

**JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO: 511/2016/3ª-III**

**ACTOR:** CORPORATIVO  
CONSTRUCTOR EMPRESARIAL DE  
VERACRUZ S.A. DE C.V.,  
REPRESENTADO LEGALMENTE POR  
EL \*\*\*\*\*

**AUTORIDAD DEMANDADA:**  
SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA  
Y OBRAS PÚBLICAS DEL ESTADO Y  
OTRA.

**MAGISTRADO:** LIC. ROBERTO  
ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

**SECRETARIA:** LIC. SUSANA SALAS  
DEL ÁNGEL.

**XALAPA - ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A  
CATORCE DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

**Sentencia definitiva** que declara la incompetencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa para conocer y resolver el presente asunto, en virtud del carácter federal de los recursos destinados al contrato de obra pública cuya rescisión se impugna y de la normatividad que sustenta dicho instrumento y el procedimiento de rescisión.

## **1. ANTECEDENTES**

**1.1. Antecedentes del acto.** En fecha veintisiete de agosto de dos mil diez, la empresa Corporativo Constructor Empresarial de Veracruz S.A. de C.V., a través de su representante legal \*\*\*\*\*, celebró con la entonces Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de Veracruz, el contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado número SC-OP-PF-227/2010-ST-F7-41 relativo a la *“Construcción de la base hidráulica y reconstrucción de carpeta con mezcla asfáltica en caliente del km 0+000 al km 2+100 y reconstrucción de alcantarilla en el km. 1+900 del camino E.C. (Temex-Carretera Federal Acayucan) Zacatal-Victoria”*.

**1.2. Emisión del acto impugnado.** Por oficio de fecha cuatro de marzo de dos mil catorce, suscrito por el Secretario de Infraestructura y Obras Públicas del Estado y el Director General de Carreteras Estatales, se declaró rescindido el contrato de referencia; no obstante, la parte actora niega que tanto la resolución como el procedimiento de rescisión se le notificaran legalmente.

**1.3. Impugnación del acto.** Por escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, la parte actora promovió juicio contencioso administrativo en contra de la Secretaría de Comunicaciones del Estado de Veracruz, ahora Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz, y la Dirección General de Carreteras y Caminos Estatales de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz, de quienes demandó:

a) El procedimiento de rescisión respecto del contrato de obra pública descrito;

b) Los actos administrativos de fianzas que se hayan dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar de manera unilateral, respecto del contrato en cuestión.

c) Las negativas fictas configuradas respecto de los escritos de fechas ocho de mayo y cinco de octubre de dos mil quince.

d) El pago por la cantidad de \$2'341,319.86 (Dos millones trescientos cuarenta y un mil trescientos diecinueve pesos 86/100 M.N.), por concepto de adeudos pendientes.

Juicio que se registró bajo el número 511/2016-III del índice de la Sala Regional Zona Centro del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz, el cual fue asignado por razón de turno a esta Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, correspondiéndole el número de expediente 511/2016/3ª-III.

**1.4. Secuela procesal.** Las autoridades demandadas fueron emplazadas legalmente y contestaron la demanda en tiempo y forma.

La parte actora no ejerció el derecho de ampliar su escrito inicial, por lo que siguiendo la secuela procesal se celebró la audiencia de ley

en la que se desahogaron las pruebas aportadas por las partes, se recibieron los alegatos de las autoridades demandadas y se tuvo por precluido el derecho de la parte actora para alegar, turnándose los autos para dictar la sentencia que en derecho corresponde.

## **2. INCOMPETENCIA.**

***Esta Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, estima que no es competente para conocer del presente asunto, en atención a las consideraciones siguientes:***

Del análisis del escrito de contestación a la demanda se advierte que el licenciado Jesús Sánchez Carballo en su carácter de Coordinador General Jurídico y representante legal de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado y del Director General de Carreteras y Caminos Estatales, hace valer la causal de improcedencia del juicio consistente en la incompetencia de este órgano jurisdiccional para conocer del asunto, sosteniendo que la fuente de financiamiento del contrato de obra pública SC-OP-PF-227/2010-ST-F7-41 celebrado con la actora, fue autorizada y aprobada con recursos del orden federal provenientes del Fideicomiso 2001 Fondo de Desastres Naturales.

Asimismo, manifiesta que el contrato en mención se encuentra regulado por legislación federal, como es la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, y que el procedimiento de rescisión se sustentó en las disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por lo que el conocimiento del presente asunto corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Con base en lo anterior esta Sala se avocará al estudio de la causal de improcedencia invocada, la cual es de estudio preferente por constituir una cuestión de orden público, tal como se desprende del criterio jurisprudencial de rubro: ***“JUICIO DE NULIDAD. LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER TIEMPO***

**HASTA ANTES DE QUE SE DICTE LA SENTENCIA, POR SER DE ORDEN PÚBLICO”<sup>1</sup>.**

Ahora bien, sobre la procedencia del juicio contencioso el artículo 280 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, vigente al momento del inicio del presente juicio, establece:

**“Artículo 280.** *Procede el juicio contencioso en contra de:*

- I. Actos administrativos que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la autoridad, por violaciones cometidas en los mismos o durante el procedimiento administrativo; en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;*
- II. Actos administrativos que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la autoridad, que afecten derechos de particulares;*
- III. Actos que dicte, ordene, ejecute a trate de ejecutar, de manera unilateral la autoridad, respecto de contratos administrativos u otros acuerdos de voluntad de la misma naturaleza que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;***
- IV. Actos administrativos que se configuren por el silencio de la autoridad, en términos de este Código;*
- V. Resoluciones dictadas por la autoridad que impongan sanciones a servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa;*
- VI. Resoluciones favorables a los particulares que causen lesión al interés público, cuya nulidad demande la autoridad;*
- VII. Resoluciones definitivas dictadas en el recurso de revocación;*
- VIII. Actos administrativos dictados por la Administración Pública en los supuestos a que se refieren los artículos 1, párrafo primero, y 2, fracciones II y XVI, del presente Código, que afecten derechos de particulares o de autoridades;*
- IX. Actas circunstanciadas que decidan la remoción de los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública en el Estado;*
- X. Actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;*
- XI. Incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la Administración Pública estatal o municipal y los organismos autónomos; y*
- XII. Los demás actos y resoluciones que señale la ley”.*

De lo anterior se desprende que, de conformidad con la fracción III del artículo en cita, el juicio contencioso será procedente contra actos que dicte, ordene, ejecute a trate de ejecutar la autoridad, de manera unilateral respecto de contratos administrativos u otros acuerdos de voluntad de la misma naturaleza que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal.

En este entendido, el acto impugnado en el presente juicio consiste, entre otros, en la rescisión del contrato de obra pública a precios unitarios

---

<sup>1</sup> Registro 181714, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Tesis I.6o.A.46 A, página 1431.

y tiempo determinado número SC-OP-PF-227/2010-ST-F7-41 celebrado entre la empresa actora y la entonces Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de Veracruz.

No obstante, del contenido de dicho instrumento<sup>2</sup> al cual se le otorga pleno valor probatorio por constar en copia certificada exhibida por el accionante, conforme a lo previsto por los artículos 66, 109 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, se desprende del apartado de “ESPECIFICACIONES”, que el origen de los recursos económicos para su financiamiento provienen del Fideicomiso 2001 Fondo de Desastres Naturales de Veracruz; asimismo, en el apartado “ANTECEDENTES”, la fracciones a), c) y d) establecen:

*“a) Que por acuerdo del titular de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y con base a lo establecido por los artículos 25 y 26 fracciones I, II, III, IV, V y X de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo del Estado se llevará a efecto **“LA OBRA” objeto de este contrato, cuya contratación y ejecución se llevará a cabo en observancia a lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento***

...

*c) Que los recursos para cubrir el monto de los trabajos objeto del presente contrato, fueron autorizados y aprobados con **recursos provenientes del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN 2001)**.*

*d) Que el presente contrato se adjudicó a “EL CONTRATISTA” para llevar a cabo “LA OBRA”, con fundamento en los artículos 1º fracción VI, 27 fracción II, 41, 43 y 44 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”.*

Por otra parte, de la resolución de fecha cuatro de marzo de dos mil catorce<sup>3</sup>, que dio por rescindido el contrato en mención, a la cual se le otorga pleno valor probatorio por constar en copia certificada exhibida por las autoridades demandadas, conforme a lo previsto por los artículos 66, 109 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, se advierte lo siguiente:

*“...al existir un atraso en la ejecución de los trabajos encomendados en un **100.00%** (cien por ciento), por lo que la conducta mostrada **actualiza las hipótesis contenidas en las fracciones II, III, IV y XII del artículo 157 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, lo que trae como consecuencia **la rescisión del contrato referido...**”.*

De esta forma se tiene por acreditada la causal de improcedencia invocada por las autoridades demandadas, en principio, porque los

<sup>2</sup> Que obra a fojas 38 a 12 de autos.

<sup>3</sup> Que obra a fojas 180 a 188 de autos.

recursos destinados para cubrir el monto de los trabajos del contrato, al provenir del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el cual constituye un instrumento financiero a cargo de la Secretaría de Gobernación<sup>4</sup>, claramente tienen un origen federal.

De igual forma, de autos se advierte que el contrato de obra pública SC-OP-PF-227/2010-ST-F7-41 y las diversas actuaciones del procedimiento de rescisión que exhibió la autoridad demandada<sup>5</sup>, tales como el acuerdo de inicio, el acta circunstanciada de verificación del estado de la obra, así como las diversas notificaciones practicadas, se sustentan en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas y su reglamento, y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ambos ordenamientos de carácter federal.

Por lo tanto, este Tribunal se encuentra impedido para resolver la cuestión planteada, dado el carácter federal de la normatividad aplicable y de los recursos destinados para cubrir las erogaciones derivadas del contrato.

Lo anterior, acorde a los criterios sostenidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las Contradicciones de tesis 23/2015 y 422/2009, en las tesis de rubro y texto siguientes:

**“CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.**

*De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia*

<sup>4</sup> <https://www.gob.mx>

<sup>5</sup> Que obran a fojas 160 a 177 de autos.

*material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias”<sup>6</sup>*

**“RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** Del artículo 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece que este órgano jurisdiccional conocerá de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se concluye que la rescisión administrativa de contratos públicos decretada con fundamento en los artículos 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es impugnabile en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues se declara ante su incumplimiento; a su vez, la sentencia definitiva emitida en el juicio referido podrá reclamarse en amparo directo ante un Tribunal Colegiado de Circuito, con fundamento en los artículos 44, 46, 158 y 159 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual ejercerá un control constitucional sobre lo resuelto respecto de la rescisión administrativa”<sup>7</sup>

Con base en lo anterior tenemos que, se ha delineado la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa confiriendo a este órgano la facultad de resolver de manera integral sobre los aspectos atinentes a contratos de obra pública financiados con recursos federales y regidos por disposiciones del mismo orden, con independencia de que en su celebración hayan intervenido autoridades estatales o municipales.

Circunstancia que ocurre en el caso a estudio, ya que aún cuando el contrato rescindido se haya suscrito por la empresa accionante y una autoridad estatal, a saber la Secretaría de Comunicaciones de Estado, ahora Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, la competencia para conocer y resolver este controvertido no corresponde a este órgano de justicia en atención a las manifestaciones vertidas con antelación.

<sup>6</sup> Registro 2009252, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II, Tesis 2a./J. 62/2015 (10a.), página 1454.

<sup>7</sup> Registro 165410, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, Tesis 2a./J. 4/2010, página 312.

No pasa desapercibido para esta Sala, que la cláusula trigésima cuarta del contrato de obra pública consigna que para la interpretación y cumplimiento del mismo, las partes se someterán a la jurisdicción y competencia de los tribunales del fuero común de la ciudad de Xalapa, Veracruz, renunciado a la que pudiera corresponderles en razón de su domicilio.

Al respecto es de significarse que dicha precisión no resulta eficaz para variar el sentido del fallo, toda vez que la jurisdicción en el presente asunto no puede renunciarse ni ser materia de convenio, dado que no está sujeta a la voluntad de las partes sino que dimana directamente de la ley, máxime que uno de los contratantes tiene el carácter de entidad pública, y en estos términos la competencia para conocer ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos ya descritos, por lo que ningún efecto produce la cláusula en mención.

**3. EFECTOS DEL FALLO.**

Se tiene por actualizada la causal de improcedencia del juicio prevista en el artículo 289, fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, consistente en la incompetencia de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa para conocer del asunto; en consecuencia, **se decreta el sobreseimiento del juicio** con fundamento en el numeral 290, fracción II de dicho ordenamiento.

**4. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se decreta el sobreseimiento del juicio por las razones y fundamentos vertidos en el presente fallo.

**SEGUNDO.** Notifíquese personalmente al actor y por oficio a las autoridades demandadas.

Así lo resolvió el Magistrado de la Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, **LICENCIADO ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** ante el **LICENCIADO MARDOQUEO CALDERÓN FERNÁNDEZ**, Secretario de Acuerdos quien autoriza y da fe.



**TEJAV**  
Tribunal Estatal de Justicia  
Administrativa de Veracruz

**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**  
MAGISTRADO

**MARDOQUEO CALDERÓN FERNÁNDEZ**  
SECRETARIO DE ACUERDOS