




### **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. TOCA 587/2019 y acumulado 77/2020 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del representante legal de la persona moral.</b>
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 de la revisión de procedimientos contencioso administrativo.
Firma del titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	24 de febrero de 2022 <b>ACT/CT/SO/02/24/02/2022</b>



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

**TOCA DE REVISIÓN: 587/2019 Y  
SUS ACUMULADOS 588/2019 Y  
51/2020.**

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO: 713/2017/2ª-I.

ACTOR: [REDACTED] CONFIDENCIAL  
en su carácter de apoderado legal de  
CONSTRUCCIONES MAQUINARIA Y CONTROL  
S.A. DE C.V.

DEMANDADAS: SECRETARÍA DE  
INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS  
DEL ESTADO y otra.

MAGISTRADO PONENTE: ROBERTO  
ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A 1 DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL  
VEINTIUNO.**

**RESOLUCIÓN DEFINITIVA** que revoca la sentencia dictada por  
la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el treinta  
de agosto de dos mil diecinueve, en la que se acreditó el incumplimiento  
del contrato de obra pública número SIOP-OP-PE-004/2013DGCR.

## **1. ANTECEDENTES DEL CASO**

1.1. El treinta de octubre de dos mil diecinueve la Segunda Sala  
del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa dictó resolución en el  
expediente 713/2017/2ª-I que promovió [REDACTED] CONFIDENCIAL  
[REDACTED] CONFIDENCIAL en su carácter de apoderado legal de CONSTRUCCIONES  
MAQUINARIA Y CONTROL S.A. DE C.V. en contra de la Secretaría de  
Infraestructura y Obras Públicas. La Segunda Sala tuvo por acreditado el  
incumplimiento del contrato de obra pública número SIOP-OP-PE-  
004/2013DGCR y ordenó a las demandadas a pagar al actor la cantidad  
de \$9,418,039.00 (nueve millones cuatrocientos dieciocho mil treinta y  
nueve pesos cero centavos), así como la cantidad de \$4,778,658.04  
(cuatro millones setecientos setenta y ocho mil seiscientos cincuenta y  
ocho pesos con cuatro centavos).

1.2 Inconforme con la resolución descrita en el párrafo anterior, el  
actor, la autoridad demandada y la autoridad que fue vinculada al  
cumplimiento del fallo, Secretaría de Finanzas y Planeación, promovieron  
recurso de revisión, los cuales se radicaron bajo los números de Toca

587/2019, 588/2019 y 51/2020. Posteriormente, se ordenó su acumulación y el expediente se turnó al magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez quien formuló el respectivo proyecto de resolución y lo sometió a consideración del Pleno; órgano colegiado que pronuncia esta sentencia en los términos siguientes.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente recurso de revisión y su acumulado de acuerdo 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; y 1, 344, 345 y 347, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

## **3. PROCEDENCIA**

El recurso de revisión y su acumulado que por esta vía se resuelven, reúnen los requisitos de procedencia previstos en los numerales 344 y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al haberse interpuesto en contra de una sentencia que decidió el fondo de la cuestión planteada en el juicio de origen 713/2017/2ª-I del índice de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

## **4. LEGITIMACIÓN**

La legitimación de los recurrentes para promover los recursos de revisión se encuentra debidamente acreditada en virtud de que, dentro los autos principales se observa la admisión de la personalidad del actor, mediante el instrumento notarial respectivo, así como se admitieron los referidos recursos promovidos por los delegados de las autoridades demandadas, quienes acompañaron la copia certificada de sus respectivos nombramientos. En ese orden, se estima que se encuentran facultados para la interposición de los medios de impugnación que ahora se resuelven.

## 5. ESTUDIO DE FONDO

### 5.1 Planteamiento del caso.

El apoderado legal de la parte actora, **CONFIDENCIAL** apoderado legal de la actora "Construcciones, Maquinaria y Control, S.A. de C.V.", en su único agravio expresó lo siguiente:

Dice que la Sala Unitaria sustenta su determinación de la improcedencia de los gastos financieros a su favor, en virtud de lo señalado en la cláusula vigésima primera del contrato impugnado de incumplido, lo cual no es exacto, habiendo dejado de lado los argumentos con que sustenta para tal procedencia, pues el pago de gastos financieros a su favor, a pesar de que no se pactaron dentro del contrato y tampoco la Ley de Obra Pública vigente en esa época contenía tal obligación, sin embargo esto no imposibilita aplicar la nueva ley a una situación jurídica surgida con anterioridad.

Por lo que respecta a los agravios expuesto por el representante legal de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, formuló las siguientes manifestaciones:

Dijo que le causa agravios a su representada, y contraviene lo dispuesto por los artículo 9, 10, 48, 66, 109, 110 y 325 fracciones II, III, IV y V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, así como violaciones a los principios de congruencia, exhaustividad, legalidad y debido proceso la sentencia de la Segunda Sala, en cuanto hace a los resolutivos I, II, y III en relación con el considerando quinto, pues el A quo omitió realizar el análisis de los argumentos expresados por su parte, ya que consideró que se actualizaba la negativa ficta, comprobando la existencia del incumplimiento del contrato SIOP-OP-PE-004/2013-DGCR, señalando que de acuerdo a la cláusula novena, la erogación se realizaría siempre y cuando el contratista cumpliera con sus obligaciones, siendo que la parte actora acredita lo anterior con copia simple del acta de entrega recepción de veinte de noviembre de dos mil catorce.

Continua argumentando, que es violatorio el que se haya determinado que la suscripción del acta de extinción de derechos y

obligaciones exhibida por su representada, constituye una relación asimétrica de derechos y obligaciones que se coloca a la administración, perdiendo de vista que las características de los contratos públicos cuyo objeto atiende al cumplimiento de atribuciones del Estado, no conlleva el considerar que el particular contratista se le obligue a suscribir documentos que lo dejen en desventaja o desigualdad ante la autoridad contratante, por lo que su argumento relativo a que la documentación no es suficiente y deriva de una desigualdad de las partes por estar en una relación asimétrica de subordinación, es equivocado y contrario a derecho, dado que el particular contratista tuvo conocimiento de los términos que pactó en el contrato y los requisitos establecidos en la legislación que lo rige, pues efectivamente no se encuentra ante un contrato de derecho civil, sino de derecho administrativo.

De lo anterior (continúa exponiendo), contrario a lo señalado por la A quo, el acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones no es un documento que se obligue a suscribir a los contratistas en virtud de la relación de las partes, ni constituye una mera formalidad, sino que su formalización obedece a lo pactado en el último párrafo de la cláusula vigésima octava del contrato, no siendo correctamente valorado por la Sala A quo.

Refiere que la Sala Unitaria fue omisa en analizar la prueba consistente en el finiquito de obra de fecha nueve de abril de dos mil catorce, celebrado de manera bilateral entre el actor y la autoridad demandada Secretaría de Infraestructura y Obras, cuyo contenido hace prueba plena y corrobora lo plasmado en el acta de extinción de derecho su obligaciones, es decir, que el importe de las estimaciones fueron cobradas por el contratista y que no existe adeudo a su favor.

En cuanto a la señalado por la Sala de origen, respecto a que consideró que la cantidad exigida por el actor se sustenta en el "Decreto Número 899 por el cual se afecta el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal al Pago del Pasivo Circundante proveniente de los Adeudos que reconoce el Gobierno del Estado a favor de Proveedores y Contratistas y que Sientan las Bases para la Creación de Dos Fideicomisos Irrevocables para el Cumplimiento de este Objeto"<sup>1</sup>, a través del cual supuestamente el Gobierno del Estado de Veracruz

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo se denominará como Fideicomiso únicamente.



reconoce un adeudo a favor del actor, pues en fecha treinta de diciembre se abrogó, siendo malinterpretado por esa autoridad el motivo de tal abrogación, pues indica que solo fue por la extinción del Fideicomiso Público, y no así del reconocimiento de adeudo que el Gobierno del estado contrajo con diversos proveedores y contratistas, pues señala que el decreto abrogatorio dejó intocado el tercer considerando del decreto 899, porque solo se pronunció sobre la extinción del fideicomiso, por lo que queda demostrado el incumplimiento del contrato en análisis, al supuestamente no haberle efectuado la liquidación total al contratista, argumentos que son incorrectos pues el reconocimiento de adeudo del abrogado decreto, no puede tener efectos probatorios y menos aun, de manera posterior a su abrogación, menos aun que no atiende a los motivos por los cuales se emitió el decreto de "Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Finanzas y Planeación a revisar y en su caso validar los presuntos adeudos de la administración 2010-2016 a cargo de las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal con proveedores y contratistas", el cual dejó sin efecto el fideicomiso.

De igual manera dice que es ilegal e incongruente que se le condene a mayores prestaciones que las señaladas por el actor en su escrito, pues el extinto contrato de obra se celebró por un total de \$8, 281, 320.00 (ocho millones doscientos ochenta y un mil trescientos veinte pesos 00/100 M.N.) incluido el valor agregado, siendo que el actor solicitó el pago indicado por concepto de estimaciones 1, 2, 3 y 4, por lo que resulta incongruente que la Sala A que condene a un pago mayor al asignado en dicho contrato.

También, dice que son incorrectas las apreciaciones de condena a gastos financieros por ser infundados, ya que se determinó que los mismos resultaban fundados al encontrarse pactados en la cláusula vigésima, pues en la misma se desprende que la contratista deberá reintegrar a la contratante los pagos que se hubieran realizado en exceso o en su caso, el monto de anticipo otorgado que no hubiera amortizado la contratista, incluyendo los gastos financieros que se generen, y no como equivocadamente interpretó. En adhesión dice la autoridad demandada que el contrato se celebró el dieciséis de diciembre de dos mil trece y la ley aplicable es la número 825 de Obras públicas y Servicios Relacionados con Ellas para el Estado de Veracruz, en el cual no se

contemplaba el pago de gastos financieros a favor del contratista, pues estos se adicionaron hasta el once de enero de dos mil dieciséis, al añadir el séptimo párrafo al artículo 65 de la norma en cita.

Por último, dice que le causa serios agravios que se vincule a la Secretaría de Finanzas y Planeación al cumplimiento del pago, pues en todo caso debió llamarse a juicio, y que esa figura de "vinculación" no se encuentra contemplada en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

Por su parte, la autoridad demandada **Secretaría de Finanzas y Planeación** realizó las manifestaciones siguientes en vía de agravio:

Que el acto impugnado consistió en un incumplimiento de contrato, el cual solo puede atribuirse a quien contrajo la obligación correlativa, por lo que no se sostiene la condena en su contra.

Que, de acuerdo con la literalidad de la norma, no le asiste la calidad de autoridad demandada a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, pues el artículo 281, fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado refiere quiénes tendrán dicha calidad sin que se ubique en los supuestos del precepto en cita.

Que desde la admisión de la demanda debió precisarse que a la Secretaría de Finanzas y Planeación no le asistía el carácter de autoridad demandada, pues solo revisten dicho carácter aquellas autoridades que han emitido el acto impugnado. Por tanto, sostiene que el juicio en su contra debió sobreseerse.

Según la recurrente, la Segunda Sala no analizó correctamente las causales de improcedencia, ni fijó los puntos a dilucidar, así como tampoco estudió todas las cuestiones que le fueron planteadas. Esto, porque a su decir, el hecho de que la Segunda Sala haya considerado que su representada tenía la calidad de autoridad demandada no resulta lógico ni jurídico, aunado a que no encuentra asidero en ninguna de las disposiciones legales que invocó en su resolución.

En ese sentido, combate la cita que hace la Segunda Sala de los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y





que, a partir de ellos, dicha Sala haya concluido que la autoridad en mención resultaba vinculada a la sentencia por imperio de ley, pues de tales artículos no se desprende que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado deba cumplir con responsabilidades contractuales ajenas. Tampoco es atendible el argumento relativo a que la vinculación decretada por la Segunda Sala constituye una garantía de tutela judicial efectiva pues ésta depende de la actuación del Tribunal y no de las atribuciones de las autoridades en comento.

Además, señala que la Segunda Sala reconoció que la Secretaría de Finanzas y Planeación no participó en la celebración del contrato, por lo que no es viable que se le haya considerado como autoridad demandada ya que al hacerlo se contraviene la voluntad de las partes que sí fueron contratantes y sobre quienes recaen las obligaciones derivadas de dicho instrumento, por lo que, no es viable condenarla al pago de la cantidad adeudada.

Aunado a lo anterior, señala que está impedida para realizar cualquier pago sin que medie la solicitud, autorización o aval de la unidad presupuestal correspondiente; que no estuvo en condiciones de desvirtuar el adeudo porque no contó con elemento alguno para ello al no tener intervención en contrato, y que de condenarla al pago, podrían darse casos en los que se dañe la hacienda pública, por ejemplo, si esta dependencia paga el monto al que se le condene mientras que la otra codemandada impugne la sentencia logrando un fallo favorable.

También refiere que, en todo caso su participación en el pago de la cantidad adeudada con motivo del contrato administrativo se limita a la de un procedimiento interinstitucional, es decir, a la comunicación que debería tener la entidad contratante con la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para que ésta procediera a realizar el pago correspondiente, cuestión sobre la que no tiene competencia este órgano jurisdiccional.

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

**5.2.1** Determinar si es correcto el estudio y valor asignado por la Segunda Sala sobre el acta de entrega recepción, así como sobre el



finiquito de obra y el acta de administrativa de extinción de derechos y obligaciones.

**5.2.2** Determinar si es correcto que la Segunda Sala haya determinado la procedencia de un pago por gastos o intereses financieros.

**5.2.3** Determinar si es correcto que la Segunda Sala haya otorgado la calidad de autoridad demandada a la Secretaría de Finanzas y Planeación.

## **6. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.**

### **6.1 Es incorrecta la valoración probatoria realizada por la Segunda Sala.**

La autoridad recurrente Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas señala que la sentencia impugnada vulneró los principios de exhaustividad y congruencia al no estudiar correctamente las documentales consistentes en el acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones el acta entrega recepción, así como en el finiquito con los cuales, desde su óptica, se acreditaba que por su parte había cumplido con todas las obligaciones emanadas del contrato que motivó el juicio de nulidad.

El agravio es **fundado** como se verá a continuación.

En principio, conviene tener presente cuáles fueron los razonamientos expresados por la Segunda Sala al valorar tanto el acta de entrega recepción, como el finiquito, así como el acta de administrativa de extinción de derechos y obligaciones.

Al respecto, se tiene que la Sala Unitaria dijo que el acta de marras, aunque se efectúe su firma, están obligadas las autoridades administrativas a conservar en sus archivos los documentos justificativos de pago y no se constriñe a negar la obligación de este sin aportar documentos que justifiquen su dicho.



En relación con el acta entrega recepción, al obrar en copia simple, la Sala correctamente le otorgó valor indiciario de los trabajos datan del veinte de marzo de dos mil catorce, pero que, al ser anexada una copia certificada por parte de la autoridad, en la contestación de la demanda, se le asignó valor pleno y demostró la entrega de los trabajos.

Atendiendo a su finalidad, tal documental demostraba la entrega física de los trabajos de construcción de la obra objeto del contrato SIOP-OP-PE-004/2013DGCR y que éstos se encontraban concluidos el veinte de marzo de dos mil catorce, sin embargo, no tenía el alcance para demostrar que la contratante había realizado el pago de la estimación reclamada, ya que se trataba del cumplimiento a una de las formalidades pactadas en el contrato de obra pública cuando ésta concluyera, sin que se traduzca en un comprobante de liquidación.

En cuanto al acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones, la Segunda Sala refiere de manera resumida que entre los elementos de un contrato administrativos encuentra la desigualdad de las partes, por lo que es válido que la suscripción de tal documento se da como resultado de la relación asimétrica de subordinación en que se coloca el contratante, obligándose a aceptar cláusulas y condiciones exorbitantes que pudieran parecer nulas, además de que las autoridades administrativas están obligadas a conservar sus archivos los documentos justificativos de pago y no constreñirse a negar la obligación sin aportar documentos que justifiquen sus dichos, siendo el pago un acto positivo que debe ser demostrado.

Esto lo relaciona la Sala Unitaria, al traer al juicio como un hecho notorio fundamentado en el artículo 48 segundo párrafo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, el decreto de "Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Finanzas y Planeación a revisar y en su caso validar los presuntos adeudos de la administración 2010-2016 a cargo de las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal con proveedores y contratistas" en donde se demuestra que el Estado reconoce un adeudo con el actor, no dejando de considerar que dicho decreto se abrogó en fecha treinta de diciembre de dos mil dieciséis por medio del Decreto 11, es decir solo la extinción del Fideicomiso Público número s/0500149 de Administración del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal, no así el

reconocimiento del adeudo que el Gobierno del Estado contrajo con diversos proveedores y contratistas, pues se dejó intocado el Tercer Considerando del similar 899.

En el mismo sentido la Segunda Sala razonó que el acta entrega en mención, no podía interpretarse como una aceptación tácita o expresa de la parte actora en el sentido de que no existía adeudo alguno a su favor, pues sostener esa postura sería tanto como desvirtuar su finalidad con la que se elaboró en plena contravención a las normas que rigen el contrato.

En cuanto al finiquito de obra, la Sala de origen estimó que se trataba de un documento técnico por el cual se elaboraba el finiquito de los trabajos correspondientes que dan por terminados totalmente los derechos y obligaciones asumidos por las partes contratantes en términos de la normativa, pero, como acto posterior a ello, la Sala Unitaria consideró que la autoridad demandada debía acreditar que se llevó a cabo el finiquito correspondiente. Esto es, mediante la notificación al contratista, pues si ya fue determinado el saldo total la autoridad tenía la obligación de poner a disposición del actor el pago correspondiente.

En ese orden, la Segunda Sala arribó a la conclusión de que, con sus consideraciones, era una carga procesal para la autoridad demandada comprobar el hecho relativo a que efectivamente se realizó el pago correspondiente de las estimaciones reclamadas en el juicio en razón de que, era ella quien podía allegarse a los medios de prueba necesarios y al expediente integrado con motivo del contrato de obra pública SIOP-OP-PE-004/2013-DGCr a fin de desvirtuar la afirmación del actor, pero al no haberlo hecho así, continúa la Segunda Sala, al no haber efectuado la liquidación total del mismo a la empresa en comento, es suficiente para declarar la nulidad del incumplimiento de contrato aquí reclamado, en términos de lo establecido en el artículo 326, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, que dispone la nulidad de los actos en cuanto a que si los hechos que los motivaron no se realizaron, esto es, que el cumplimiento de las cláusula provenían del acuerdo de voluntades, no se efectuó a plenitud.

Hasta aquí, lo medular del razonamiento utilizado por la Segunda Sala para acreditar el incumplimiento de pago a cargo de la autoridad demandada.

No obstante, esta Sala Superior se aparta del criterio sostenido por la primera instancia. Ello es así, pues la A quo dejó de advertir que la demandada exhibió tres documentales que, valoradas en su conjunto y ante la circunstancia de no haber sido objetadas por la parte actora, generan plena convicción de que en el contrato administrativo base de la acción se extinguieron las obligaciones a cargo de la demandada y, por tanto, no existe base jurídica para exigirle que entregue la cantidad reclamada por la actora.

Al respecto, obra en el expediente el acta de entrega recepción del contrato base de la acción, el acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones, así como el finiquito de la obra en cuestión. En ese orden, debe anotarse que tales documentales fueron exhibidas en copia certificada por la autoridad al contestar la demanda, por lo que cuentan con pleno valor probatorio de conformidad con el artículo 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado haciendo fe de la existencia de los originales.

Aunado a lo anterior, la sala de primera instancia debió advertir que esas documentales no fueron objetadas por la parte actora de manera eficaz. Esto es así, pues si bien dentro del expediente en que se actúa la parte actora ejerció su derecho de ampliar la demanda, lo cierto es que al hacerlo combatió aspectos distintos a la validez de tales pruebas.

Si bien la parte actora, al ampliar la demanda, se refirió a las tres documentales en cuestión (acta de entrega recepción, acta de extinción de derechos y obligaciones y finiquito), lo cierto es que al hacerlo únicamente se limitó a señalar que se le adeudaba el pago del contrato base de la acción y que en el expediente no existían otras pruebas tales como pólizas de cheques o transferencias electrónicas por el que se haya cubierto el total del adeudo.

Es decir, la parte actora no objetó la validez y vigencia de las documentales exhibidas por la autoridad. En lugar de ello, argumentó que

hacían falta otras pruebas para demostrar el pago, sin embargo, se insiste en que nada argumentó en cuanto al valor y alcance probatorio del acta de entrega recepción, del acta de extinción de derechos y obligaciones, así como del finiquito.

En otras palabras, la parte actora pretende que el órgano jurisdiccional desconozca el valor de las documentales ofrecidas por la autoridad demandada con base en cuestiones ajenas a esas mismas documentales, como podría ser la supuesta falta de otras pruebas (transferencia electrónica o póliza de cheques).

Debe señalarse que esta falta de objeción sobre las pruebas ofrecidas por la demandada conduce a este Tribunal a otorgarles el valor que en derecho corresponde. Además, ello permite extraer ciertas consecuencias que no admiten refutación, como la celebración del contrato, la fecha de terminación del mismo, así como el acto mediante el cual se extinguen y finiquitan las obligaciones de las partes contratantes.

Entonces, de la valoración adecuada de las documentales en cita, es válido sostener que las partes celebraron un acto, específicamente el finiquito, en el que establecen haber pagado y recibido los montos por las estimaciones producto del contrato base de la acción y si bien la autoridad, tal como refiere la parte actora, no aportó las transferencias bancarias o las pólizas de cheque, ello no lleva a concluir necesariamente que la autoridad fue omisa en realizar el pago, sino que, en el mejor de los casos para la parte actora alcanzaría para sostener que la autoridad fue omisa en aportar tales documentales al sumario.

Sin embargo, el hecho de no aportar la evidencia o constancia de una eventual transferencia electrónica o póliza de cheque es insuficiente por sí mismo para negar valor a las documentales que sí se encuentran en el expediente (acta de entrega recepción, acta de extinción de derechos y obligaciones y finiquito), que gozan de la presunción de validez y de legalidad y de las que, se insiste, es posible concluir lógicamente que se celebró el contrato base de la acción, su lapso de duración, la extinción de derechos y obligaciones para las partes, así como la recepción de los montos, por concepto de estimaciones, por parte de la actora.



Al ser así las cosas, debe establecerse que, a diferencia de lo sostenido por la sala de primera instancia, el contrato fue cumplido y pagado por la autoridad demandada, de ahí que lo procedente sea revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar reconocer la validez del acto impugnado.

No pasa desapercibido el que la recurrente señala que fue incorrectamente valorado el decreto “Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Finanzas y Planeación a revisar y en su caso validar los presuntos adeudos de la administración 2010-2016 a cargo de las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal con proveedores y contratistas”, pues dice que se encuentra abrogado, no obstante lo anterior, tal argumentación se encamina a obtener, por parte de este tribunal el reconocimiento de validez del acto impugnado, lo que ya se ha alcanzado, de ahí lo inatendible del planteamiento.

Misma suerte corre el argumento de la demandada Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, encaminado a demostrar una incongruencia en la cifra que, como suerte principal, fue condenada a entregar a la actora, pues lo cierto es que la determinación adoptada le genera un mayor beneficio.

## **6.2. Es incorrecto condenar al pago de intereses financieros.**

La parte demandada recurre la consideración del pago de intereses financieros a favor del actor, pues en síntesis, la A quo realiza una desacertada interpretación de una cláusula del contrato SIOP-OPPE-004/2013-DGCR, inclusive argumenta que en la época de celebrado el contrato, no existía tal concepto dentro de la ley correspondiente.

La parte actora en el juicio principal, coincide con el argumento expuesto por la autoridad Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz, pues dice que las razones expuestas por la Sala Unitaria, no son aquellas por lo cual debería haberse determinado el condenar a intereses financieros, pues la cláusula vigésimo tercera del contrato, no establece el pago de intereses financieros a su favor, además de que la Ley de Obra Pública aplicable en el año del acto

jurídico celebrado no los contemplaba, pero debe de hacerse por protección a su derecho humano.

Por cuestión de método y toda vez que los agravios de ambas partes discurren sobre el mismo tema (los gastos financieros) se estudiarán en su conjunto. Se explica, mientras que la demandada niega la procedencia de los gastos financieros la parte actora aduce su procedencia pero por razones distintos a los aseverados en la sentencia de primera instancia.

Al respecto, esta Sala Superior estima que tiene razón la demandada y no la tiene la parte actora, de ahí que el agravio de la autoridad sea fundado y suficiente para determinar que no debe condenarse al pago de intereses financieros. Lo anterior se explica a continuación.

Como se desprende del contrato SIOP-OPPE-004/2013-DGCR, la cláusula vigésimo primera decía que la contratista deberá reintegrar las cantidades correspondientes más los gastos financieros, haciendose referencia a los pagos en exceso, falta de amortización, inversión o devolución del anticipo.

En el apartado de las declaraciones, en el señalado con el número romano II, de título DE "LA CONTRATISTA", detallandose que es una persona moral constituida en términos de la escritura pública 53,056 de fecha catorce de febrero de dos mil ocho, pasada ante la fe del Licenciado Yohan Hillman Chapoy, titular de la Notaría Pública número Dos de la Demarcación Notarial de Coatzacoalcos, Veracruz, lo que evidentemente no podría estarse refiriendo a la autoridad demandada, por lo que la apreciación realizada por la Sala Unitaria, evidentemente no es acertada como lo han manifestado ambas partes.

Por lo anterior, al haberse fundado tal condena en el hecho antes narrado, es que evidentemente no se pactaron tales derechos y obligaciones es que sería el imposible condenar, maxime que en el tiempo en que se realizó el acto jurídico, no existía en la ley tal condición, cuestión que es conocida por ambas partes, lo cual no es incontrovertido, sino que mas bien comparten (actor y demandados) ese mismo criterio, pues como bien dice el actor, la Ley de Obras Públicas entró en vigor el



diecisiete de abril de dos mil trece, sin que en ese momento se previniera la obligación de pagar gastos financieros en caso de omisión del pago de estimaciones, por lo que sería imposible el determinar su procedencia.

No pasa inadvertida por esta Sala Superior, que el único agravio del actor refiere a solicitar el pago de los intereses financieros a un derecho humano a la reparación integral del daño o justa indemnización, sin especificar en que artículo de nuestra carta magna se encuentra ubicado para la materia administrativa, también no indica argumento alguno que permita el estudio del porque una persona moral como la que representa, se le concedan tales prerrogativas, pues si bien es cierto la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, generó nuevos deberes para los órganos jurisdiccionales, en el caso concreto, el recurrente se limita a manifestar que un derecho humano a la reparación integral del daño o justa indemnización debe considerarsele, sin embargo no realiza un mínimo planteamiento que permita tal estudio, pues si bien existe una diferencia en cuanto a los contratos administrativos y civiles, también debe tenerse en cuenta que es un acuerdo de voluntades, por lo que debe regirse por los términos existentes en el momento en que se perfecciona y externa la voluntad. Sirve para apoyar tal consideración la tesis jurisprudencial de rubro **“CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE<sup>2</sup>”**, la cual por los conceptos jurídicos en ella planteados, sustenta los antes expuesto.

**6.3 Es correcto que la Segunda Sala haya otorgado la calidad de autoridad demandada a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.**

Según la Secretaría de Finanzas y Planeación el acto impugnado consistió en un incumplimiento de contrato, el cual solo puede atribuirse a quien contrajo la obligación correlativa, por lo que no se sostiene la

---

<sup>2</sup> Registro digital: 2008514 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Común Tesis: XXVII.3o. J/11 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, página 2241 Tipo: Jurisprudencia.

condena en su contra. Además, de acuerdo con la literalidad de la norma, no le asiste la calidad de autoridad demandada, siendo que ni siquiera se le otorgó la oportunidad de manifestarse de acuerdo con sus intereses, aunque su carácter fuera de tercero ajeno.

Por otra parte, refiere que de los artículos 9 fracción III, 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, 2 fracción LVI, 5 y demás relativos del Código Financiero del Estado así como las atribuciones conferidas en los numerales 24 fracción LXVI y 28 fracción XVII del Reglamento de la esa dependencia, no se desprende que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado deba cumplir con responsabilidades contractuales ajenas, siendo falsa la existencia del supuesto deber que se pretende imponer a su representada.

Las manifestaciones de agravio resultan **infundadas** como se verá a continuación.

Esta Sala Superior comparte el criterio vertido en la sentencia recurrida y sobre el cual, la Segunda Sala estimó que las recurrentes se encontraban vinculadas a lo que en ella se resolviera. Esto es así, porque contrario a lo que afirman en su escrito recursal, la calidad de demandada de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado encuentra apoyo precisamente del artículo 281, fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

De acuerdo con el precepto en mención, la calidad de demandada la tiene la autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado. Así, no se pasa por alto que en el juicio sometido al conocimiento de la Segunda Sala el acto impugnado consistió en la omisión de pago, por parte de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, de la cantidad adeudada con motivo del contrato que previamente habían celebrado con la parte actora.

En esa omisión de pago tiene participación no solamente la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, pues de acuerdo con la normativa vigente invocada por la Segunda Sala, la Secretaría de Finanzas y 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 otras palabras, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado sostiene que al no haber suscrito el contrato cuyo incumplimiento se demanda es suficiente para no darle el carácter de autoridad demandada. No obstante, en los casos en los que el acto impugnado consiste en el incumplimiento de pago de un contrato administrativo, sí le asiste dicha calidad en razón de que en el pago de ese contrato la normativa le impone una obligación al respecto, por lo que al no ocurrir el pago (una vez que se demostró que la parte actora cumplió con sus obligaciones contractuales), desde luego que participa también en la ejecución del acto impugnado, pues si el actor no recibe la cantidad que se le adeuda no es solamente por la omisión de la autoridad contratante, sino también de aquélla a quien la normativa impone la obligación de asignar los recursos o ejercerlos con tal propósito.

No deja de advertirse que la recurrente intenta defenderse bajo el argumento consistente en que, de los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no se deriva la obligación de cumplir con responsabilidades contractuales ajenas. Empero, esta Sala Superior considera que en el momento en que se ha demostrado que la parte actora cuenta con el derecho a recibir su pago por haber cumplido a cabalidad con sus obligaciones contractuales, la obligación de pago no le resulta ajena, pues la dependencia encargada del manejo de los recursos es la recurrente.

En cuanto a sus manifestaciones en el sentido de que para liberar cualquier pago, debe mediar la solicitud, autorización o aval de la unidad presupuestal correspondiente, esta Sala Superior considera que las mismas son **inatendibles**, pues pasan por alto que en la sentencia emitida por la Segunda Sala se tuvo por acreditado el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del actor, cuestión que hace exigible su reclamo sobre la cantidad adeudada, por lo que, la autoridad demandada debe proceder a su pago. Sobre la base anterior, la autoridad no puede oponer al cumplimiento de sus obligaciones, cuestiones de carácter administrativo o de trámite que en todo caso no corresponde desahogar al particular, quien demostró el derecho que tiene a cobrar.

Estimar lo contrario, es decir, conceder la razón a la autoridad en cuanto a la improcedencia del pago por no haberse realizado ciertos trámites administrativos, sería tanto como variar las condiciones pactadas entre la administración pública y el particular, pues se le estarían imponiendo requisitos adicionales a los que se estipularon en el contrato que, se insiste, demostró haber cumplido a cabalidad.

Por la misma razón es **inatendible** su argumento en el sentido de que, se está ante un procedimiento interinstitucional, es decir, a la comunicación que debería tener la entidad contratante con la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para que ésta procediera a realizar el pago correspondiente. Lo anterior es así, pues dicho planteamiento pretende eludir la responsabilidad que asiste a la Secretaría de Finanzas y Planeación cuando se ha demostrado mediante sentencia emitida por un órgano jurisdiccional el incumplimiento de un contrato administrativo.

La recurrente señala que, de condenarla al pago podrían darse casos en los que se dañe la hacienda pública, por ejemplo, si la Secretaría de Finanzas y Planeación paga el monto al que se le condene mientras que otra codemandada impugne la sentencia logrando un fallo favorable.

Al respecto, tales argumentos son **inatendibles**, pues pierden de vista que si la Secretaría de Finanzas y Planeación realiza los pagos correspondientes como consecuencia de la sentencia que declaró el incumplimiento del contrato por parte de la autoridad, en realidad estaría acatando una decisión jurisdiccional que estudió el fondo de la cuestión planteada, y en cuanto a la posibilidad de que la codemandada desarrolle una actitud distinta ante el cumplimiento de una sentencia condenatoria, debe señalarse que la ley contempla medios idóneos para proteger el interés del Estado cuando el particular obtiene un beneficio indebido.

Por las razones anteriores, se considera que los agravios de las autoridades recurrentes resultan por una parte infundados o inatendibles y por otra fundados y suficientes para revocar la sentencia dictada por la Segunda Sala.



## 7. EFECTOS DEL FALLO

Los efectos del presente fallo son revocar la sentencia dictada el treinta de agosto de dos mil diecinueve por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz y en su lugar reconocer la validez del acto impugnado.

## 8. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se revoca la sentencia dictada el treinta de agosto de dos mil diecinueve en el expediente 713/2017/2<sup>a</sup>-1 por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, por las razones y para los efectos precisados en este fallo.

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

**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 unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ y ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIERREZ**, siendo el primero de los nombrados el ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.

  
**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.**  
MAGISTRADO

  
**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ.**  
MAGISTRADO.



**ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIERREZ**  
**MAGISTRADA.**



**ANTONIO DORANTES MONTOYA.**  
**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.**

