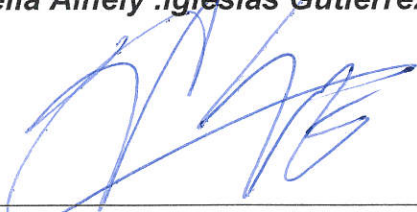




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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	Cuarta Sala
Identificación del documento	Juicio Contencioso Administrativo (569/2017/4ª-II)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del representante legal de la persona moral.
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma de la magistrada	Dra. Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	23 de junio de 2022 ACT/CT/SO/06/23/06/2022

EXPEDIENTE NÚMERO: **569/2017/4^a-II**

PARTE ACTORA: **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física REPRESENTANTE LEGAL DE ZUCRA CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA S.A. DE C.V.**

AUTORIDADES DEMANDADAS:
INSTITUTO DE ESPACIOS EDUCATIVOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, DIRECTOR GENERAL, JEFE DEL DEPARTAMENTO JURÍDICO Y SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO

TERCERO INTERESADO: **SUBDIRECTOR DE ASUNTOS CONTENCIOSOS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO**

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave.
Sentencia correspondiente al siete de febrero de dos mil veinte.

V I S T O S, para resolver, los autos del Juicio Contencioso Administrativo **569/2017/4^a-II**; y,

R E S U L T A N D O

1. El C. **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física** representante legal de la empresa Zucra Constructora e Inmobiliaria S.A. de C.V., mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de la extinta Sala Regional Zona Centro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado promovió juicio contencioso administrativo en contra del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz, Director General, Jefe del Departamento Jurídico y Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, de quienes impugnó: *"... el incumplimiento de contrato así como el incumplimiento de pago derivado del contrato."*

2. Admitida la demanda por auto de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, previo cumplimiento a un requerimiento efectuado por esta Cuarta Sala, se le dio curso a la misma y se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que dentro del término de quince días que marca la ley produjeran su contestación, emplazamientos realizados con toda oportunidad.

3. El doce de diciembre de dos mil dieciocho se tuvo por contestada la demanda; por auto diverso de

veinticinco de marzo de dos mil diecinueve se ordenó correr traslado al tercero interesado, Subprocuraduría de Asuntos Constenciosos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, la cual ejerció dicho derecho como consta en auto de veintiséis de abril del mismo año.

4. Seguida la suecuela procesal, el veintidós de enero del año en curso se llevó a cabo la audiencia del juicio, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 320 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, con la asistencia de la parte actora y el delegado del Instituto de Espacios Educativos del Estado, no así la restante autoridad demandada ni el tercero interesada, ni persona que legalmente las representara, apesar de haber quedado debidamente notificadas con toda oportunidad, en la que se recibieron todas y cada una de las pruebas que así lo ameritaron, asimismo, se hizo constar que no existió cuestión incidental que resolver. Cerrado el período probatorio, se abrió la fase de alegatos, haciéndose constar que los comparecientes formularon los suyos en manera verbal y por escrito y las restantes demandadas por escrito, con fundamento en el diverso numeral 323 del Código invocado, se ordenó turnar los presentes autos para resolver.

C O N S I D E R A N D O

I. Esta Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso

administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 fracción VI de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Ignacio de la Llave, Veracruz; 1, 278, 280 fracción II y 292 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y 1, 2, 8 fracción III, 23, 24 fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, al ejercer su función jurisdiccional en todo el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. La personalidad de las partes queda acreditada de la siguiente manera: La parte actora con base en lo dispuesto por los artículos 281 fracción I, 282 y 283 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y de las autoridades demandadas conforme a los diversos 2 fracción VI y 281, fracciones II y III, 301 y 302 del citado código.

III. Se tiene como acto impugnado: *“... el incumplimiento de contrato así como el incumplimiento de pago derivado del contrato.”*

IV. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 319 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, se resuelve el Incidente de Previo y Especial pronunciamiento que hacen valer las autoridades demandadas, jefe del Departamento de asuntos jurídicos del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz y en representación a su vez del citado instituto, así como el Director General del mismo, al emitir sus

contestaciones¹, en que sostienen que surge en el presente juicio la figura de litisconsorcio pasivo necesario, porque la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado no fue llamada al presente juicio, la cual señalan que es la responsable de la realización de los pagos que reclama la actora, por conducto de su Tesorería, en términos del clausulado del contrato y en el apartado de antecedentes número tres, en el que se asentaron los dictámenes de suficiencia presupuestal emitidos por la referida secretaría, acorde a lo dispuesto por el Código Financiero para el Estado, en sus artículos 2, 173, 233 y 224, 33 y 34 de los Lineamientos de la Gestión Financiera para Inversión Pública y 8,9 y 11 de los Lineamientos para el Control y la Contención del Gasto Público en el Estado.

Dicho incidente se **desecha** por improcedente, en virtud de que se sustenta en una premisa falsa, sin sustento alguno, pues contrario a lo alegado, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado integra la relación jurídica procesal en el presente juicio, toda vez que como consta en autos, sí fue llamada en su carácter de autoridad demandada en términos del auto de veintidós de octubre de dos mil dieciocho², por lo que dio contestación a la demanda mediante oficio SPAC/DACE/8062/M/2018, de once de diciembre de dos mil dieciocho³. Cuestión que desvirtúa las afirmaciones de las referidas autoridades demandadas.

¹ Visibles a fojas 110 a 127 y 179 a 190, respectivamente, de autos,

² Fojas 97 y 98 de autos

³ Fojas 192 a 200 de autos.

V. Por otro lado, antes de entrar al estudio del fondo del asunto deben analizarse las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio, ya sea que las aleguen o no las partes, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

En la especie, en los citados escritos de contestación de la demanda, las autoridades, coinciden en invocar la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción XI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y el sobreseimiento del juicio en términos del artículo 290 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado. Dichas autoridades niegan la existencia del acto impugnado como lo prevé el numeral 2 fracción I del código mencionado, pues consideran que debía existir una declaración unilateral de la voluntad emitida por el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz, ya sea el oficio en contestación a una petición de pago o la propia petición que actualice la resolución negativa ficta en términos de los diversos numerales 157 y 158 del código, como requisito *sine qua non* para la procedencia del juicio respecto de la supuesta falta de pagos, cuestión que en la especie señalan no aconteció.

Así mismo, alegan que el carácter de autoridad demandada está delimitado en el artículo 281 fracción II, incisos a) y b) del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y en razón de ello, afirman, que en todos los casos de procedencia de la

demanda nulidad, es necesaria la declaración unilateral de la voluntad o en su caso la omisión de la contestación por parte de esas autoridades.

No les asiste la razón. Conforme a lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 14/2018 (10a.), cuyo rubro dice: "**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.**"⁴, en relación con el artículo 280, fracción XI, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, que establece la procedencia del juicio contra el incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la Administración Pública estatal o municipal y los organismos autónomos. En el caso, del análisis que se hace de la instrumental pública⁵ exhibida por la parte actora en copia certificada, consistente en el contrato número SEV-IEEV-170-14, de obra pública por tiempo determinado y en base a precios unitarios, celebrado el diez de noviembre de dos mil catorce, entre el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz y Zucra

⁴ Décima Época, registro: 2016318, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 52, marzo de 2018, Tomo II, materia(s): Administrativa, página: 1284.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.

⁵ Visible a fojas 82 a 96 de autos.

Constructora e Inmobiliaria S.A de C.V., de su contenido se advierten las cláusulas relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago (segunda, cuarta y novena del contrato).

De ahí que, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago derivada de la contraprestación, especificada como objeto del contrato dentro de su cláusula primera, por la negativa u omisión del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz de pagar las facturas exhibidas por la parte actora que amparan la ejecución de los trabajos contratados, relativos a la Impermeabilización de edificios en la escuela primaria "Carlos A. Carrillo", ubicada en esta Ciudad, deben dirimirse mediante el presente juicio contencioso administrativo, al actualizar la hipótesis de procedencia prevista en el artículo 280 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Por ende, si en la demanda se alude al incumplimiento del contrato por la falta de pago y se exhiben las facturas que dice el actor no han sido pagadas, resulta improcedente desechar la demanda por no exhibir la negativa expresa de la autoridad mediante un *"oficio en contestación a una petición de pago o la omisión a dicha petición"*, como lo alegan las autoridades demandadas. Razón por la cual la causal de improcedencia en estudio se desestima.

Por su parte, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado en su contestación, inciso A)

invoca la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción XIII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, ya que jamás dictó, ordenó ejecutó o trató de ejecutar el acto impugnado, pues no se trata de un acto que se desprenda su participación, por no haber suscrito o aceptado el documento base de la acción; además que no existe conexidad entre las peticiones de la demandante y dicho documento, porque ninguno de los funcionarios de esa dependencia firmó ni se obligó al cumplimiento del contrato entre la empresa actora y el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz, como autoridad demandada. Además, señala esa autoridad que de acuerdo a las disposiciones del Código Financiero, título tercero, establece que las unidades presupuestales a través de sus unidades administrativas son responsables de ejercer el gasto público que le ha sido asignado.

Es inatendible lo anterior, dado que la intervención en el presente juicio de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado sí deviene del contrato del contrato número SEV-IEEV-170-14, de Obra Pública por Tiempo Determinado y en Base a Precios Unitarios. De dicho documento, si bien es cierto, no aparece la firma de algún funcionario que represente a esa secretaría, al haberse celebrado entre el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz, representado por su Directora General D. Xóchitl Tres Rodríguez, asistida por el licenciado Samuel Arroyo Núñez, jefe del departamento de asuntos jurídicos y la empresa Zucra Constructora e

Inmobiliaria S. A. de C. V., representada en ese acto por **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física** también lo es que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado resulta ser sujeto obligado al pago, como lo menciona el actor en su demanda, ya que así se desprende del contrato, en que refiere la intervención de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, al autorizar la suscripción del contrato conforme a lo estipulado en el apartado de antecedentes punto tres, en que consta los números del Dictamen de Suficiencia Presupuestal (DSP), de la Cartera de Proyectos de Obra Pública (CPO) y de Registro de Procedimientos de Adquisición e Inversión (RPAI), autorizados por la Secretaría, como bien menciona el Instituto de Espacios Educativos al emitir su contestación.

Así mismo, le resulta la obligación de pago conforme a lo estipulado en la cláusula novena, segundo párrafo, que señala a dicha secretaría como la facultada para realizar el pago correspondiente:

“EL INSTITUTO” TENDRÁ UN PLAZO DE VEINTE DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE RECIBA LA ESTIMACIÓN PARA TRAMITAR EL PAGO ANTE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO, UNA VEZ HECHO LO ANTERIOR, “EL CONTRATISTA” RECIBIRÁ LOS PAGOS POR CONCEPTO DE ANTICIPOS Y ESTIMACIONES MEDIANTE DEPÓSITO ELECTRÓNICO QUE REALIZARÁ LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO, A LA CUENTA

QUE PARA TAL EFECTO SEÑALE ANTE ESTE ORGANISMO.”

Y no solo eso, la obligación de la referida entidad pública emana directamente de la ley, de acuerdo con las facultades otorgadas en los numerales 9 fracción III, 19 y 20 fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 233 del Código Financiero, es la que lleva el control del ejercicio de los recursos financieros y la obligada a efectuar los pagos correspondientes, a través de la Tesorería, por ende, aunque no haya sido la autoridad que suscribió el contrato, es asequible su llamamiento a comparecer a juicio a fin de integrar la relación jurídica procesal, ante la injerencia prescrita tanto en el contrato como en las disposiciones legales aplicables. Por ello, aun cuando en su defensa el representante de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado invoque el título tercero del Código Financiero del Estado, que prevé la administración de los recursos públicos está a cargo de las unidades presupuestales, de acuerdo a los preceptos legales aludidos la obligación de pago recae exclusivamente a esa secretaría.

En el inciso B), refiere la autoridad demandada que se actualiza la fracción V de artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos, en relación con los diversos numerales 65, 66 y 67 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas y 214 de su reglamento, sosteniendo que el incumplimiento del que se duele la actora son actos consentidos, ya que no explica ni aporta prueba documental alguna relativa

a los términos y tiempo en que llegó a cubrir más del cincuenta y tres por ciento del total de la obra referido en el punto siete de los hechos de la demanda, pues solo menciona que suspendió las actividades, sin embargo reconoce que la obra debió de concluirse el catorce de febrero de dos mil quince, entonces, concluye la autoridad que se debe de tener como referencia únicamente esa última fecha, al no referir la actora si existió algún acuerdo con la autoridad contratante u otro acto similar. Por lo que, afirma, que en ese año la contratista tenía la posibilidad de impugnar oportunidad de impugnar la actuación u omisión de la autoridad contratante, pues contó con un plazo de quince días naturales para la acción legal y que, al no hacerlo en aquella época, resulta extemporáneo el medio de defensa que nos ocupa, conforme al artículo 292 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Lo anterior es inatendible, puesto que, atendiendo a la naturaleza del acto impugnado debió de haber sido pactado en esos términos en el contrato de obra pública que ocupa nuestro estudio, pues ese documento jurídico es la fuente de las obligaciones de las partes, o bien, dicha cuestión encontrarse regulada en la ley (por ser la que suple la voluntad de los contratantes en los puntos que no fueron materia expresa de la convención), sin embargo, al no haberse convenido en el contrato ni estar regulada en la ley, como en todo caso sería que la no presentación de la reclamación correspondiente traería la consecuencia a la contratista de perder el derecho a demandar en esta

vía el debido cumplimiento de pago, por tanto, resulta improcedente interpretar el clausulado del contrato en el sentido que lo hace valer la autoridad demandada. Hacerlo en la forma alegada sería tanto como darle un alcance no previsto por las normas que rigen la relación contractual, contraviniendo con el principio básico relacionado con la Teoría General de los Contratos, *Pacta sunt servanda* (debe estarse a lo pactado entre las partes).

Fortalece lo anterior porque la doctrina jurídica ha diferenciado a los contratos civiles o privados, de los contratos administrativos, entre otras razones, porque en estos últimos no opera el consentimiento tácito ni verbal como en aquellos, sino que la voluntad de la Administración Pública debe manifestarse expresamente por escrito.⁶ - - - - -

De manera que, no existe consentimiento tácito de la parte actora por el hecho de que no haya ejercido la acción legal conforme al plazo señalado por la autoridad, puesto que como ya se dijo, si no fue pactado en el contrato es claro que no puede

⁶ Tesis: III.6o.A.2 A (10a.), emitida por el Sexto Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Tercer Circuito, Décima Época, Registro: 2015351, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo IV, Materia(s): Administrativa, página: 2499, de rubro: **“MODIFICACIÓN DE UN CONTRATO ABIERTO POR ADJUDICACIÓN DIRECTA CELEBRADA VERBALMENTE ENTRE UNA ENTIDAD PÚBLICA Y UN PARTICULAR PROVEEDOR. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA (ACTUALMENTE TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA) ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA SU INCUMPLIMIENTO.”**

considerarse que ha perdido su derecho de accionar esta vía. Más aún, que el actor ha exigido el pago correspondiente, como lo acredita con el escrito de nueve de agosto de dos mil diecisiete⁷, en el que constan los sellos de recibidos del Instituto de Espacios Educativos de Veracruz y de la Subdirección Administrativa de dicho instituto, de diez y nueve del mes y año en cita, documental privada que no fue desvirtuada por la contraparte, por lo que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 en relación con el diverso 109 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, cuenta con la eficacia jurídica para acreditar los hechos que se pretenden probar. De ahí que no ha consentido la falta de pago, como se hace valer por las demandadas.

Por lo que respecta a la manifestación de que persiste la obligación de este órgano jurisdiccional para analizar las demás causales de improcedencia encaminadas a demostrar la imposibilidad de resolver de fondo el asunto. Resulta inatendible, al no precisar cuáles son aquellas que se actualizan en la especie, a fin de obligar a este tribunal analizarlas, pues si bien, el estudio de la improcedencia del juicio resulta ser de orden público y estudio preferente; también lo es que por el hecho de haberla hecho valer, es un derecho que implica una carga procesal para quien la invoca, si se pretende vincular al tribunal a examinar determinada deficiencia o circunstancia que pueda actualizar el sobreseimiento. Las causas de improcedencia que se invoquen y las que advierta el tribunal deben estudiarse, pero sin llegar al extremo de cargar con la

⁷ Visible a fojas 33 a 35 de autos.

obligación de verificar cada una de las previstas en el artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, en virtud de que no existe disposición alguna que así lo ordene. Por ende, si en la especie existe alguna otra causa de improcedencia que la demandada pretenda se estudie debió invocarla para que esta Cuarta Sala se avocara a su análisis, a fin de poder exigir el pronunciamiento respectivo; máxime que este tribunal tampoco detecta de manera clara y evidente la actualización de alguna de las prescritas en el código de la materia. Lo anterior, en términos precisamente de la jurisprudencia invocada en la contestación de la demanda, con número I.4o.A. J/100.

Por cuanto hace a la contestación de la demanda del Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado⁸, en la que hace valer en los mismos términos causales de improcedencia invocadas por la referida Secretaría, debe estarse a lo ya resuelto.

Por tanto, no ha lugar a declarar el sobreseimiento del juicio solicitado y se procede al análisis de fondo del asunto.

VI. Es oportuno señalar que esta autoridad realiza un estudio exhaustivo de las constancias que integran los autos, ello, a fin de cumplir con la obligación que tiene toda autoridad de fundar y

⁸ Fojas 269 a 277 de autos.

motivar los actos que emita, como una exigencia tendiente a tratar de establecer sobre las bases objetivas de racionalidad y la legalidad de los mismos, a efecto de procurar eliminar, en la medida de lo posible, la subjetividad y la arbitrariedad de las decisiones de autoridad; lo que además permite a los gobernados estar en condiciones de impugnar tanto los fundamentos del acto como los razonamientos que lo rigen, de conformidad con las tesis de jurisprudencias que a la letra dicen:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. *El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos*

relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.”⁹

Y,

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. *La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”¹⁰*

VII. En virtud de que el escrito de demanda constituye un todo y su análisis no debe circunscribirse al apartado de los conceptos de impugnación, sino a cualquier parte de éste donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, como lo previene el artículo 325, fracción IV, al disponer que las sentencias del órgano jurisdiccional referido contendrán el *"análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados."*, lo que un estudio integral de la demanda y no en razón de uno de sus componentes; tal como lo establece el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Séptimo Circuito, en la tesis número VII.1o.A.19 A (10a.), cuyo rubro dice: **“DEMANDA EN EL JUICIO**

⁹ Novena Época, Registro 175082, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, mayo de 2006, en materia común, tesis I.4º. A. J/43. Página 1531.

¹⁰ Novena Época, Registro 203143, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, marzo de 1996, tesis VI.2o. J/43, página 769.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ. SU ESTUDIO DEBE SER INTEGRAL.¹¹

En ese tenor, de los hechos vertidos en el escrito inicial de demanda, el actor narra que el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz llevó a cabo la celebración de un contrato de obra Pública con la empresa Zucra Constructora e Inmobiliaria S.A. de C.V., el diez de noviembre de dos mil catorce, bajo número de contrato SEV-IEEV-170-14.

Así mismo señala el actor, que el origen de los recursos utilizados para ese contrato son de carácter estatal, perteneciente al programa FAM 2014, cuyo objeto del contrato es *“llevar a cabo la construcción de Impermeabilización de Edificios en la escuela Primaria “Carlos A. Carrillo” con clave 30EPR1165F ubicada en esta localidad y municipio de Xalapa Veracruz, en la que el monto total del contrato se acordó por una cantidad de \$486,424.00 (cuatrocientos ochenta y seis mil cuatrocientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.) y un anticipo de \$145,927.00 (Ciento cuarenta y cinco mil novecientos veintisiete pesos 00/100 M.N.).”*

Precisa el actor que se fijó un periodo de ejecución para que la empresa llevara a cabo dicha obra pública que sería del diecisiete de noviembre de dos mil catorce y culminaría el catorce de febrero de dos mil quince. Que la empresa empezó con el trabajo encomendado llegando a cubrir más del cincuenta y

¹¹ Décima época, registro 2014827, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 45, agosto de 2017, tomo IV, materia Administrativa, pagina 2830.

tres por ciento del total de la obra, ello, conforme a la entrega de reportes a través de bitácoras y estimaciones entregados al instituto, con el fin de comprobar el avance físico y real de la obra encomendada.

Sin embargo, afirma el actor que el instituto no cumplió con entregar a la empresa el anticipo señalado en el contrato, ni tampoco le ha pago las estimaciones presentadas por las que se comprueba que la empresa sí iba cubriendo la obra conforme a lo requerido.

Por virtud de lo anterior, señala el actor que se vio en la necesidad de suspender las actividades encomendadas por el Instituto y estipuladas en el contrato. Esto, porque el instituto estipuló en el contrato dar un anticipo del treinta por ciento (30%) a la empresa contratista, para que ésta a la vez empezara con la ejecución de los trabajos y el resto de la cantidad del monto total del contrato se iría distribuyendo conforme a los avances físicos de la obra que se fueran justificando a través de las estimaciones, por lo que derivado de ello, la empresa presentó en tiempo y forma los avances correspondientes al anticipo y a la primera estimación, sin obtener el pago de los mismos.

Afirma el actor que ha realizado los requerimientos de pago al Instituto de Espacios Educativos sin obtener respuesta alguna y precisa que dicha autoridad le debe a la empresa que representa la cantidad de \$308,607.00 (trescientos ocho mil

seiscientos siete pesos 00/100 M.N.). Asimismo, señala diversas disposiciones legales que considera han sido violadas por la referida autoridad demandada, por no haber cumplido con lo ordenado en la ley.

Por su parte, las autoridades demandadas pertenecientes al Instituto de Espacios Educativos de Veracruz, al producir sus contestaciones de demanda, reconocen, entre otros hechos, la existencia del contrato de obra pública número SEV-IEEV-170-14, así como, la falta de pago del anticipo objeto de dicho contrato y agregan que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado es la encargada de realizar las transferencias electrónicas de los trámites realizados por ese instituto.

En ese contexto, son **fundados** los conceptos de impugnación formulados en la demanda. Acorde a las constancias que obran en autos, se tiene plenamente acreditada la relación contractual entre las partes, mediante el contrato número SEV-IEEV-170-14, de obra pública por tiempo determinado y en base a precios unitarios, celebrado el diez de noviembre de dos mil catorce, entre el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz y Zucra Constructora e Inmobiliaria S.A de C.V., mediante la documental pública exhibida por el actor en copia certificada¹², la cual tiene pleno valor probatorio en términos de los artículos 109 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

¹² Fojas 82 a 96 de autos.

El jefe del Instituto de Espacios Educativos para acreditar su dicho exhibe un legajo de copias certificadas de *"la ESTIMACIÓN ANTICIPO Y ESTIMACIÓN 1, así como un formato de Estados de Cuenta que contienen la información de índole económico/administrativa..."*¹³, del que se desprende, entre otras documentales, dos formatos denominados *"CUENTA POR LIQUIDAR"* con los datos del beneficiario (Zucra Constructora e Inmobiliaria S.A. de C.V.); de la obra (Impermeabilización de edificios en la escuela Primera Carlos A. Carrillo); número de contrato (SEV-IEEV-170-14), importe a liquidar por las cantidades de \$145,927.00 (ciento cuarenta y cinco mil novecientos veintisiete pesos 00/100 moneda nacional) y \$162,680.00 (ciento sesenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), respectivamente, con un sello que dice: *"OPERADO CL No 74541 fecha 01-DIC-14 FOLIO 20185 PROGRAMA FAM 14"* y *"OPERADO CL No 78656 fecha 07-Septiembre-2015 FOLIO 246898 PROGRAMA FAM 2014"*, entre otros datos y al calce contiene las firmas del titular de la Unidad Administrativa y de la Unidad Presupuestal, del Instituto de Espacios Educativos de Veracruz, junto con el reporte del ejercicio presupuestal; las facturas expedidas por la empresa demandante a nombre del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz, que amparan las cantidades de señaladas con antelación; el oficio SEV/IEEV/SA/02979/2015, signado por el Subdirector Administrativa y dirigidos al Director General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y

¹³ Visible a fojas 129 a 178 de autos.

Planeación del Estado mediante los cuales solicita la realización del pago correspondiente a la estimación 1; dos dictámenes técnicos emitidos por el Supervisor de Obra; bitácora de la obra en la que se hace constar el avance del cincuenta por ciento (50%) de la misma.

Documentales públicas debidamente valoradas en términos de los artículos 66, 67, 68, 104, 109 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, cuentan con pleno valor probatorio, al no existir prueba que las desvirtúa, por el contrario, están debidamente reconocidas por las propias autoridades demandadas del Instituto de Espacios Educativos de Veracruz. Elementos de convicción que evidencian que en los archivos de la referida dependencia obra la documentación anexa correspondiente a la estimación del anticipo y la estimación 1, de conformidad con la cláusula novena del contrato de Obra Pública número SEV-IEEV-170-14.

Así mismo, queda acreditado en autos que el Instituto de Espacios Educativos sí realizó los trámites de pago ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, correspondientes al Contrato de Obra Pública que nos ocupa, ya que de los formatos relativos a "CUENTA POR LIQUIDAR", antes descritos, se observan los sellos de recibido de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por lo que esta última autoridad tenía la carga procesal de justificar en autos haber efectuado los pagos de la estimación del anticipo y la estimación 1, lo cual no realizó.

Por lo anterior, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado no puede alegar desconocimiento de la obligación del pago relativo al contrato de obra pública de las obligaciones contraídas en el mismo, en primer lugar, por haber recibido la documentación correspondiente al trámite para el pago respectivo y en segundo lugar, como ya se dijo, tanto por la ley como por el clausulado del contrato, la secretaría resulta sujeto obligado al pago, tal como fue establecido en el Considerando IV de esta sentencia, ya que tuvo conocimiento de la Suficiencia Presupuestal para la realización de la obra pública objeto del contrato SEV-IEEV-170-14, como se advierte del antecedente tres (3) del citado documento. Además, porque obra en autos dentro del legajo exhibido por el propio del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz, el Dictamen SSE/D-2160/2014, de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, emitido por el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y dirigido a la Directora General del instituto referido¹⁴, documental pública valorada en términos de los artículos 109 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado. Motivo por el cual resulta inatendible lo manifestado en la contestación de demanda por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.

Por cuanto hace a las objeciones que realizan las autoridades del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz con respecto al contrato de obra

¹⁴ Visible a fojas 175 de autos.

pública y a las pruebas testimoniales ofrecidas por el actor¹⁵, resultan improcedentes, al no desvirtuarlas con prueba en contrario.

En esas circunstancias, conforme al material probatorio relatado con antelación y las pruebas ofrecidas en autos, mismas que se valoran en su conjunto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, queda acreditado en autos el **incumplimiento** del contrato de Obra Pública número SEV-IEEV-170-14, por la falta de pago a la empresa demandante Zucra Constructora e Inmobiliaria, S. A. de C.V., por las cantidades de \$145,927.00 (ciento cuarenta y cinco mil novecientos veintisiete pesos 00/100 moneda nacional) y \$162,680.00 (ciento sesenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), las cuales sumadas hacen un monto total de \$308,607.00 (trescientos ocho mil seiscientos siete pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de la estimación del anticipo y la estimación 1, por las razones y consideraciones dadas en el presente considerando.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 327 del código de la materia, a fin de restituir a la empresa demandante en el pleno goce de sus derechos afectados, para lograr la eficacia en el cumplimiento de la presente se requiere tanto a las autoridades demandadas del Instituto de Espacios Educativos del Estado, como a la Secretaría de Finanzas y Planeación

¹⁵ Ver foja 124 de autos.

del Estado, para que en el ámbito de sus competencias, efectúen los trámites de pago necesarios y realicen el pago a la empresa Zucra Constructora e Inmobiliaria, S. A. de C. V., por las cantidades de \$145,927.00 (ciento cuarenta y cinco mil novecientos veintisiete pesos 00/100 moneda nacional) y \$162,680.00 (ciento sesenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), las cuales sumadas hacen un monto total de \$308,607.00 (trescientos ocho mil seiscientos siete pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de la estimación del anticipo y la estimación 1. Cantidad derivada del incumplimiento del Contrato de obra pública SEV-IEEV-170-14. Cumplimiento que deberán informar dentro del término de tres días hábiles, una vez que cause ejecutoria la presente sentencia. - - - -

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 323, 325, 326, 327 y demás relativos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, es de resolverse y se: - - - - -

R E S U E L V E:

PRIMERO. La parte actora acreditó su acción. Las autoridades demandadas no justificaron la legalidad de su acto, en consecuencia: - - - - -

SEGUNDO. Se acredita el **incumplimiento** del contrato de obra pública, por la falta de pago a la empresa Zucra Constructora e Inmobiliaria, S. A. de C. V., por las cantidades de \$145,927.00 (ciento cuarenta y cinco mil novecientos veintisiete pesos 00/100

moneda nacional) y \$162,680.00 (ciento sesenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), las cuales sumadas hacen un monto total de \$308,607.00 (trescientos ocho mil seiscientos siete pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de la estimación del anticipo y la estimación 1, de la obra pública objeto del contrato SEV-IEEV-170-14, por las razones y consideraciones dadas en el Considerando VII de esta Sentencia.

TERCERO. Se ordena a las autoridades demandadas, para que en el ámbito de sus competencias, efectúen los trámites del adeudo necesarios y realicen el pago a la empresa demandante Zucra Constructora e Inmobiliaria, S. A. de C. V., por las cantidades de \$145,927.00 (ciento cuarenta y cinco mil novecientos veintisiete pesos 00/100 moneda nacional) y \$162,680.00 (ciento sesenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), las cuales sumadas hacen un monto total de \$308,607.00 (trescientos ocho mil seiscientos siete pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de la estimación del anticipo y la estimación 1, de la obra pública objeto del contrato SEV-IEEV-170-14. Cumplimiento que deberán informar dentro del término de tres días hábiles, una vez que cause ejecutoria la presente sentencia. - - - - -

CUARTO. Notifíquese a las partes en términos de ley y por boletín jurisdiccional, conforme lo dispone el artículo 36 fracción XIII de la Ley Orgánica del propio tribunal. - - - - -

QUINTO. Una vez que cause estado la presente y sea cumplimentada la presente, archívese el expediente como asunto totalmente concluido, previas las anotaciones de rigor en los Libros Índice de Gobierno que para tal efecto lleva esta Cuarta Sala Unitaria. - - - - -

A S I lo resolvió y firma la doctora **Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez**, Magistrada de la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, asistida legalmente por la maestra **Luz María Gómez Maya**, Secretaria de Acuerdos, con quien actúa y da fe.

RAZON. El siete de febrero de dos mil veinte se publica la presente sentencia en el boletín jurisdiccional con el número 1. CONSTE.

RAZÓN. El siete de febrero de dos mil veinte se **TURNA** la presente resolución al área de Actuaría de esta Sala Unitaria. Para su debida notificación. CONSTE.

FIRMAS Y RUBRICAS. -----

La que suscribe maestra Luz María Gómez Maya, Secretaria de Acuerdos de la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, por medio de la presente hace constar y:

C E R T I F I C A:

Que las presentes copias fotostáticas constantes de trece fojas útiles anverso y reverso, son una reproducción fiel y exacta de su original que obran dentro del juicio contencioso administrativo 412/2018/4^a-III, de este índice. -----

Lo anterior se hace constar para los efectos legales correspondientes, a veintiséis días del mes de abril del año dos mil diecinueve. Doy fe. - - - -

Secretaria de Acuerdos

Maestra Luz María Gómez Maya