



Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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

Nombre del área administrativa	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. TOCA 46/2021 y acum. 47/2021)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del actor
Fundamentación y motivación	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. 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.
Firma del titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	25 de noviembre de 2021 ACT/CT/SO/11/25/11/2021

TOCA DE REVISIÓN: 46/2021 Y SU ACUMULADO
47/2021.

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO: 618/2019/2^a-IV

REVISIONISTA: SERVICIOS DE SALUD DE
VERACRUZ.

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
MARDOQUEO CALDERÓN FERNÁNDEZ.

XALAPA DE ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A DOCE DE MAYO DE DOS
MIL VEINTIUNO.

RESOLUCIÓN DEFINITIVA que revoca la sentencia de fecha quince de enero de dos mil veinte dictada en el juicio contencioso administrativo número 618/2019/2^a-IV, para los efectos precisados en el presente fallo.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Mediante escrito presentado en la oficialía de partes común del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, [REDACTED]

[REDACTED], promovió juicio de nulidad en contra de Servicios de Salud de Veracruz y del Director Administrativo de dicho organismo público descentralizado, señalando como acto impugnado el siguiente:

- A) El incumplimiento de pago del convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito de fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece; y
- B) Derivado del incumplimiento del pago del convenio en cita, la negativa del pago de la cantidad de \$4,026.776.72 (cuatro millones veintiséis mil setecientos setenta y seis pesos 72/100 m.n.), por concepto de suerte principal del adeudo pendiente que existe respecto del referido convenio.

1.2 En fecha quince de enero de dos mil veinte la Segunda Sala de este Tribunal dictó sentencia, en la cual determinó lo siguiente:

- Declaró la nulidad del incumplimiento del convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito que data del veintisiete de diciembre de dos mil trece, cuyo objeto fue el suministro de medicamentos y material de curación del Hospital Regional “Dr. Luis F. Nachón” de Xalapa, Veracruz;
- Condenó a las autoridades demandadas a pagar a la demandante la cantidad de \$4,026.776.72 (cuatro millones veintiséis mil setecientos setenta y seis pesos 72/100 m.n.); y
- Vinculó a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz al cumplimiento de la sentencia.

1.3. Inconformes con la sentencia, el delegado de las demandadas y el representante de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, interpusieron recurso de revisión por lo que se formó el toca de revisión número 47/2021 y su acumulado 48/2021, los cuales mediante la presente se resuelven.

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, 1°, 5, 12, 14, fracción IV, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, 1, 280, fracción IX, 344, fracción II, 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 II del Código de la materia, toda vez que los recurrentes controvieren la sentencia definitiva en la que la Segunda Sala de este Tribunal, decidió la cuestión planteada en el juicio de origen número 618/2019/2^a-IV.

3.2 Legitimación.

La legitimación de los recurrentes se encuentra acreditada y reconocida mediante autos de fecha diez de octubre de dos mil diecinueve y nueve de febrero de dos mil veintiuno.¹

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

El delegado autorizado de **Servicios de Salud de Veracruz y Director Administrativo** de dicho organismo público descentralizado, en su escrito de revisión hace valer **dos agravios**, en los siguientes términos:

En el **primero** manifiesta que la sentencia en revisión causa perjuicio a sus representadas por contravenir al principio de legalidad y certeza jurídica, puesto que la Sala de origen decidió arbitrariamente reconocer y otorgar valor jurídico al convenio de reconocimiento de adeudo del cual reclamó su pago la actora, cuando este tribunal no resultaba competente para conocer de dicho asunto, pues únicamente puede conocer en relación al incumplimiento de contratos.

Indica que el convenio en cita no posee el carácter de contrato administrativo, porque no se celebró bajo las formalidades de ley, ni se vincula al cumplimiento de una atribución estatal, por lo que procede el sobreseimiento del juicio de conformidad con el artículo 290, fracción II en relación con el artículo 289 fracción I, ambos del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

En el **segundo** expone que el principio de exhaustividad fue vulnerado, ya que se dejó de analizar que el convenio es nulo atendiendo a lo previsto en el artículo 67 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y que no se respetaron los procedimientos de contratación establecidos en el artículo 27, fracción III de la ley en cita, de conformidad con el monto presuntamente reconocido.

¹ Visibles a fojas 101 a 102 en autos del juicio principal y 22 y 23 en autos del toca 47/2021.

Lo anterior pues refiere que sus representadas no celebraron ningún contrato con la parte actora como lo exige el artículo 60 de la ley de adquisiciones en comento, además que la actora no acreditó cómo fue que realizó la formalización de un contrato de adjudicación.

Además que de conformidad con el artículo 55 de la ley de adquisiciones en cita, se podrá justificar la contratación directa, previa autorización del subcomité de adquisiciones y sin necesidad de efectuar el procedimiento establecido en el artículo 55 de dicho orden legal, sin embargo la autorización del subcomité de adquisiciones no existió y es por ello que el contrato es inexistente.

Por otra parte, el representante de la **Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz**, en su único agravio señala que la sentencia es incongruente pues inicia de forma correcta excluyendo a su representada de la materia del juicio, pero finalmente le asigna la calidad de vinculada a cumplir la condena que corresponde a otra autoridad.

En ese sentido, refiere que la incongruencia de la sentencia consiste en la falta de explicación para llegar a vincular a una autoridad ajena al asunto a cumplir una condena que ni siquiera se encuentra firme y tampoco en proceso de ejecución, por lo tanto la necesidad de vincular a su representada, solo podría actualizarse en el supuesto de negativa o renuencia de la diversa demandada al pago al que fue condenada.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

4.2.1 Determinar si resultaba procedente condenar a Servicios de Salud de Veracruz y al Director Administrativo de dicho organismo, al pago reclamado por la parte actora en el juicio de origen.

4.2.2 Determinar si existió incongruencia en la vinculación determinada en la sentencia en revisión, respecto a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

5. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

5.1 No resultaba procedente condenar a Servicios de Salud de Veracruz y al Director Administrativo de dicho organismo, al pago reclamado por la parte actora en el juicio de origen.

En los agravios **primero** y **segundo** que emite el delegado de las autoridades demandadas **Servicios de Salud de Veracruz y Director Administrativo de dicho organismo**, en síntesis señala lo siguiente:

- Que la Segunda Sala de este Tribunal otorgó valor jurídico al convenio de reconocimiento de adeudo que es controvertido, cuando carecía de competencia para ello, pues únicamente puede conocer en relación al incumplimiento de contratos;
- Que el convenio en cita no posee el carácter de contrato administrativo, porque no se celebró bajo las formalidades de ley, por lo que procede el sobreseimiento de conformidad con el artículo 290, fracción II en relación con el artículo 289 fracción I, ambos del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.
- Que la Sala no analizó que el acuerdo de voluntades es nulo atendiendo a lo previsto en el artículo 67 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, puesto que el monto presuntamente reconocido es por la cantidad de \$4,026,776.72 (cuatro millones veintiséis mil setecientos setenta y seis pesos 72/100 m.n.), por lo que, con base en el artículo 27, fracción III de la ley en cita, no se respetaron los procedimientos de contratación establecidos para tal efecto;
- Que sus representadas no celebraron ningún contrato con la parte actora como lo exige el artículo 60 de la ley en cita, además que la actora no acreditó cómo fue que realizó la formalización de un contrato de adjudicación; y

- Que la adjudicación directa se puede justificar en términos de la ley de la materia, siempre que se cuente con autorización del subcomité de adquisiciones, pero esa autorización no existe y es por ello que el contrato es inexistente.

Los agravios en estudio son **parcialmente fundados** pero suficientes para revocar la sentencia en revisión, asistiendo la razón a la demandada únicamente en el sentido de que en el juicio no se acreditó la celebración de un contrato en términos de la ley de la materia, tal y como a continuación se determina.

En relación con lo expuesto, en primer término debe decirse que el acto impugnado que originó el juicio principal es el incumplimiento de pago del convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito de fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece.

Ahora bien, del estudio impuesto a los autos del expediente del juicio principal, se advierte que la actora señaló en su demanda en su único concepto de impugnación que Servicios de Salud de Veracruz, había transgredido el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz, -vigente en el año dos mil trece- pues no cumplió con el pago establecido en el convenio ya señalado en relación con el pago ahí establecido a pesar de que entregó los bienes que le fueron solicitados, cabe señalar que dicho artículo señala:

"Artículo 28.- Las instituciones podrán celebrar contratos abiertos respecto de bienes o servicios recurrentes, debiendo establecer, de acuerdo a su presupuesto, los mínimos y máximos a contratar, determinando la fecha de pago, que no podrá exceder de treinta días naturales siguientes a su entrega."

En este sentido es claro que la Sala del conocimiento en primer término debía estudiar si el convenio en controversia derivó de la celebración de un contrato abierto, sin embargo eso no ocurrió, pues en el fallo en estudio se determinó lo siguiente:

"... en primer lugar, se debe determinar con claridad que el acto reclamado en esta vía es el incumplimiento de un convenio, no así de un contrato previo como pretenden convencer a esta Resolutora las autoridades demandadas..."

Bajo la anterior determinación y del estudio al convenio y pruebas aportadas por la actora, en el fallo en revisión la Sala Unitaria llegó a las conclusiones siguientes:

- Que la parte actora cumplió con la cláusula segunda del convenio, en la cual se estableció que el suministro de los bienes se pagarían a los treinta días naturales posteriores a la presentación de las facturas, por lo que con ello se generó su derecho a reclamar el pago a la demandada;
- Que el estudio anterior, lo relacionaba con el Decreto número 899 de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial número extraordinario doscientos noventa, en donde el Gobierno del Estado de Veracruz reconoció tener un adeudo con la contratista demandante respecto de la adquisición objeto del juicio; y
- Que al no haberse demostrado la liquidación total del convenio, ello resultaba suficiente para declarar la nulidad del incumplimiento del convenio, por lo que condenó a Servicios de Salud de Veracruz y su Director Administrativo a pagar en forma inmediata a la actora la cantidad de \$4,026,776.72 (cuatro millones veintiséis mil setecientos setenta y seis pesos 72/100 m.n.), pero no así el pago de intereses moratorios.

Dicho criterio no se comparte por esta Sala Superior en razón de que contrario a lo que determinó la Sala Unitaria, el convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito, de fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece, celebrado entre Servicios de Salud de Veracruz y la ciudadana Mirna del Rosario Díaz Sarmiento, no derivó de la celebración de un contrato.

En relación con lo expuesto, es importante puntualizar que este Tribunal de conformidad con lo previsto en los artículos 280, fracción XI del Código de la materia, 5, fracciones VII y 24, fracciones I y II de su Ley Orgánica, tiene competencia para conocer y resolver, respecto de incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la administración pública estatal o municipal y los organismos autónomos, y resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materia de licitaciones públicas.

Ahora bien, en relación con las normas y potestad otorgada por ellas a este Tribunal, en el juicio de origen contrario a lo determinado por la Sala del conocimiento, se debió establecer como improcedente el pago reclamado por la actora, pues tal y como lo observó la resolutora y como lo hicieron de manifiesto las autoridades en su contestación de demanda y en el recurso de revisión que nos ocupa, el convenio presentado por la actora, no derivó de la celebración de un contrato.

En relación con lo anterior, es importante señalar que el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, y sus correlativos derechos, como resultado de una relación plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada que una de las partes -la administración pública- guarda respecto de la otra -un particular-, en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte; de donde se deriva que el contrato administrativo es el acuerdo de un particular con un órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

Partiendo de lo expuesto, la Sala del conocimiento debió analizar en el caso sometido a su consideración, los elementos básicos y esenciales de un contrato que le hubieran permitido solucionar el problema planteado, como son los siguientes:

La forma, que es un requisito que habrá de satisfacerse tanto respecto al consentimiento y en particular a la manifestación de la voluntad, como a la implementación del contrato, pues siendo éste, por definición, el acuerdo de dos o más personas para crear obligaciones patrimoniales, existirá desde el momento en que acuerden crear, modificar o extinguir obligaciones de ese tipo, sin perjuicio de que para su validez se deban satisfacer los requisitos que la norma jurídica señale respecto de la manifestación de la voluntad, por lo que, la forma es trascendente siempre en el campo del derecho administrativo.

En ese orden de ideas, se tiene que la forma del contrato administrativo es un elemento esencial, precisamente por las formalidades y actos que deben seguirse previamente a la suscripción de este, tales como la emisión de los dictámenes de suficiencia presupuestal, la licitación respectiva y el procedimiento de adquisición e inversión.

Sobre el particular y del estudio impuesto por esta Sala Superior a las manifestaciones de la actora y de la autoridad demandada en actuaciones del juicio, así como al convenio que nos ocupa, se advierten los siguientes aspectos:

- 1.- Que el convenio en efecto fue celebrado por la actora y las autoridades demandadas;
- 2.- Que en dicho convenio se establece en el antecedente primero, que la actora hizo entrega de medicamentos y material de curación al Hospital Regional “DR. LUIS F. NACHÓN” de Xalapa, Veracruz;
- 3.- Que en al antecedente sexto del convenio, se establece que en la décima primera reunión ordinaria del Subcomité de Adquisiciones de Servicios de Salud de Veracruz, llevada a cabo el día veintiocho de noviembre de dos mil trece, sus integrantes aprobaron por unanimidad de votos, el acta circunstanciada a través de la cual, se expone la determinación de dicho organismo de regularizar la situación contractual con la actora; y
- 4.- Que de conformidad con la cláusula primera y segunda del convenio en estudio, Servicios de Salud de Veracruz reconoció adeudar a la parte actora, por concepto de suministro de medicamentos y material de curación, un total de \$4,026,776.72 (cuatro millones veintiséis mil setecientos setenta y seis pesos 72/100 m.n.), y que el pago de dicho monto se pagaría a los treinta días naturales posteriores a la presentación de las facturas debidamente validadas por la Dirección de Atención Hospitalaria.

Ahora bien, se indica que la entrega de medicamentos y material de curación al Hospital Regional “DR. LUIS F. NACHÓN” de Xalapa, Veracruz, que originó el convenio en controversia debió surgir de un proceso de licitación o adjudicación directa, en el que el consentimiento se debe hacer de forma progresiva, de acuerdo con los diversos trámites y requisitos que implican dichos procesos.

Lo anterior es así, pues si la cantidad que se reconoció como adeudo por parte de las demandadas es por el orden de los \$4,026,776.72 (cuatro millones veintiséis mil setecientos setenta y seis pesos 72/100 m.n.), es claro que de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz,² vigente en el momento de los hechos, se debió realizar una licitación simplificada, supuesto que no ocurrió pues no se acreditó en el juicio de origen con prueba alguna.

Así mismo, no se pasa por alto que en el supuesto que nos atañe también se pudo realizar una adjudicación directa, pues así lo permitía en su momento el artículo 55 de la ley con antelación referida,³ sin embargo eso tampoco ocurrió, pues no se acreditó en el sumario sujeto a estudio.

Por lo tanto, debe decirse que a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, en los contratos administrativos la voluntad de la entidad contratante se da a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara precisamente a través de un acto administrativo, **como lo es la celebración del contrato en materia de adquisiciones**, el cual se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable, supuesto que en el caso en estudio no ocurrió.

² Artículo 27.- Las dependencias, organismos y entidades señaladas en el artículo 1 de esta Ley se sujetarán, en los procedimientos de contratación, a los montos y modalidades siguientes:

I...

III. La que se encuentre entre los 90,806 y los 1,135 salarios mínimos general vigentes en la zona económica de la localidad, se hará en licitación simplificada; y

³ Artículo 55.- Las instituciones podrán celebrar contrataciones, a través de adjudicación directa, previa autorización del subcomité y sin necesidad de efectuar el procedimiento establecido en el artículo 35 de esta Ley, siempre que el área usuaria emita un dictamen de procedencia, que funde y motive esta determinación, cuando:

Cabe señalar que el fundamento de este tipo de contratos se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Federal, que prevé que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deben ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como que el ejercicio de tales recursos será evaluado por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal.⁴

En ese orden, debe reiterarse que del análisis que se hace respecto a las manifestaciones de las partes y al material probatorio, esta Sala Superior arriba a la determinación de que no se acreditó la existencia de algún contrato del cual derivará el convenio controvertido.

Asimismo no se pasa por alto que la Segunda Sala en el fallo en revisión refirió que el adeudo reclamado por la actora se encuentra reconocido en el Decreto número 899 de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, publicado en la Gaceta Oficial del Estado en su número extraordinario doscientos noventa, visible a foja cuarenta y uno, sin embargo del estudio que se realiza al mismo se observa que no se indica en su contenido el contrato del cual emanara el presunto adeudo, supuesto que resultaba necesario para poder determinar el incumplimiento de pago reclamado por la parte actora.

En conclusión la parte actora únicamente podía, exigir el pago a que hace referencia en su demanda siempre y cuando se hubiera acreditado en el juicio la existencia del acuerdo de voluntades del que hubiera derivado la emisión del convenio que presentó como documento base de su acción.

Por consiguiente, esta Sala Superior determina **revocar** la sentencia en revisión para el efecto de **declarar** que la parte actora no logró probar su acción, al no haber acreditado en el juicio la existencia del contrato que dio origen al convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito de fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece.

⁴ Consideraciones contenidas en la contradicción de tesis número 23/2015 con los siguientes datos de localización: Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro 25645, Segunda Sala, Libro 18, Mayo de 2015 , Tomo II , página 1387.

En las relatadas condiciones, esta Sala se abstiene de realizar el estudio del agravio emitido por el representante de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, toda vez que ello en nada cambiaría el sentido del presente fallo, además que la vinculación al cumplimiento de la sentencia en revisión de la dependencia en comento y de la cual se duele, deja de surtir sus efectos con la revocación que en el presente fallo se determina respecto de la misma.

Sirve de apoyo a lo determinado con antelación la jurisprudencia de rubro: “**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**”⁵

6. EFECTOS DEL FALLO

Se **revoca** la sentencia de fecha quince de enero de dos mil veinte dictada en el juicio contencioso administrativo número 618/2019/2^a-IV.

Lo anterior para el efecto de **declarar** que la parte actora no logró probar su acción, por lo que no existe obligación alguna de pago a cargo de Servicios de Salud de Veracruz y el Director Administrativo de dicho organismo, al no haberse acreditado en el juicio la existencia del contrato que dio origen al convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito de fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de fecha quince de enero de dos mil veinte dictada en el juicio contencioso administrativo número 618/2019/2^a-IV, para el efectos precisados en el presente fallo.

⁵ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Febrero de 2005; Pág. 5. P./J. 3/2005.

SEGUNDO. Notifíquese como corresponda a la parte actora y a las autoridades demandadas, así como a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

TERCERO. Publíquese por boletín jurisdiccional, en términos del artículo 36 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Así lo resolvieron por mayoría de votos los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, y **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**, siendo el último de los nombrados ponente del presente fallo, con el voto particular del magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.

ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ.
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 46/2021 Y SU ACUMULADO 47/2021.

En ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 34, fracción III, de la Ley Orgánica de este Tribunal, emito mi voto en contra de la resolución mayoritaria, particularmente de lo decidido en torno al recurso de revisión promovido por las autoridades demandadas, por lo que en cumplimiento al artículo 16, último párrafo, de la norma en cita expongo a continuación los motivos.

La consideración que por mayoría califica parcialmente fundados los agravios, pero suficientes para revocar la sentencia, y que se basan en los razonamientos siguientes:

- a) Que en el juicio no se acreditó la celebración de un contrato en términos de la ley de la materia.

Estimo que no hay motivos justificados para sostener dicha consideración, por lo que emito mi voto en contra de ella y explico a continuación las razones.

- a) **Al resolver que no se acreditó la celebración de un contrato en términos de la ley de la materia, se encuentran variando la litis.**

Conviene precisar que el acto impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo número 618/2019/2^a-IV es: "A) *La negativa y, por consiguiente, el incumplimiento de pago del convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito de fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece, obligándose al cumplimiento de los términos y condiciones pactados en dicho acuerdo de voluntades;* B) *Derivado del incumplimiento del pago del convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito de fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece, la negativa de pago de la cantidad \$4,026,776.72 (Cuatro millones veintiséis mil setecientos sesenta y seis pesos 72/100 M.N.) por concepto de suerte principal del adeudo pendiente que existe respecto del referido convenio;* C) *Derivado del incumplimiento señalado en el inciso B) la negativa y el impago de los intereses*

moratorios a razón el 6% (seis por ciento) anual, generados a partir de la fecha en la cual se actualizó el incumplimiento de pago por parte de Servicios de Salud de Veracruz, y los que se sigan generando hasta el pago de la cantidad insoluta, como lo prevé el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz”.

Luego al resolver la mayoría que en el juicio no se acreditó la celebración de un contrato en términos de la ley de la materia, indudablemente se encuentran variando la litis del juicio, recordemos que hay modificación de la litis cuando varía alguno de los elementos de la acción: sujetos, objeto o causa, ello en ambas partes (actora y demandada), en el caso a estudio, se tiene con claridad que la autoridad demandada en su contestación a la demanda realizó diversas manifestaciones que tienden a reconocer la existencia del convenio materia de la acción de la parte actora, tal es el caso, que para sustentar su argumento de incompetencia de este Tribunal, alegó que la fuente del financiamiento del convenio pertenece a un recurso federal denominado Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, es decir, la autoridad de manera expresa reconoce la fuente del financiamiento del convenio (acto impugnado), asimismo, indicó que la relación del convenio de marras deriva de una licitación simplificada, nuevamente reconoce expresamente que la existencia de una relación plasmada en el convenio de reconocimiento de pago, forma de pago y procedimiento de finiquito.

De la misma forma, en la contestación al hecho marcado con el número cinco, la demandada precisa que es parcialmente cierto, en cuanto a la celebración del convenio, lo que claramente me lleva a concluir que en efecto dicha demandada si contrajo una serie de obligaciones que derivan del convenio de reconocimiento de pago, forma de pago y procedimiento de finiquito, luego, el estudio de la litis debe centrarse en atender si existe o no el incumplimiento del citado convenio, tal como lo analizó y razonó la Segunda Sala en la sentencia, y no en establecer si en el juicio no se acreditó la celebración de un contrato en términos de la ley de la materia, puesto que ello no fue materia de la litis.

b) También se varía la litis del recurso del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Veracruz y de su Director Administrativo.

Debo apartarme también de las consideraciones de la mayoría respecto del estudio y análisis de los agravios primero y segundo del recurso Toca 46/2020, ello porque nuevamente considero que al realizar el estudio sobre que no se acreditó en el juicio la celebración de un contrato en términos de la ley de la materia, no se está resolviendo sobre lo expuesto en los agravios del recurso.

Puntualizo que del análisis de los agravios que fueron calificados de parcialmente fundados, estos resultan ser infundados e inoperantes, ello porque, el recurrente refiere en su primer agravio que para que la Sala pudiera determinar la validez de las pretensiones de la actora, debió analizar si se actualizaba el referido incumplimiento del convenio por parte de la demandada, circunstancia que fue debidamente analizada por la Sala Unitaria llegando a la conclusión de que en efecto se actualizaba el incumplimiento del convenio.

También adujó que la Sala debía analizar la naturaleza del convenio y determinar si a este le reviste las características de un contrato administrativo, dicho argumento resulta ser novedoso, pues a lo largo de su contestación a la demanda no se desprende que este haya sido esbozado como argumento de defensa, por lo tanto, resultaba inoperante y no como fue calificado por la mayoría de parcialmente fundado.

Por otra parte en el agravio segundo, se enfatizó que la Segunda Sala no abordó el análisis respecto de que el convenio de reconocimiento de adeudo es improcedente pues fue realizado fuera de los procedimientos previstos en la ley de la materia, aunado a que debió mediar un contrato previo derivado de una licitación, sin embargo, en la sentencia que se revisa, la Sala Unitaria sí se refirió a dicha circunstancia, determinando que el acto reclamado es el incumplimiento de un convenio, no así de un contrato previo como pretenden convencer las autoridades demandadas, enfatizando que no les asiste la razón.

Luego, al resolver la mayoría sobre manifestaciones que ya fueron analizadas en sentencia y que además no se advierten argumentos que combatan las consideraciones de la sala para no otorgarle la razón a la parte demandada, dichas manifestaciones resultan infundadas e inoperantes, por ello, debo apartarme de lo resuelto por la mayoría, pues de manera injustificada se resuelve a su favor el recurso de revisión, lo que conllevaría indebidamente a suplir la deficiencia de la queja que está vedada para las autoridades demandadas⁶.

c) Sobre la afirmación de que el convenio no derivó de la celebración de un contrato.

De igual manera, debo apartarme de la afirmación que se sustenta en el proyecto respecto de que el convenio no derivó de la celebración de un contrato, ello porque, tal como lo expresé en líneas anteriores, la existencia del convenio quedó debidamente acreditada y reconocida por la autoridad demandada, es decir, el convenio fue suscrito por ambas partes, y por lo consiguiente también las obligaciones emanadas de este, luego bajo esa perspectiva, resulta excesivo que se le exija a la parte actora la exhibición de un contrato previo al convenio, puesto que fue la misma autoridad quien de manera expresa reconoció su celebración y en su caso, al aludir la inexistencia de un contrato previo celebrado conforme a la normatividad que los rige, lo procedente era ejercer otro tipo de acción, pues al haber reconocido que sí suscribió el convenio, implícitamente reconoció las obligaciones que derivan de este.

Ahora, no me atrevería a afirmar que no existió un contrato previo a la celebración del convenio, porque de los autos del Juicio Contencioso Administrativo número 618/2019/2^a-IV corre agregada copia certificada del convenio de reconocimiento de adeudo, forma de pago y procedimiento de finiquito, en el que, en sus antecedentes, específicamente el sexto, se estipula:

“...SEXTO.- Que en la décima primera reunión ordinaria del Subcomité de Adquisiciones de SESVER, llevada a cabo el día veintiocho de noviembre de dos mil trece, los integrantes

⁶ QUEJA DEFICIENTE EN EL RECURSO DE REVISIÓN. IMPOSIBILIDAD PARA SUPLIRLA AUN CUANDO EXISTA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN RELACION CON LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY RECLAMADA, SI EL RECURRENTE ES UNA AUTORIDAD RESPONSABLE". Registro 191314, Tesis: 2a. CIII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 371.

aprobaron por unanimidad de votos, el acta circunstanciada a través de la cual, se expone la determinación SESVER de regularizar la **situación contractual** con dicha empresa, tal como se establece en el acuerdo N°102/ORD.11/13...”. (Lo resaltado es propio).

Se puede desprender de dicho antecedente, que fue regularizada la situación contractual de la persona que suscribe el convenio, dejando en claro que las condiciones en que se regularizaron quedaron establecidas en el acuerdo 102/ORD.11/13, es decir, que no podemos afirmar que no existe un contrato previo a dicho convenio, para ello debemos tener la certeza del contenido del citado acuerdo, ya que en este pudo haber quedado debidamente establecida el tipo de relación contractual de las partes.

A parte de que el Subcomité de Adquisiciones que aprobó el acta circunstanciada a través de la cual, se expone la determinación SESVER de regularizar la situación contractual con la actora, tiene la facultad de verificar que las contrataciones que se celebren reúnan los requisitos de ley de conformidad con el artículo 6 fracción III de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de ahí que no debamos afirmar que no existe un contrato previo al convenio celebrado entre las partes, puesto que si dicho subcomité de adquisiciones ejerció su facultad y verificó que la contratación celebrada con la actora fue conforme a la ley, eso conllevaría que fue la misma demandada quien avaló la relación contractual con la actora, por lo tanto, este Tribunal no puede considerar la inexistencia de un contrato previo.

En ese mismo orden de ideas, la parte demandada, al contestar la demanda, afirmó lo siguiente:

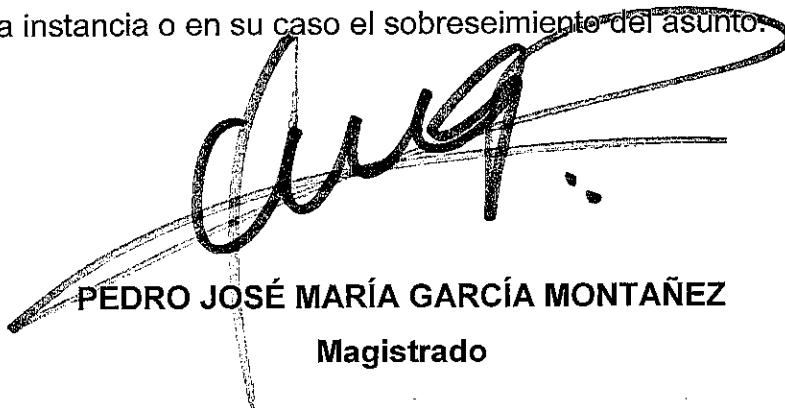
“...En ese tener, considerando que la fuente de financiamiento para cubrir las obligaciones, fueron mediante el recurso de un programa federal y adicionalmente que se presume que el Convenio de marras, tenemos que la relación deriva de una Licitación Simplificada...”

De dicha manifestación se puede advertir que existe un reconocimiento de la relación existente entre ambas partes que suscribieron el contrato, lo que resultaría contradictorio con aquellas

manifestaciones referentes a que no existe un contrato previo, sin embargo, se puede apreciar que al reconocer que la relación deriva de una licitación simplificada, intrínsecamente se reconoce la existencia de un procedimiento de licitación, entonces, no se puede tener la certeza de la inexistencia de un contrato previo al convenio.

Por estos motivos no comparto las consideraciones que sustenta la determinación de la mayoría, aunado a que consideró que al existir el reconocimiento de haber suscrito el convenio, este debió ser concatenado con la manifestación vertida en la contestación a la demanda de que el convenio sería pagado con recurso federal y toda vez que la Sala Unitaria omitió el análisis de la causal de improcedencia respecto de la incompetencia de este Tribunal para conocer del asunto, se debió estudiar dicha causal que fue reiterada en el recurso y en la que el recurrente se dolió de haber sido omitido su análisis.

Por todo lo anterior, en mi opinión los agravios primero y segundo no debieron ser calificados de parcialmente fundados, en su lugar debieron declararse infundados e inoperantes y en consecuencia después de haber estudiado la competencia de este Tribunal se debió establecer si ameritaba la confirmación de la sentencia de primera instancia o en su caso el sobreseimiento del asunto.



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado