplido, ¿la Fiscalía General del Estado dejaría de satisfacer la necesidad colectiva de procuración de justicia? En ese caso, ¿se justificaría que la Fiscalía General haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial porque, de no hacerlo, la procuración de justicia se vería perjudicada? A mí me parece que no.

Ahora, el segundo aspecto que considero ignorado es el relativo al régimen exorbitante. Sí, este constituye uno de los elementos señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como característicos de los contratos administrativos, sin embargo, no basta para considerarlos de esa naturaleza.

Nuevamente acudo a la tesis aislada del Pleno en donde sostuvo que, si se está en presencia de un contrato con finalidad de orden público, entonces es válido estipular cláusulas exorbitantes, las cuales se justifican en la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.

Con ello deseo insistir en que es la finalidad del contrato la que distingue si es o no de naturaleza administrativa, mientras que la existencia de cláusulas exorbitantes es una consecuencia de esa finalidad, esto es, en la medida en que esté de por medio una finalidad de orden público será necesario que se estipulen cláusulas exorbitantes para asegurar, precisamente, esa finalidad.

En esa línea el autor al que he acudido, Jorge Fernández Ruiz, sostuvo que, en lo relativo a los contratos, se entiende por *elemento* cada una de sus partes integrantes, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales, mientras que *requisito* sería toda condición indispensable para la validez del contrato. Así, consideró no razonable considerar al régimen jurídico especial como un elemento esencial de los contratos



administrativos al no ser parte integrante de ellos, sino, en todo caso, un requisito de estos.¹⁰

Derivado de lo anterior, poner el énfasis en el régimen exorbitante para asumir que se trata de un contrato administrativo me parece que es tanto como dejar a elección de las partes la naturaleza del contrato, es decir, que les corresponda a ellas decidir si incluir o no cláusulas exorbitantes para hacer del contrato uno del derecho público o privado.

Finalmente, como tercer aspecto que estimo omitido, me refiero al ejercicio de la función administrativa señalado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 292/2017. En ella, se dijo que 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. De los últimos dos ya me he ocupado, por lo que cierro con el primero.

Al respecto, traigo a este voto algunas de las consideraciones que expuse en el proyecto inicial elaborado por la ponencia a mi cargo, en donde se destacaron dos aspectos: el primero, que en los contratos administrativos necesariamente debe intervenir la administración pública en la gestión de un servicio público y, el segundo, que es a través del contrato administrativo que se asegura el régimen de los servicios públicos o la realización de los fines del Estado. De ahí que se diga que no todo contrato celebrado por la administración es un contrato administrativo habida cuenta que no toda la actividad del Estado se realiza bajo la forma de servicio público y no todos los contratos que celebra buscan asegurar los servicios públicos o los fines del Estado.¹¹

Entonces, cabe cuestionarse si en el caso concreto podría verse comprometido algún servicio público o el aseguramiento de éstos. En mi estimación, tal situación no se vislumbra en este asunto.

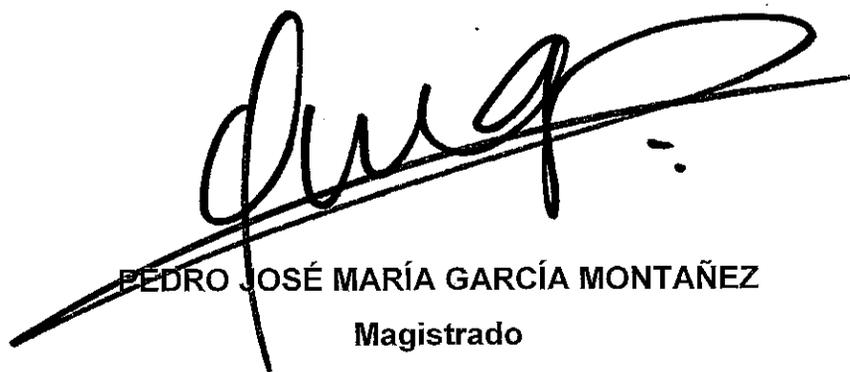
¹⁰ *Ibidem*, p. 175, 179.

¹¹ Serra, A. (2017). *Derecho administrativo. Segundo Curso*. México: Porrúa.

Lo estimo así porque la adquisición de pantallas de pared para proyector, trituradoras de papel, despachadores de agua y ventiladores de pedestal para la Fiscalía General no constituye un servicio público, entendido como la actividad prestacional (es decir, que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio) asumida por la administración pública de manera expresa y concreta y encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública, ni tampoco asegura alguno de estos.¹²

En este caso, la adquisición de ese mobiliario tiende a satisfacer intereses propios del ente autónomo, pero no se encuentra implícita la prestación de un servicio público o el aseguramiento de alguno de estos dado que a la sociedad no se le otorga una ventaja, bien o beneficio por el solo hecho de que la Fiscalía General del Estado adquiera ese mobiliario.

Por tales razones, sostengo la postura expuesta en el proyecto inicialmente propuesto y me aparto de la contenida en la resolución mayoritaria.



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

¹² Concepto delineado a partir de las tesis de rubros "SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS." Registro 177794, Tesis XV.4o.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 538; y "SERVICIOS PÚBLICOS." Registro 302421, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCV, p. 1837.