



### **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>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. 687/2019 y acum. 688/2019 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del representante legal de la parte revisionista</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 titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 <b>ACT/CT/SE/09/01/12/2021</b>



TOCA DE REVISIÓN: 687/2019 y acumulado  
688/2019

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:  
273/2019/2ª-V

RECURRENTE:  
TORRE OLMO XALAPA, S.A. DE C.V.

MAGISTRADO PONENTE:  
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ  
GUTIÉRREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:  
LIC. ANDREA MENDOZA DÍAZ

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

**SENTENCIA DEFINITIVA** que **revoca** la diversa sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal en el expediente 273/2019/2ª-V de su índice; así como, determina que las demandadas **incumplieron** obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis y se **condena** en los términos que se precisan.

## 1. ANTECEDENTES DEL CASO

**1.1 Juicio contencioso.** La C. [REDACTED] en su carácter de representante legal de la persona moral denominada **TORRE OLMO XALAPA, S.A. DE C.V.**<sup>1</sup>, acudió a este juicio sosteniendo y demostrando que el uno de enero de dos mil dieciséis, esa empresa por conducto de apoderado legal celebró contrato de arrendamiento con la **Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz**, por conducto del **Jefe de la Unidad Administrativa** de dicha dependencia.

Así como, que el objeto del contrato fue el arrendamiento de los pisos tres y cuatro de inmueble denominado "*Torre Olmo*",

---

<sup>1</sup> En adelante: La actora.

durante el periodo comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se pactó como contraprestación el importe de \$280,000.00 (doscientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.), por concepto de **renta mensual** e impuesto al valor agregado.

Además, la representante de la actora manifestó que **no fue entregado el importe mencionado relativo a los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis**, esto es, el importe de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.).

En tal contexto, acudió al juicio contencioso administrativo a combatir el *incumplimiento en que incurrió la dependencia de las obligaciones derivadas del citado contrato*.

#### **1.2 Admisión de la demanda y autoridades demandadas.**

Mediante acuerdo de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de este Tribunal admitió a trámite la demanda y emplazó como autoridades demandadas a las que con ese carácter señaló la actora en su demanda, esto es, al **Titular** y al **Jefe de la Unidad Administrativa**, ambos de la **Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz**<sup>2</sup>.

**1.3 Sentencia definitiva.** El veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, la referida Sala emitió sentencia definitiva<sup>3</sup>, en la que resolvió:

*“Primero. Se sobresee el presente controvertido, con fundamento en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, del Código de la materia, por las razones expuestas en el considerando tercero.  
(...)”*

**1.4 Recurso de Revisión 687/2019.** La actora interpuso recurso de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Sala Superior, radicó el Toca de revisión, admitió

---

<sup>2</sup> En adelante: Las autoridades demandadas.

<sup>3</sup> En adelante: La sentencia recurrida.



a trámite el recurso, designó como Ponente a la magistrada **Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez**, ordenó correr traslado de éste a las autoridades demandadas, para que formularan manifestaciones en torno dicho medio de defensa y estableció que para la resolución del toca, la Sala Superior quedaría integrada por la magistrada ponente y los magistrados **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez** y **Pedro José María García Montañez**.

**1.5 Recurso de Revisión 688/2019.** La autoridad demandada interpuso recurso de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Sala Superior, radicó el Toca de revisión, admitió a trámite el recurso, ordenó correr traslado de éste a la actora y determinó acumular los recursos de revisión 687/2019 y 688/2019.

**1.6 Turno a resolver.** Luego de haberse instruido el recurso de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos a la magistrada ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde. La resolución fue sometida a discusión en sesión de nueve de septiembre de dos mil veinte, en la cual no alcanzó el número de votos para aprobación.

En ese contexto, en acuerdo de once de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de la Sala determinó turnar nuevamente el expediente y se designó como Ponente al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez** a quien se turnaron los autos para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el recurso de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1°, 5, 12, 14, fracción IV, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia

Administrativa; 1, 344, fracción I, 345 y 347 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>4</sup>.

### 3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

Los recursos que en esta vía se resuelven cumplen con lo previsto en los artículos 344 y 345 del Código, pues los interpusieron la actora y la autoridad demandada, contra la sentencia, mediante la cual, la Segunda Sala de este Tribunal sobreseyó en el juicio 273/2019/2<sup>a</sup>-V, dentro del plazo legal con que contaban para tal efecto.

### 4. ESTUDIO DE FONDO

#### 4.1 Planteamiento del caso.

El examen que se realiza al recurso de revisión 687/2019, revela que la pretensión de la actora es que esta Sala Superior **revoque** la sentencia recurrida y, en su lugar, emita una nueva resolución en la que se analice el conflicto sometido a consideración de este Tribunal Estatal. Y, para conseguirlo, formuló cuatro agravios, los que se sintetizan a continuación:

(UNO)

- En la sentencia se determinó sobreseer en el juicio, lo que vulnera su garantía de acceso a la justicia. Esto, porque la Sala Unitaria en acuerdo de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, admitió la demanda, por lo que a la fecha en que le fue notificada la sentencia recurrida [treinta de octubre de dos mil diecinueve], han pasado seis meses y varios días.
- Durante todo ese tiempo se siguió un procedimiento y al final, se determinó sobreseer bajo la consideración de que la resolutora es incompetente para conocer la controversia.
- La decisión de la Sala Unitaria imposibilita el cobro de utilidades derivadas de un contrato cuya naturaleza es completamente administrativa y, por ende, no está en aptitud de intentar su cobro por otra vía.
- La finalidad del contrato es proporcionar un domicilio a las oficinas de la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz, lo que se encuentra vinculado al interés general para la población y el Gobierno del Estado.

---

<sup>4</sup> En adelante: el Código



- El domicilio es aquel en el que la dependencia desempeña sus labores cotidianamente, por lo que de no contar con uno la dependencia no podría funcionar y es su funcionamiento necesario para satisfacción del interés general.

(DOS)

- En la sentencia recurrida, se citó la tesis de rubro: **IMPROCEDENCIA, CAUSALES EN EL JUICIO DE AMPARO**. A pesar que se hizo lo contrario a lo que se sostiene en ese criterio.

- En la tesis se sostiene que previa admisión del juicio se debe analizar oficiosamente su procedencia; por lo que estima indebido que el sobreseimiento se determine hasta el momento de emitir sentencia.

(TRES)

- En la sentencia se sostiene que el contrato base de la acción, no es de naturaleza administrativa y se citó la tesis de rubro: **CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS**.

- De esa tesis la Sala determinó cuatro factores a tener en cuenta para establecer que un contrato es administrativo que son: a) El interés social y el servicio público; b) La desigualdad de las partes y existencia de cláusulas exorbitantes; y c) La jurisdicción especial.

- No obstante, realizó un indebido análisis de esos factores. En razón de que el contrato está vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas encomendadas a la Coordinación, ya que el objeto del contrato es el arrendamiento de las oficinas en las que la dependencia realizaba sus funciones públicas a fin de satisfacer intereses públicos y sociales.

- En el contrato sí existen cláusulas exorbitantes, como lo son las cláusulas novenas, décima y décimo segunda.

(CUATRO)

- La determinación de la Sala Unitaria, es imprecisa y poco exhaustiva. En razón de que se limita a decir que no hay en el contrato cláusulas exorbitantes, admitiendo que cumple con todas las demás características, pero como ya lo señaló, omitió el hecho de que sí existen cláusulas exorbitantes.

El análisis que se realiza al recurso de revisión 688/2019, revela que la pretensión de la autoridad es que esta Sala Superior, **modifique** la sentencia recurrida, porque a su juicio no se actualiza la hipótesis de improcedencia a que se refiere ésta, sino una diversa. Y, para conseguir esa determinación jurisdiccional, formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

- La sentencia recurrida carece de resultando tercero, sin que aprecie una justificación para ello y solicita se deje constancia de tal irregularidad.

- Contra lo que se determinó en la sentencia, el acto combatido en el juicio 273/2019/2ª-V, es el mismo acto que el combatido en el diverso juicio 821/2017/3ª-I; de ahí que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción II, del Código.
- La resolutora deja de observar que los fines para los que se celebró el contrato fue para el desarrollo de las actividades de la dependencia, esto es, sus funciones administrativas previstas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado. Actividades administrativas de orden público.
- Todo el actuar de la dependencia es de carácter administrativo, pues los fines de la Administración Pública no recae en intereses privados o comerciales, sino que resulta en un fin público, para lo que necesita emitir actos administrativos, como lo es el contrato base de la acción.
- En el contrato sí existen cláusulas exorbitantes, como la cláusula primera.

La autoridad demandada en el desahogo de vista *reiteró* los argumentos que hizo valer en su recurso de revisión.

#### **4.2 Problemas jurídicos a resolver.**

El examen que se realiza a los agravios formulados en los recursos de revisión de frente con la sentencia recurrida, revela la existencia de diversos problemas jurídicos a resolver, que a saber son:

**4.2.1** Determinar si es jurídicamente correcto que en la sentencia recurrida, se haya estimado como no actualizada la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción II, del Código.

**4.2.2** Determinar si, la circunstancia de que la Sala haya instruido el juicio hasta etapa de resolución, le impedía sobreseer en éste.

**4.2.3** Determinar si es jurídicamente correcto que en la sentencia recurrida se haya estimado que el contrato base de la acción no es un contrato administrativo.



### 4.3 Estudio de los problemas jurídicos.

4.3.1 Es jurídicamente correcto que en la sentencia recurrida, se haya estimado como no actualizada la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción II, del Código.

En la sentencia recurrida, al examinar los argumentos de las demandadas, relativos a que en el juicio 273/2019/2ª-V, se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción II, del Código, según la cual, *es improcedente el juicio enderezado contra un acto que hubiera sido combatido en un procedimiento jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que resuelva el fondo del asunto.* Se determinó como no actualizada.

Al respecto, la Sala resolutora sostuvo que en el juicio 821/2017/3ª-I, se combatió **un acto administrativo distinto** al controvertido en el juicio 273/2019/2ª-V.

Al respecto, ese órgano jurisdiccional sostuvo que en el juicio 821/2017/3ª-I, la hoy actora acudió a combatir el incumplimiento de obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis, en específico, *la omisión del pago de arrendamiento correspondiente a los meses **enero a septiembre** de dos mil dieciséis.*

No obstante, en el juicio 273/2019/2ª-V, la actora acudió a combatir el incumplimiento del referido contrato, en específico, *la omisión del pago de arrendamiento correspondiente a los meses **octubre y noviembre** de dos mil dieciséis.*

En el recurso de revisión, las demandadas se limitan a reiterar que en ambos juicios el acto impugnado es el mismo.

Con independencia de la calidad de los argumentos de la recurrente, debe decirse que es jurídicamente correcta la consideración de la Sala Unitaria relativa a que en el juicio



273/2019/2ª-V, no se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción II, del Código.

Lo anterior, porque el examen que realiza esta Sala Superior a las constancias del expediente, permite establecer que tal como lo sostuvo la Segunda Sala de este Tribunal en los juicios de trato, la actora **no acudió a combatir el mismo acto administrativo**.

Esto, porque en el juicio 821/2017/3ª-I, la actora acudió a combatir **el acto administrativo de tipo omisivo** consistente en el *incumplimiento de obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento, específicamente por la falta del pago del importe correspondiente al arrendamiento de los meses **enero** a **septiembre** de dos mil dieciséis*.

Mientras que en el juicio 273/2019/2ª-V, acudió a combatir el acto **administrativo de tipo omisivo** consistente en el *incumplimiento de obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento, específicamente por la falta del pago del importe correspondiente al arrendamiento de los meses **octubre** y **noviembre** de dos mil dieciséis*.

**4.3.2 Es incorrecta la determinación de la Sala Unitaria, en el sentido de que el contrato base de la acción no es un contrato administrativo.**

En efecto, en lo que interesa a este fallo, en la sentencia recurrida se señaló que el análisis realizado al contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis, reveló que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz, en ejercicio de sus derechos privados celebró ese instrumento jurídico con la empresa actora, cuyo objeto fue el arrendamiento de un bien y en el que se establecieron precio y otras condiciones.

A lo anterior, la Sala Unitaria sostuvo que el ente estatal actuó en su calidad de particular e imperó esa voluntad sobre la del



Estado, sin deducirse una finalidad de orden público [utilidad pública o utilidad social].

También ese órgano jurisdiccional razonó que en el contrato no existen cláusulas exorbitantes y, con apoyo en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, determinó sobreseer en el juicio.

Al respecto, las recurrentes sostienen que el contrato base de la acción sí es un contrato administrativo, básicamente porque su objeto está directamente vinculado a la satisfacción del interés general y porque en éste se consignaron cláusulas exorbitantes.

A juicio de esta Sala Superior, **asiste razón** a las recurrentes.

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

“(...) no se considerarán contratos administrativos aquellos que se celebren: i) entre particulares; ii) entre personas de derecho público del propio Estado; y iii) por personas derecho público, sin implicar el ejercicio de función administrativa, sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado”.

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

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

a) **Se celebró entre un órgano de poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas<sup>5</sup> y un particular.**

<sup>5</sup> En relación con el tema de la función administrativa, Jorge Fernández señala que el ejercicio de esta función implica la finalidad de satisfacer directa e inmediatamente el interés público, pues sino actúa en ejercicio de función pública, se debe considerar que el contrato no es administrativo [Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo. Contratos, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, página 94]

Esto es, el contrato se celebró por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la **Coordinación General de Comunicación Social** y empresa actora **Torre Olmo Xalapa, S.A de C.V.**

La dependencia 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.

En efecto, el objeto del contrato es el arrendamiento de los pisos tres y cuatro del inmueble llamado "*Torre Olmo*", para ser destinados al **uso de las oficinas administrativas de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz**; de ahí concluyo que el objeto del contrato se vincula con la **operación** de esa dependencia estatal, porque de no contar con oficinas sería complejo para esa dependencia desarrollar la función pública que tiene encomendada, la que se encuentra íntimamente vinculada con el derecho humano que poseen los veracruzanos a estar informados de las actividades gubernamentales; así como, sería complejo para los particulares realizar trámites ante ese ente gubernamental.

Cabe destacar que la óptima operación de las Dependencias Gubernamentales es una cuestión de orden e interés público; y, por ende, es válido concluir que el objeto del contrato sí se vincula con la satisfacción directa e inmediata del interés público.

**b) Tiene 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.**

En la cláusula décima ambas partes convinieron que los derechos y obligaciones del contrato, no podrían cederse o



traspasarse. Y; que la contravención a ello, tiene como consecuencia la rescisión del mismo, *sin responsabilidad alguna para la Coordinación*, sin necesidad de declaración judicial previa.

Como se observa según esa cláusula, si cualquiera de las partes incumple esa condición, el contrato puede rescindirse, lo que no acarrea consecuencias al Ente Estatal, pero nada se consignó en relación a la empresa actora, es decir, si la empresa actora decidiera rescindir el contrato ante el incumplimiento a esa cláusula, sí pudiera generarle alguna responsabilidad.

En la cláusula décima segunda se convino en que la Coordinación podría **rescindir el contrato de manera administrativa**, sin que medie resolución o trámite judicial alguno, en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa.

Como se advierte según esa cláusula el incumplimiento de la empresa a cualquiera de las cláusulas concede derecho al Ente Estatal de rescindir el contrato de manera administrativa, esto es, de forma unilateral previo procedimiento administrativo. Sin embargo, ese derecho no se pactó en beneficio de la empresa, lo que deriva en que, si el ente estatal incumple sus obligaciones, ésta deberá combatir en sede jurisdiccional tal incumplimiento.

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

En tal contexto, es claro el **régimen exorbitante** que rige el contrato base de la acción en el juicio 273/2019/2ª-V, dado que los suscriptores no se encontraban en un plano de igualdad.

En consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 347, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se **revoca** la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal en el expediente 273/2019/2ª-V de su índice y en

los siguientes numerales se analizan las cuestiones planteadas en el referido juicio.

Finalmente, esta Sala Superior estima oportuno abstenerse de analizar los demás argumentos de las recurrentes, en razón de que ya alcanzaron su pretensión consistente en que esta Sala Superior, revocara la sentencia recurrida, por lo que, aun cuando los restantes agravios pudieran resultar fundados, ese examen no sería apto para variar esa determinación ni traería un mayor beneficio.

## 5. ESTUDIO DE FONDO.

### 5.1 Planteamiento del caso.

Del escrito de demanda se aprecia que la pretensión de la actora, es que este órgano jurisdiccional determine que la *Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz*, **incumplió** obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento que celebró con esa empresa el uno de enero de dos mil dieciséis, específicamente por la omisión de pagar el arrendamiento de los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis. Además, que se **condene** a esa dependencia a entregar el monto pactado en el contrato y, para conseguir esa determinación jurisdiccional, formuló el concepto de impugnación que se sintetiza a continuación:

- La autoridad demandada incumplió el pago pactado en el contrato por la cantidad de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.), correspondiente al arrendamiento de los meses octubre y noviembre de dos mil dieciséis.

El área administrativa encargada de la defensa jurídica de las demandadas, formuló los argumentos defensivos que se sintetizan a continuación:

- Esa falso que la actora haya celebrado el contrato a que alude en su demanda, dado que no cuenta con registro alguno de la existencia de ese contrato.
- La Coordinación General de Comunicación Social ha realizado el pago de todos los meses a que se obligó.



- Del acta entrega recepción del Jefe de la Unidad Administrativa, elaborada al separarse del cargo, observa que no dejó registro del que pueda presumirse la existencia del contrato.
- Objeta en cuanto autenticidad contenido y firma el contrato exhibido por la actora, porque desconoce si la persona signó éste.

## **5.2 Problemas jurídicos a resolver.**

De los argumentos formulados por las partes, se desprende el siguiente problema jurídico a resolver.

**5.2.1 Determinar si la demandada incumplió las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento que celebró con la actora.**

## **6. ESTUDIO DEL PROBLEMA JURÍDICO.**

**6.1 La demandada incumplió obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento que celebró con la actora.**

La persona moral actora sostiene que las demandadas incumplieron obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis, dado que se omitió el pago del importe total de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100), correspondiente al alquiler de los meses octubre y noviembre de dos mil dieciséis.

Las demandadas negaron la existencia del contrato.

Al respecto, debe decirse que esta Sala Superior no tiene duda sobre la existencia del contrato de arrendamiento, porque en los folios 114 a 118, corre agregada una copia certificada de ese instrumento jurídico.

Cabe mencionar que no surte efecto alguno la objeción realizada por la demandada respecto de la autenticidad de ese documento, pues en ningún momento objeta de falsas las firmas que avalan la voluntad de las partes en obligarse de la manera en que lo hicieron, mucho menos exhibe un documento al que pudiera

otorgarse el carácter de indubitable, con la finalidad de que la Sala Unitaria tramitara el incidente respectivo, sino se limita a sostener desconocer que el funcionario público que los suscribió hubiera estampado su firma.

También, debe decirse que en el contrato cuyo incumplimiento se reclamó, las partes no convinieron la necesidad de elaborar un documento formal en que se hiciera constar que el inmueble fue puesto a disposición a entera satisfacción de la Coordinación General demandada; de ahí que, exigir a la actora la exhibición de algún documento u otro elemento tendiente a acreditar tal situación, se considera una carga excesiva.

Es así que, esta alzada estima que en los autos del que deriva el presente fallo, existen elementos por lo que es posible deducir que el inmueble fue ocupado por las oficinas de la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz, durante los meses octubre y noviembre de dos mil dieciséis.

En efecto, la actora exhibió la representación impresa de los comprobantes fiscales digitales folios 96 y 102, emitidos en favor de la Coordinación General de Comunicación Social, los días cuatro de octubre y dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.

De lo anterior, se observa que las facturas fueron emitidas a favor de la dependencia, durante el período de vigencia del contrato [uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis], sin que la autenticidad de dichos documentos fuera controvertida por las demandadas, además que para esta autoridad jurisdiccional los citados comprobantes fiscales cuentan con elementos de autenticidad, tales como, certificado digital, cadena original del timbre, sello digital del emisor y sello digital del Servicio de Administración Tributaria.

Como se indicó, la copia certificada del contrato y la representación impresa de los comprobantes fiscales, se puede deducir que la empresa actora cumplió con sus obligaciones contractuales.



Lo que se corrobora, porque el área administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, en ningún momento puso en duda que la actora hubiera dejado a disposición de la dependencia el inmueble, para la instalación de sus oficinas administrativa, sino el por el contrario expresamente sostuvo *“la Coordinación General de Comunicación Social realizó el pago de todos los meses a que se obligó”*, por lo que tácitamente reconoció la ocupación del inmueble.

En todo caso, derivado de que en el contrato cuyo incumplimiento se reclamó, las partes no convinieron la necesidad de elaborar un documento formal en que se hiciera constar que el inmueble fue puesto a disposición a entera satisfacción de la Coordinación General, a quien correspondía demostrar de manera al menos indiciaria que la empresa actora incumplió sus obligaciones era a las autoridades demandadas.

Lo anterior, porque en el contrato se estipuló que en caso de incumplimiento por parte de la hoy actora, la dependencia podría rescindir el contrato de manera administrativa, sin que las autoridades hubieran exhibido constancia alguna en tal sentido.

Sentado lo anterior, las autoridades al contestar la demanda se limitaron a afirmar haber realizado el pago de alquiler por todos los meses a que se obligó la dependencia; sin embargo, no exhibieron los documentos concretos que demuestren que la actora recibió el pago del importe de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.), por concepto del arrendamiento de los meses octubre y noviembre de dos mil dieciséis, tales como recibos, comprobantes de transferencias, entre otros.

Por lo anterior, se concluye que las demandadas **incumplieron las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis**, celebrado con la actora.

En tal contexto, asiste a la actora el derecho de recibir el pago reclamado por la cantidad de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil



pesos 00/100 M.N.), correspondiente a las facturas folios 96 y 102, emitidas en favor de la Coordinación General de Comunicación Social, los días cuatro de octubre y dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.

## 7. EFECTOS DEL FALLO

Por lo expuesto, se **revoca** la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal en el juicio 273/2019/2<sup>a</sup>-V de su índice.

Se declara el **incumplimiento** en que incurrieron las autoridades demandadas de las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis, específicamente por omitir pagar a la actora el importe reclamado en el juicio referido, consistente en el importe de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.), correspondiente al alquiler de los meses octubre y noviembre de dos mil dieciséis.

En consecuencia, se reconoce el derecho subjetivo que asiste a la empresa actora a obtener el pago de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.) y se **condena** a las autoridades demandadas a entregar ese importe a la actora.

Aunado a lo anterior, se **vincula** a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, para que dentro del ámbito de sus respectivas competencias, faciliten el cumplimiento de la presente sentencia.

La vinculación a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz deriva por imperio de ley, ya que de acuerdo a lo establecido en los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz;<sup>6</sup> la Secretaría de Finanzas y

---

<sup>6</sup> Artículo 19. La Secretaría de Finanzas y Planeación es la dependencia responsable de coordinar la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública, de proyectar con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la planeación, programación, presupuestación y evaluación estratégica de los programas presupuestarios, en el marco del sistema de planeación democrática, y de difundir la información correspondiente, así como de llevar el control administrativo de los recursos humanos y materiales, y el control del ejercicio de los recursos financieros, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.



Planeación del Estado, es la dependencia que ejerce los recursos financieros, y de la cual el Titular de la misma de acuerdo a la atribución de competencias de su reglamento interior, tiene la facultad de autorizar la suficiencia presupuestal de las dependencias centralizadas para el ejercicio del gasto público.

En ese orden, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, en su artículo 14 fracción XIII<sup>7</sup> establece como una atribución no delegable del titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la ministración del gasto público asignado a los programas de las dependencias y entidades conforme a la calendarización respectiva; entonces, a juicio de quien esto resuelve, las disposiciones normativas antes señaladas no pueden pasarse por alto, ya que si bien es cierto la citada Secretaría y los funcionarios de ésta, no formaron parte en el contrato del que se reclama su incumplimiento, no menos cierto es que no pueden permanecer ajenas a las obligación que la ley le impone de acuerdo con sus atribuciones; ya que estimar lo contrario, haría nugatorio el derecho del particular a una tutela judicial efectiva; aunado a que no considerar lo expuesto al momento de pronunciar la presente sentencia, traería como consecuencia la falta de efectividad en la misma.

#### **7.1 Plazo del cumplimiento del fallo.**

Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, deberá ser cumplida por las demandadas dentro de los **tres** días hábiles siguientes a aquél en que sean legalmente notificadas de la misma, debiendo dar aviso a la Segunda Sala Unitaria, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, de su cumplimiento o de las acciones tendientes a ello ya que en caso contrario se harán acreedoras a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización, en términos a lo dispuesto por el artículo 331 del Código, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades

<sup>7</sup> Artículo 14. Son atribuciones no delegables del Secretario, las siguientes:

...

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

administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

## 8. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal en el juicio 273/2019/2ª-V de su índice.

**SEGUNDO.** Se declara el **incumplimiento** en que incurrieron las autoridades demandadas de las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis.

**TERCERO.** Se **condena** a las demandadas a entregar a la actora el importe de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.).

**CUARTO.** Se **vincula** a la **Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz**, para que dentro del ámbito de su respectiva competencia, facilite el cumplimiento de la presente sentencia.

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

**SEXTO.** Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica 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 del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, con el voto en contra de la **MAGISTRADA ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, siendo el primero ponente del fallo, ante el Secretario General de



Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.

  
**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**  
MAGISTRADO

  
**ESTRELLA ALHELÍ IGLESIAS GUTIÉRREZ**  
MAGISTRADA

  
**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
MAGISTRADO

  
**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

**VOTO PARTICULAR.**

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

**En el Toca número 687/2019 y su acumulado 688/2019.**

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

De conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 16 en relación con el diverso 34 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, por este conducto me permito emitir voto particular en el Toca **687/2019 y su acumulado 688/2019** al diferir del voto mayoritario en relación al Proyecto formulado por el Magistrado Ponente de la Tercera Sala

Unitaria de este Tribunal, quien al momento de resolver determinó revocar la sentencia de fecha veinticuatro de octubre del año dos mil diecinueve, emitida por la Magistrada de la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en el expediente relativo al Juicio Contencioso Administrativo número 273/2019/2ª-V de su índice.

### RAZONES DEL DISENSO.

No se comparte la decisión de la mayoría de los Magistrados que en el caso concreto integramos Sala Superior, de revocar la sentencia de fecha veinticuatro de octubre del año dos mil diecinueve, emitida por la Magistrada de la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, por las siguientes consideraciones:

1) El recurso de revisión que diera origen a la radicación del presente Toca 687/2019 y su acumulado 688/2019 fue interpuesto por la parte actora y por la Directora Jurídica de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz autoridad demandada en el juicio principal 273/2019/2ª-V, en contra de la sentencia de fecha veinticuatro de octubre del año dos mil diecinueve, en la cual la Sala Natural decretó del sobreseimiento por la incompetencia de este Tribunal para conocer del asunto: *"1. Se sobresee el presente controvertido, con fundamento en los artículos 289 fracción I y 290 fracción II del Código de la materia, por las razones expuestas en el considerando tercero."*

2) En el recurso de revisión la revisionista parte actora hace valer: *"1.- Causa Agravio a mi representada..., pues la que suscribe el presente recurso, estimo que dicha resolución no está bien fundamentada ...; específicamente en el numerando marcado como 2. Del apartado de resultandos por acuerdo de fecha veintitrés de abril de los corrientes..., admitió la demanda..., el pago de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.) suma derivada del incumplimiento..., han pasado un total de seis meses y varios días más, lo que ya de entrada causa agravio a mi representada..., en razón de calificarse de Incompetente por razón de materia;..., dicha situación vulnera a mi representada en su garantía de acceso a la justicia y la deja en un completo estado de indefensión..., contrato cuya naturaleza es completamente administrativa y por lo cual no podría intentarse su cobro por ninguna otra vía...; el contrato que da origen al presente juicio es un contrato de naturaleza exclusivamente administrativa pues el fin de dicho contrato es proporcionar un domicilio a las oficinas..., 2.- Causa agravio..., Primero que nada, inmediatamente invoca la siguiente Tesis...; De la interpretación de dicha tesis., la autoridad hizo lo contrario a lo que dicha tesis se*



*refiere...*, se refiere a que previa la admisión de un juicio se debe analizar oficiosamente su procedencia..., de ahí que es incorrecto que dicho sobreseimiento se decreta hasta el momento..., se dispone a emitir Sentencia...; 3.- Causa agravios..., en el mismo considerando CUARTO..., manifiesta que el contrato que da origen al juicio no es de naturaleza administrativa y sustenta..., Como se dijo de la lectura de la tesis..., la H. Segunda Sala enumera los factores de manera siguiente:..., **Sin embargo realizó un mal análisis de estos factores:** a), podemos decir que la celebración del contrato..., está vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas..., ya que en las instalaciones que mi representada le estaba rentando..., es donde dicha dependencia desarrollaba sus funciones públicas, todo esto en aras de satisfacer un interés público y social...; b), esta H. Segunda Sala alude que el contrato es de naturaleza privada y no administrativa pues refiere que no existen cláusulas (sic) exorbitantes en el mismo..., Ahora bien, la cláusula marcada como **NOVENA** (el arrendador autoriza a realizar mejoras en los espacios físicos de los pisos 3 y 4), se desprende que estamos ante una cláusula (sic) exorbitante..., la dependencia pueda realizar sus fines condiciona la firma del contrato a una autorización amplia..., para que pueda modificar el inmueble que se le renta...; es así pues la cláusula específica (sic)..., puede realizar las modificaciones que pueda desear aun cuando "EL ARRENDADOR" **¡NO ESTE DE ACUERDO!** De ahí que estamos ante la presencia de una cláusula de naturaleza exorbitante...; la cláusula **DECIMA** es también exorbitante pues es una cláusula de transferibilidad, que dice que los derechos y obligaciones pactados en el contrato no pueden ser transmitidos en favor de terceros...; me permito transcribir lo pactado en la cláusula **DECIMO SEGUNDA**..., podemos observar..., deja a mi representada en un plano de desigualdad pues se faculta **ADMINISTRATIVAMENTE** para rescindir el contrato sin la necesidad de demandar..., es inevitable observar que dicha cláusula tiene el carácter de exorbitante...; 4.- Así también, causa agravio..., en el mismo considerando marcado como CUARTO se expone que se actualizó la causal de improcedencia señalada en el artículo 289 fracción I..., **la que suscribe considera** que dichas manifestaciones no son precisas y son por demás escuetas..., se limita a decir que no hay en el contrato cláusulas (sic) exorbitantes y que por ello el contrato no sería materia administrativa..., omitió el hecho de que sí existen cláusulas (sic) exorbitantes, por lo cual debe ser calificado como un contrato administrativo y en conclusión la vía administrativa es la idónea para resolver la presente controversia."

3) La Mayoría señala en los efectos del fallo lo siguiente:

"Por lo expuesto, se **revoca** la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal en el juicio 273/2019/2ª-V de su índice.

Se declara el **incumplimiento** en que incurrieron las autoridades demandadas de las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento de uno de enero de dos mil dieciséis, específicamente por omitir pagar a la actora el importe reclamado en el juicio referido, consistente en el importe de \$560,000.00 (quinientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.), correspondiente al alquiler de los meses octubre y noviembre de dos mil dieciséis.

En consecuencia, se reconoce el derecho subjetivo que asiste a la empresa actora a obtener el pago de \$560,000.00 (quinientos

sesenta mil pesos 00/100 M.N.) y se **condena** a las autoridades demandadas a entregar ese importe a la actora.”

4) Ahora bien, del análisis efectuado por el Ponente del presente Toca respecto al concepto de impugnación de la parte actora en lo principal, deviene parte de la base del sentido de la resolución recaída al Toca, para con ello el Ponente atender la competencia de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y con ello revocar la sentencia de primera instancia, basando su sentencia en lo siguiente: -----

“A juicio de esta Sala Superior, **asiste razón** a las recurrentes.

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

“(…) no se considerarán contratos administrativos aquellos que se celebren: i) entre particulares; ii) entre personas de derecho público del propio Estado; y iii) por personas derecho público, sin implicar el ejercicio de función administrativa, sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado”.

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

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

**a) Se celebró entre un órgano de poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas<sup>8</sup> y un particular.**

Esto es, el contrato se celebró por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la **Coordinación General de Comunicación Social** y empresa actora **Torre Olmo Xalapa, S.A de C.V.**

La dependencia 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.

En efecto, el objeto del contrato es el arrendamiento de los pisos tres y cuatro del inmueble llamado “Torre Olmo”, para ser destinados al **uso de las oficinas administrativas de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz**; de ahí concluyo que el objeto del contrato se

<sup>8</sup> En relación con el tema de la función administrativa, Jorge Fernández señala que el ejercicio de esta función implica la finalidad de satisfacer directa e inmediatamente el interés público, pues sino actúa en ejercicio de función pública, se debe considerar que el contrato no es administrativo [Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo. Contratos, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, página 94]



vincula con la **operación** de esa dependencia estatal, porque de no contar con oficinas sería complejo para esa dependencia desarrollar la función pública que tiene encomendada, la que se encuentra íntimamente vinculada con el derecho humano que poseen los veracruzanos a estar informados de las actividades gubernamentales; así como, sería complejo para los particulares realizar trámites ante ese ente gubernamental.

Cabe destacar que la óptima operación de las Dependencias Gubernamentales es una cuestión de orden e interés público; y, por ende, es válido concluir que el objeto del contrato sí se vincula con la satisfacción directa e inmediata del interés público.

**b) Tiene 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.**

En la cláusula décima ambas partes convinieron que los derechos y obligaciones del contrato, no podrían cederse o traspasarse. Y, que la contravención a ello, tiene como consecuencia la rescisión del mismo, sin responsabilidad alguna para la Coordinación, sin necesidad de declaración judicial previa.

Como se observa según esa cláusula, si cualquiera de las partes incumple esa condición, el contrato puede rescindirse, lo que no acarrea consecuencias al Ente Estatal, pero nada se consignó en relación a la empresa actora, es decir, si la empresa actora decidiera rescindir el contrato ante el incumplimiento a esa cláusula, sí pudiera generarle alguna responsabilidad.

En la cláusula décima segunda se convino en que la Coordinación podría **rescindir el contrato de manera administrativa**, sin que medie resolución o trámite judicial alguno, en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa.

Como se advierte según esa cláusula el incumplimiento de la empresa a cualquiera de las cláusulas concede derecho al Ente Estatal de rescindir el contrato de manera administrativa, esto es, de forma unilateral previo procedimiento administrativo. Sin embargo, ese derecho no se pactó en beneficio de la empresa, lo que deriva en que, si el ente estatal incumple sus obligaciones, ésta deberá combatir en sede jurisdiccional tal incumplimiento.

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

En tal contexto, es claro el **régimen exorbitante** que rige el contrato base de la acción en el juicio 273/2019/2ª-V, dado que los suscriptores no se encontraban en un plano de igualdad.

En consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 347, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se **revoca** la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala Unitaria de este Tribunal en el expediente 273/2019/2ª-V de su índice y en los siguientes numerales se analizan las cuestiones planteadas en el referido juicio.”



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

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

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

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

**43.** *Los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular o varios y la Administración Pública, en ejercicio de su función pública, **para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.** (1)* - - - - -

**45.** *En relación con las características de los contratos administrativos, resulta aplicable la tesis P. IX/2001, visible en la página trescientos veinticuatro, Tomo XIII de la Novena Época, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes: **"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.-***



*La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público." -----*

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

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

Como se puede observar del voto de la Mayoría no entran el estudio para sostener sus aseveraciones en relación a lo que es la obligación de satisfacer las necesidades de la colectividad o el interés general por parte del Estado, en que consiste la utilidad pública o utilidad social, por lo que tenemos que los contratos que tienen como fines la utilidad pública es para la creación de un núcleo

de población como lo es construcción de escuelas, mercados, campos, deportivos, edificios públicos, albergues infantiles, hospitales, asilos, calles, parques, jardines y toda clase de servicios públicos, entre otros.

En el presente asunto sirve de orientadora la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados del Décimo Primer Circuito en materias Administrativas y de Trabajo, bajo el rubro<sup>9</sup>: *“INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.”*, la cual se establece que en torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés supraindividual y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. Así, el primero no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, **por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas**. Por su parte, los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común. Mientras que los colectivos corresponden **a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad**. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen.

Expuesto lo anterior, contrario a lo que sostiene la mayoría, el contrato que nos ocupa **no satisface el interés público o fue realizado con fines de utilidad pública**, es decir en ninguna de las cláusulas del citado contrato se establece que con el mismo el

---

<sup>9</sup> Registro digital: 2012613, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: XI.1o.A.T. J/10 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, página 2417, Tipo: Jurisprudencia.



Estado se encuentre satisfaciendo las necesidades colectivas, siendo la **naturaleza del contrato** el arrendamiento de unas oficinas públicas, que no tiene como función satisfacer el interés público o alguna utilidad pública, sino solo se satisface la necesidad de la dependencia contratante.

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

5) Esta Cuarta Sala es del criterio que el contrato de arrendamiento celebrado por la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz, y la persona moral “Torre Olmo Xalapa S.A. de C.V.,” el primero de enero del año dos mil dieciséis<sup>10</sup>, no es de naturaleza administrativa, en razón de que del mismo se advierte que, de acuerdo a la cláusula primera el objeto del contrato es el arrendamiento de los pisos 3 y 4, del inmueble “Torre Olmo” ubicado en el Distribuidor Vial Las Trancas número 1009, colonia Reserva Territorial, de la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz; asimismo, al tenor de los compromisos en la cláusula sexta el destino del inmueble es para uso de oficinas administrativas de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz, por lo que con el mismo no se satisface el interés público o fue realizado con fines de utilidad pública.

Lo anterior se robustece al atender a las **atribuciones de la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Veracruz**, establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en su artículo 36 que a la letra dice: “La

<sup>10</sup> Fojas 22 – 26 (veintidós a veintiséis) de autos principales.

*Coordinación General de Comunicación Social es la dependencia responsable de coordinar la difusión informativa, publicitaria y promocional de las actividades, obras y servicios de la Administración Pública del Estado, a través de los distintos medios de comunicación o de manera directa.*”; visto lo anterior el contrato de arrendamiento celebrado entre las partes en el juicio principal no se satisface el interés público o el mismo tiene una utilidad pública en beneficio de la sociedad Veracruzana.

Tal como lo sostiene la Sala Natural en la sentencia que por esta vía se combate, en la especie se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, en razón de que del análisis que realizó al documento que constituye el acto impugnado en el juicio principal consiste en el arrendamiento de los pisos 3 y 4, del inmueble “Torre Olmo” ubicado en el Distribuidor Vial Las Trancas número 1009, colonia Reserva Territorial, de la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz, y el destino del inmueble es para uso de oficinas administrativas de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz.

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

Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un



contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público, como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. IX/2001, bajo el rubro: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.”**<sup>11</sup>

De manera que, no todo contrato celebrado por la Administración Pública debe considerarse de naturaleza administrativa. Así, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave regula lo relativo a la planeación, programación, adquisición, almacenaje, enajenación, baja y control de bienes muebles, así como la contratación de arrendamientos y servicios relacionados con aquéllos y en ese tenor, se tiene que el **contrato de arrendamiento motivo del presente juicio** no responde a los tipos contractuales enunciados en la ley citada; el contrato de arrendamiento celebrado el primero de enero de dos mil dieciséis, por las partes en el juicio principal, **el objeto del contrato es el arrendamiento del inmueble para uso de oficinas**, como un acuerdo de voluntades, que obliga al arrendador a dar la posesión del bien inmueble a cambio de un precio cierto y el arrendatario se obliga a pagar por la renta, siendo éstos, desde luego, intereses particulares, ya que las partes que intervienen se colocan en un plano de igualdad, al regirse por el Derecho Privado; por tanto, **la naturaleza del contrato de arrendamiento en estudio en el juicio principal no es administrativa sino civil**, dado que el objeto del mismo no está vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado, como es, la prestación del servicio público, ni concurren los demás elementos necesarios para considerar que dicho acto jurídico es de Derecho Público, sino en cumplimiento a intereses particulares en un plano

<sup>11</sup> Novena Época, registro 189995, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, abril de 2001, materia Administrativa y Civil, página 324.

de igualdad entre la administración pública y la persona moral "Torre Olmo Xalapa, S. A. de C. V.", corrobora lo anterior, respecto a las diferencias entre un contrato y otro, lo establecido en la tesis VI.3o.A.50 A, que a la letra dice: "**CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS.** Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial."<sup>12</sup>

6) Ahora bien, la Directora Jurídica de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz, hace valer el siguiente agravio: "Lo producen el **CONSIDERANDO CUARTO**, así como el **RESOLUTIVO** marcado con el número romano I..., dentro de la cual resuelve sobreseer el presente juicio, violando con ello en agravio de mi representada...; se observa que la sentencia recurrida no cuenta con resultando **TERCERO** sin que se sepa la finalidad de omitir en la sentencia recurrida este considerando...; puesto que en primer término, manifiesta que es cierto que se trata del mismo Acto impugnado..., por consecuencia resulta actualizada la fracción II del artículo 289..., esto es así, pues de la lectura de la demanda instaurada en el expediente **821/2017/3<sup>a</sup>-I**, se observa la identidad del acto impugnado, siendo este, el incumplimiento del contrato de fecha 01 de enero del

<sup>12</sup> Novena época, registro 188644, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, octubre de 2001, en materia administrativa, página 1103.



año 2016..., sin embargo, de la lectura de la causal de improcedencia señalada..., se observa que será improcedente el Juicio Contencioso Administrativo..., siempre que exista sentencia ejecutoriada que decida el fondo del asunto, situación que aconteció en el juicio **821/2017/3ª-I...**, y dentro del cual se observa que el acto impugnado es el **incumplimiento de contrato...**, se trata del mismo acto impugnado, **el incumplimiento del Contrato de fecha 01 de enero de 2016**, el cual fue sentenciado en sentido condenatorio en contra de mi representada...; se manifiesta que viola flagrantemente la esfera jurídica de las demandadas a las que represento..., a decir del magistrado ponente resulta improcedente, puesto que no se trata de un acto administrativo el acto impugnado, sino que se trata de un acto de naturaleza privada..., puesto que manifiesta que no existen cláusulas u obligaciones que contengan una desproporción, que generé una total ventaja en favor de la Coordinación..., sino que se observa un equilibrio de intereses en el mismo..., deja de observar que los fines para los cuales se celebró el contrato de arrendamiento..., fue para el desarrollo de las atribuciones de la dependencia..., siendo para tal efecto, actividades administrativas, de orden público y por ende todo el actuar de la Dependencia representada en este acto, se observa y se entiende de carácter administrativo..., puesto que los fines perseguibles por la Coordinación General de Comunicación Social, son de todo momento de carácter público, por lo que, la inexistencia de cláusulas favorecedoras como lo intenta hacer valer el Magistrado ponente, se observa una tendencia parcial a beneficiar a la actora del presente juicio..., Por último, no es cierto que no se encuentren cláusulas o condiciones que sean favorables a la Coordinación General de Comunicación Social..., puesto que de la lectura de la Cláusula Primera del contrato (transcribe la cláusula, la cual establece el uso del estacionamiento del edificio sin un costo adicional)..., por lo que en consecuencia, recae la causal de improcedencia hecha valer por las demandadas..., siendo esta la enmarcada en la fracción II del Artículo 289..., y no así la incompetencia del tribunal por ser un acto o un hecho sobre el cual quedó demostrado que sí cuenta con la competencia para resolver..., lo cual debió haber realizado en el sentido de sobreseer el juicio por ser un acto que ha sido impugnado en otro proceso jurisdiccional, dentro del cual existe sentencia completamente ejecutoriada..., acto que a todas luces es de carácter administrativo y no de carácter privado como lo arguye el Magistrado emisor de la sentencia que se combate...”

El único agravio hecho valer por la revisionista es infundado, en razón de las siguientes consideraciones primero contrario a lo que sostiene la revisionista la Sala Natural sí realizó un análisis a la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo 821/2017/3ª-I<sup>13</sup>, de fecha trece de julio del año dos mil dieciocho, la cual corre agregada a autos principales, plasmando la Sala en la

<sup>13</sup> A fojas 278 – 289 (doscientos setenta y ocho a doscientos ochenta y nueve) de autos principales.



sentencia<sup>14</sup> que por esta vía se combate lo siguiente: *“En efecto, aún a pesar de tratarse del mismo Contrato de Arrendamiento..., la diferencia de litis estriba, en que el incumplimiento de pago combatido en esa instancia fueron por los meses de enero a septiembre de dos mil dieciséis, en cambio el incumplimiento de pago contractual impugnado por esta vía son los meses de octubre y noviembre de dos mil dieciséis...; De lo que se infiere, que la improcedencia invocada no se patentiza, toda vez que fue otra la litis planteada en el supracitado juicio 821/2017/3ª-I...”*; por lo que, como se advierte la Sala A quo al resolver lo realizó apegado a derecho, en razón de que ambos juicios aún y cuando el incumplimiento del contrato es el mismo, la litis en ambos juicios es diferente en el juicio 821/2017/3ª-I se demanda el incumplimiento del contrato por la falta de pago de los meses de enero a septiembre del año dos mil dieciséis y en el juicio 273/2019/2ª-V se demanda el incumplimiento del contrato por la falta de pago de los meses de octubre y noviembre del año dos mil dieciséis, corriendo agregado a autos principales el convenio de transacción jurisdiccional<sup>15</sup> celebrado por las partes en el juicio principal, en el cual en la cláusula segunda las partes reconocen que la cuantía a la que asciende el juicio del que deriva el citado convenio, es decir el pago por los meses de enero a septiembre del año dos mil dieciséis, sin que conste en dicho contrato cláusula alguna en la que se señalé que las demandadas realizan también el pago por los meses subsecuentes por concepto de renta en favor de la parte actor en el juicio principal, por lo que es infundado que la revisionista intente hacer valer que en el presente asunto opera el sobreseimiento establecido en el numeral 289 fracción II del Código de la materia.

Realizado lo anterior es que presento ante esta Alzada, mi correspondiente **voto particular**, contrario al proyecto de resolución de Toca número 687/2019 y su acumulado 688/2019 del índice de la Sala Superior de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es que la suscrita es del criterio de considerar que resulta procedente **CONFIRMAR** la sentencia de fecha veinticuatro de octubre del año dos mil

---

<sup>14</sup> A foja 393 (trescientos noventa y tres vuelta) de autos principales.

<sup>15</sup> A fojas 308 – 310 (trescientos ocho a trescientos diez) de autos principales.



diecinueve, emitida por la Magistrada de la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

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



**DRA. ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIERREZ.**  
**Magistrada**