



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

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	PRIMERA SALA
Identificación del documento	Juicio Contencios Administrativo (EXP.420/2017/1ª-IV)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del apoderado 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 del Secretario de Acuerdos:	Lic. Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	09 de diciembre de 2021 ACT/CT/SO/12/09/12/2021

Juicio Contencioso
Administrativo: 420/2017/1^a-IV.

Actor: Construcciones B&M S.A.
de C.V.

Autoridades demandadas:
Secretaría de Infraestructura y
Obras Públicas del Estado de
Veracruz y otras.

Magistrado ponente: Pedro José
María García Montañez.

Secretario de Estudio y Cuenta:
Juan Carlos Zamorano Unanue.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE,
A VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.**

Sentencia en la que se resuelve declarar la **nulidad lisa y llana**
del acto impugnado.

RESULTANDOS.

1. Antecedentes del caso.

Con escrito recibido el cinco de julio de dos mil diecisiete¹, la persona moral denominada “Construcciones B&M, S.A. de C.V”, por conducto de su apoderado legal el ciudadano **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.** demandó el incumplimiento del Contrato de Obra Pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA, celebrado con la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (en adelante SIOP) y así mismo, particularmente la falta de pago de la cantidad de \$13,519,865.57 (Trece millones quinientos diecinueve mil ocho cientos sesenta y cinco pesos 57/100 M.N.), los cuales derivan de diversas facturas que

¹ Foja 1 a 19.

corresponden a su vez al anticipo pactado, así como a las estimaciones de obra presentadas. Así mismo dentro de sus pretensiones, la actora reclama el pago de los gastos financieros calculados respecto a la citada cantidad.

Mediante acuerdo de fecha trece de julio de dos mil diecisiete², fueron admitidas la demanda y las pruebas que resultaron ofrecidas conforme con el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz (en adelante Código), además, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas, para que dieran contestación a la demanda.

Con acuerdo de fecha veintidós de noviembre de dos mil diecisiete³, se admitió la contestación de las autoridades demandadas respectivamente y a su vez se otorgó a la parte actora el derecho de ampliar su demanda.

De acuerdo al proveído de fecha nueve de agosto de dos mil dieciocho⁴, se precisa que se tiene al actor ampliando su demanda mediante el escrito recibido en fecha veintitrés de marzo de dos mil dieciocho.⁵

Siguiendo con la secuela procesal, la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 320 del Código tuvo verificativo el seis de marzo de dos mil veinte, en la que se tuvieron por formulados los alegatos de las autoridades demandadas, así como de la parte la parte actora, por tanto se ordenó turnar los autos para resolución, la que se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestiones a resolver.

Se resumen a continuación las cuestiones planteadas por las partes, en la medida necesaria para la sentencia que se emite.

² Fojas 140 a 144.

³ Fojas 233 a 236.

⁴ Fojas 793 y 794.

⁵ Fojas 269 a 278.

En su demanda, la **parte actora** expuso medularmente que no existe causa justificada para que la dependencia demandada haya incumplido con el pago estipulado en el contrato de obra pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA, pues por una parte afirma haber cumplido las obligaciones correspondientes al mismo y por otra parte señala y ofrece como pruebas documentales donde las propias autoridades demandadas admiten que existe el adeudo que hoy exige el actor, destacando el **convenio denominado de “Transacción, Reconocimiento de Adeudo y Pago en Parcialidades”**⁶, celebrado entre la actora y el Subsecretario de Infraestructura y Obras Públicas y el Jefe de la Unidad Administrativa, ambos de la SIOP.

Esto además de señalar que ha realizado múltiples requerimientos extrajudiciales a la autoridad demandada, obteniendo siempre como respuesta el mismo argumento, esto es, que la documentación ya obra en la Secretaría de Finanzas y Planeación (en adelante SEFIPLAN), quien es la facultada para realizar el pago respectivo. En este sentido, destaca el **Oficio número SIOP-DGCYCE/02090/2017**⁷, de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecisiete dirigido al actor y signado por el Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de la SIOP, en el cual adjunta copia del **oficio número SIOP/UA/01620/2017**⁸, turnado por el Jefe de la Unidad Administrativa de también de la SIOP, el cual refiere el status del pago respecto al contrato que nos ocupa y donde se da cuenta de que se encuentra listado como adeudo pendiente de pago, exactamente por la cantidad que hoy reclama la persona moral actora.

En contraste, **las demandadas SIOP y Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales** de esa dependencia, hacen valer las causales de improcedencia contenidas en el artículo 289, fracciones III y XI del Código y por otra parte niegan que exista incumplimiento de los contratos imputable a ella y, en su lugar, afirmó que quien incumplió con las cláusulas pactadas fue la empresa demandante.

⁶ Fojas 92 a 97.

⁷ Foja 228.

⁸ Foja 229.

En este sentido, argumenta, que la parte actora no cumplió con los términos de la Cláusula relativa a la forma de pago, señalando que las estimaciones aportadas como prueba se encuentran incompletas y carecen de los documentos comprobatorios del trámite de las mismas. Dice que el actor no acredita haber iniciado la obra y mucho menos concluirla.

En ese tenor, refiere también, que es falso que la obra se haya suspendido por falta de pago, ya que, aunque eso refiera la parte actora, resultan ser meras manifestaciones que no van acompañadas de con medios de prueba.

Por otra parte, las demandadas consideran que el **convenio** denominado “Transacción, Reconocimiento de Adeudo y Pago en Parcialidades”, fue celebrado por funcionarios que no tenían facultades para llevar a cabo dicho acuerdo, como lo son el Subsecretario de Infraestructura y Obras “Públicas y el Jefe de la Unidad Administrativa, ambos de la SIOP. Así mismo, consideran improcedente la pretensión del actor respecto al pago de intereses financieros que reclama.

Por su parte, la demandadas, **Secretario de Finanzas y Planeación y el Tesorero de la SEFIPLAN**, hacen valer las causales de improcedencia previstas en las fracciones III, V y XIII del artículo 289 del Código.

Respecto a la refutación a los conceptos de impugnación hechos valer por la accionante en la demanda, en esencia señalan que los mismos resultan infundados e ineficaces, en base a que el promovente no acredita tener la representación legítima de la persona moral demandante, pues erróneamente pretende hacerlo con copia de un instrumento público que contiene poder general de para pleitos y cobranzas certificado ante corredor público, el cual carece de facultades para certificar instrumentos notariales.

De ahí que como cuestiones a resolver se tengan las siguientes:

2.1. Determinar si existió un incumplimiento de contrato en cuanto al pago, o si, por lo contrario, la obligación de pago no se concretó.

2.2. En su caso, determinar si resulta procedente el pago de gastos financieros.

CONSIDERANDOS.

I. Competencia.

Esta Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI, primer, segundo, tercer y cuarto párrafos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, primer, segundo y tercer párrafo, 8, fracción III, 23, primer párrafo, y 24, fracción IX, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

II. Procedencia.

El juicio que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos por el Código en los artículos 27, 280 fracción XI, 292 y 293, al plantearse por persona legitimada que interpone la demanda con los requisitos establecidos, dentro del plazo previsto para ello.

En cuanto a la legitimación en la causa, se tiene que la persona moral “Construcciones B&M, S.A. de C.V”, es la titular del derecho que motiva su reclamación, dado que fue ella quien celebró con la SIOP el contrato de obra pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA, donde se origina la obligación de pago que dice incumplida.

En ese orden, la persona física que promueve el juicio cuenta con la legitimación en el proceso, es decir, tiene la capacidad de acudir

al juicio en representación de “Construcciones B&M, S.A. de C.V”, habida cuenta que demostró ser el apoderado legal de tal sociedad mediante el instrumento público número dieciocho mil trescientos tres, carácter con el que posee las facultades generales para pleitos y cobranzas, así como para actos de administración y dominio, según se probó a través de tal escritura.

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con el artículo 325, fracción II del Código se estudian las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas.

2.1. Del consentimiento tácito del acto impugnado, al no haberse reclamado oportunamente.

Las demandadas Secretario y Tesorero de la SEFIPLAN, plantean que en el caso se actualiza la causal de improcedencia que prevé el artículo 289 del Código en su fracción V, en relación con su artículo 292, ya que desde la fecha en la cual se hizo exigible el aparente incumplimiento, a la cual se interpuso el presente medio de defensa, transcurrieron en exceso más de quince días.

En ese tenor, las referidas autoridades consideran que si la hoy actora, no presentó el juicio contencioso en el término que señala el artículo 292 del Código, se entiende que el acto ha sido consentido, sin que ahora tenga derecho a impugnarlas.

Lo anterior resulta improcedente, pues la causal invocada considera que el consentimiento tácito opera en el caso de actos contra los que no se promueva recurso de revocación o juicio contencioso, lo cual en el caso concreto no ocurrió, pues precisamente la parte actora vienen demandando el incumplimiento de contrato, lo cual se actualiza día con día. Es así porque la abstención por parte de las autoridades demandadas no se consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento.

En efecto, el incumplimiento de contrato, y particularmente de su pago, consiste en una omisión en la medida en que existe una obligación de dar o hacer y la parte que tiene el deber de satisfacer

tales acciones se mantiene inactiva, es decir, no emite ninguna negativa, pero tampoco concreta las acciones para cumplir con la obligación.

Luego, el incumplimiento de contrato por parte de la autoridad crea una afectación en los derechos del particular que permanece mientras subsista la omisión, habida cuenta que las consecuencias que genera se mantienen día con día hasta que la omisión cesa.

En conclusión, la causal de improcedencia relativa al consentimiento tácito del acto impugnado se desestima, debido a que la impugnación del incumplimiento de contrato se realizó en tiempo y forma.

2.2. De la inexistencia del acto o resolución impugnados.

Las demandadas SIOP y Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales, hacen valer la causal de improcedencia establecida en la fracción XI del artículo 289 del Código, pues considera que no surte la procedencia del juicio contencioso administrativo, ya que la parte actora no acredita con medio de convicción alguno, por un parte haber cumplido con las cláusulas establecidas en el contrato de obra pública, base de la acción y por otra parte haber ejecutado la obra en su totalidad y de acuerdo con las especificaciones establecidas en el citado acuerdo de voluntades.

La causal invocada debe desestimarse, pues lo argumentado por la autoridad, se encuentra intrínsecamente ligado al fondo del asunto. Esto es, la valoración que se realice de los medios de convicción ofrecidos, así como de la interpretación de las cláusulas correspondientes al contrato, será materia del estudio de fondo que se realizará para determinar la procedencia de la acción y pretensiones de la parte actora.

Por tanto, el examinar la causal invocada implicaría el análisis de la propia cuestión sometida a la potestad de esta autoridad jurisdiccional.

2.3. De cuando una o varias autoridades demandadas no haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado.

El Secretario de la SEFIPLAN, así como el Tesorero de esa misma dependencia hacen valer la causal de improcedencia contenida en el artículo 289, fracción XIII del Código, al no haber dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado. En este sentido señala que respecto de los contratos base de la acción del actor, no se desprende participación alguna de su parte, es decir en ningún momento su titular o funcionarios adscritos suscribieron o aceptaron el mencionado documento y por tanto no existe conexidad u obligación entre la parte actora y dicha dependencia, por lo que no le corresponde el carácter de autoridad demandada.

Se determina que la causal aludida es infundada toda vez que, a pesar de que la celebración del contrato no es atribuible a la SEFIPLAN, en la ejecución del pago sí tiene intervención.

El sustento se ubica en el artículo 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, que dispone que la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación efectuará el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado.

De acuerdo con lo expuesto en el proceso legislativo del que surgió la norma, esta Sala considera que el sentido que debe darse a lo dispuesto en el artículo 233 es que, de forma centralizada, la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien opera el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado, es quien concreta los pagos de las obligaciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, con la intervención de éstas.

Ello no significa que subrogue a las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de pago, sino solo que el cumplimiento de éstas, materialmente, se llevará a cabo por conducto de la Tesorería en mención, pero la obligación se mantiene por parte de las dependencias y entidades.

La conclusión anterior se justifica en función de lo dispuesto en el artículo 186, fracción XXVII del Código Financiero que mantiene como obligación de cada dependencia o entidad, a través de sus unidades administrativas, la de efectuar los pagos de sus obligaciones presupuestarias. Esto es, la obligación de pago recae originariamente en las dependencias o entidades que las contraen, pero el cumplimiento deben materializarlo a través del Sistema Integral de Administración Financiera, por conducto de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Sumado a lo recién dicho, la conclusión se sostiene también con lo dispuesto en el artículo 32, fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz con número extraordinario 425, del veintiocho de diciembre de dos mil once, que establece lo siguiente:

Artículo 32. Corresponde al Tesorero:

XXIX. Efectuar el pago centralizado de servicios que utilicen las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, y a los contratistas y proveedores de las mismas.

Se enfatiza de la disposición transcrita que el pago es centralizado y por conducto del Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

En ese orden, se determina que en el cumplimiento del contrato por parte de la SIOP, la SEFIPLAN, a través de la Tesorería, se encuentra vinculada en cuanto a la materialización del pago, razón por la que se estima que posee el carácter de autoridad demandada en el juicio, con independencia de que se constate posteriormente si en lo que a ella respecta el incumplimiento se encontró justificado o no.

2.3. De que el acto no afecta el interés legítimo del actor.

Todas las autoridades demandadas en sus escritos de contestación, respectivamente, plantean que en el caso se actualiza la causal de improcedencia que prevé el artículo 289 del

Código en su fracción III, esto, pues señalan que el accionante carece de personalidad para comparecer y promover el presente juicio ante este Tribunal, dado que no acredita tener la representación legal de la persona moral actora.

Consideran lo anterior, pues señalan que el hoy promovente para acreditar su personalidad ante este Tribunal, exhibió copia certificada ante corredor público de un instrumento de número 18,303, en el que se observa contiene un poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y riguroso dominio a favor del señor **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.** así mismo exhibe también copia certificada ante corredor público de un instrumento público número 18,295, que contiene la constitución de una sociedad anónima de capital variable denominada Construcciones B&B.

A efecto de sustentar lo anterior, las demandadas señalan diversos artículos tanto de la Ley de Correduría Pública, así como de su Reglamento, y en esencia argumentan que, de acuerdo a dichos numerales, los corredores públicos no cuentan con atribución para certificar instrumentos notariales que contengan actos civiles, ni para certificar testimonios notariales donde se otorguen poderes y por otra parte.

Dicho lo anterior, consideramos que la causal de improcedencia debe desestimarse, pues el propio Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, establece en su artículo 283 que cuando las partes tengan reconocida la personería ante la autoridad demandada, ésta será admitida en juicio, siempre y cuando se compruebe esta circunstancia con las constancias respectivas.

En este sentido tenemos que obra en el expediente, como base de la acción del actor, el Contrato de Obra Pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA, celebrado con la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas y la persona moral actora, la cual en dicho acto

es representada por 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.** a quien la demandada le reconoce tal carácter, precisamente en base a los instrumentos públicos que ahora señala como no aptos para acreditarla.

III. Hechos probados.

En el presente apartado se mencionan únicamente los hechos relevantes para el fallo del presente asunto y que, a criterio de esta instancia resolutora se tienen por acreditados con base en las manifestaciones de las partes conforme a los artículos 106 fracciones I y III y 111 ambos del Código, así como en los medios de prueba aportados, mismos que son apreciados en términos del artículo 104 del mismo instrumento normativo.

1. El veintitrés de enero de dos mil trece, la persona moral “Construcciones B&M, S.A. de C.V”, a través de su apoderado legal suscribió con la con la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, por conducto de la entonces Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares, actualmente denominada Dirección General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales el contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado número SC-OP-PE-001/2013-DVCYSA, por un monto total de \$ 14’830,550.00 (Catorce millones ochocientos treinta mil quinientos cincuenta pesos 00/100) moneda nacional, relativo a la obra “PROGRAMA PAVIMENTACIÓN DE CIRCUITOS TURÍSTICOS EN CONCRETO HIDRÁULICO (PAVIMENTACIÓN DEL CAMINO SONTECOMAPAN-DOS AMATES DEL KM 0+000AL KM 5+000), EN EL MUNICIPIO DE CATEMACO, VERACRUZ”.

Hecho que se tiene por cierto conforme a la copia del Contrato de Obra Pública número SC-OP-PE-001/2013-DVCYSA⁹ y a las

⁹ Visible a fojas 71 a 91.

manifestaciones de las partes, en específico se tiene la confesión expresa que realiza la autoridad demandada Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, que en el apartado de hechos de su contestación de la demanda afirma que suscribió el citado contrato con la persona moral actora.¹⁰

2. Que el adeudo que reclama el demandante se encuentra reconocido por la autoridad demandada.

Este hecho se tiene como debidamente probado conforme a las siguientes probanzas:

a).“Decreto número 899 por el cual se afecta al impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal al pago del pasivo circulante proveniente de los adeudos que reconoce el Gobierno del Estado en favor de proveedores y contratistas que y que sienta las bases para la creación de dos fideicomisos irrevocables para el cumplimiento de este objeto”, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 290, de fecha veintiuno de julio de dos mil dieciséis¹¹, se hace constar el adeudo de \$13,519,865.57 (Trece millones quinientos diecinueve mil ocho cientos sesenta y cinco pesos 57/100 M.N.), a la persona moral actora, mismo que se considera una **hecho notorio que no puede desconocerse**, aun cuando de autos consta que la parte actora ofreció la documental referida como prueba superveniente y esta no fue admitida como tal, mediante acuerdo de fecha cuatro de septiembre de dos mil dieciocho¹².

b) Copia certificada del Convenio de Transacción, Reconocimiento de Adeudo y Pago en parcialidades de fecha once de enero de dos mil dieciséis¹³.

c) Copia certificada del oficio número **SIOP-DGCYCE/02090/2017**, de fecha veintitrés de octubre del dos

¹⁰ Visible a foja 174.

¹¹ Visible a fojas 801 a 808.

¹² Visible a foja 809.

¹³ Visible a fojas 92 a 99.

mil diecisiete¹⁴, dirigido al 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. apoderado legal de la empresa Construcciones B&M S.A. de C.V., emitido por el Director General de Construcción de Caminos y Carreteras de la SIOP, por el cual envía copia del oficio **SIOP/UA/01620/2017**, de fecha veintiuno de junio de dos mil diecisiete¹⁵, suscrito por el Jefe de la Unidad Administrativa de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, en el que informa al citado Director General, en lo que nos interesa, que referente al contrato de obra pública número SC-OP-PE-001/2013-DVCYSA, se consultó en el Sistema del Fideicomiso Público de Administración del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal, dando como resultado los adeudos que se anexan. Ahora bien, en los mencionados anexos que constan de tres fojas, detalla un listado que señala textual *“SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS CUENTAS POR LIQUIDAR TRAMITADAS PARA PAGO ANTE LA SEFIPLAN”* y específicamente en su tercera página¹⁶ hace mención al Contrato *“PROGRAMA DE CIRCUITOS TURÍSTICOS EN CONCRETO HIDRÁULICO (PAVIMENTACIÓN DEL CAMINO SONTECOMAPAN-DOS AMATES DEL KM. 0+000 AL KM. 5+000), EN EL MUNICIPIO DE CATEMACO VERACRUZ”*, y donde se detalla que el anticipo del 30% y las estimaciones E1, E2 y E2-A, por las cantidades de \$4'449,164.92 (cuatro millones cuatrocientos cuarenta y nueve mil ciento sesenta y cuatro pesos 92/100), \$8'678,373.89 (ocho millones seiscientos setenta y ocho mil trescientos setenta y tres pesos 89/100), \$ 90,582.19 (noventa mil quinientos ochenta y dos pesos 19/100) y \$301,744.59 (trescientos un mil setecientos cuarenta y cuatro pesos 59/100), que sumadas ascienden a

¹⁴ Visible a foja 228.

¹⁵ Visible a foja 229.

¹⁶ Visible a foja 232.

la cantidad de \$13'519,865.57 (trece millones quinientos diecinueve mil ochocientos setenta y cinco 57/100), se encuentran pendientes de pago ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

d) Legajo de copias certificadas por la propia autoridad demandada Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de la SIOP¹⁷, la cuales se señala concuerdan fiel y exactamente con la documentación original que obra en los expedientes a resguardo de dicha dependencia. En el citado legajo constan las facturas números A-6, A-18, A-19 y A-20, por las cantidades de \$4'449,165.00, \$8'678,374.14, \$90,582.19. y \$301,744.59, respectivamente, de fecha cinco de marzo y veinte de agosto de dos mil trece, en las cuales se observan los sellos de recibido por parte de la citada Secretaría, las hojas de estimaciones respectivas, números generadores, croquis de ubicación de bancos, tablas de volúmenes, reporte fotográfico, pruebas de laboratorio y notas de bitácora de obra, todo esto respecto a la obra materia del contrato SC-OP-PE-001/2013-DVCYSA.

No se omite señalar que tanto el Convenio de Transacción, Reconocimiento de Adeudo y Pago en parcialidades de fecha once de enero de dos mil dieciséis, como el oficio número **SIOP-DGCYCE/02090/2017**, de fecha veintitrés de octubre del dos mil diecisiete y sus anexos, son presentados en copia certificada por corredor público. En este sentido, es cierto que no se encuentra dentro las facultades de un corredor público, el realizar la certificación de documentos con estas características, sin embargo aun cuando estas documentales se tomaran como copias simples, ya adminiculadas con las otras documentales que se describen en el presente punto, valoradas en conjunto nos tener como un hecho probado, que existe un adeudo pendiente y el derecho del actor a recibirlo.

3. Que la obra se encuentra ejecutada.

¹⁷ Visible a fojas 506 a 791.

Este hecho se tiene probado con las siguientes probanzas:

- a) Diligencia de Reconocimiento e Inspección Judicial de fecha quince de mayo de dos mil diecinueve¹⁸, llevada a cabo por personal del Juzgado Segundo de Primera Instancia de San Andrés Tuxtla, Veracruz, mismo que constituido en el lugar denominado camino Sontecomapan-Dos Amates del Municipio de Catemaco, Veracruz, en el kilómetro 0+000, dio fé de la existencia de la pavimentación del mismo, que dicho camino se encuentra ejecutado en su totalidad con carpeta asfáltica, que la obra inicia en el kilómetro 0+000 y concluye al kilómetro 5+000, que la obra se encuentra en condiciones normales de tránsito vehicular. La inspección en cita contiene anexas fotografías que sustentan lo expuesto en la diligencia.

- b) Copias certificadas por la propia autoridad demandada Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de la SIOP respecto de reportes fotográficos y notas de bitácora de obra, las cuales se encuentran firmadas tanto por personal de la empresa actora como por parte del residente asignado por la SIOP en la obra. Destaca la Nota de bitácora NÚMERO 24¹⁹ de fecha treinta de abril de dos mil trece, donde textualmente se asienta *“CON ESTA FECHA SE HACE RECORRIDO DE OBRA EN CONJUNTO CON LA SUPERVISIÓN DEL ESTADO FÍSICO DE LA OBRA. SE OBSERVA QUE SE TIENE AL 100% TERMINADO EL CONCEPTO CARPETA ASFÁLTICA DEL KM. 0+000 AL KM 4+929, CUNETAS AL 100% EN TRAMOS AISLADOS DEL KM 0+000 AL KM 5+000.”*

IV. Análisis de las cuestiones planteadas.

Toda vez que la acción se basa en demandar el incumplimiento del Contrato de Obra Pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA, de manera general, en asuntos similares, esta Sala se ha pronunciado por identificar como elementos de la acción contenciosa

¹⁸ Visible a foja 1002.

¹⁹ Visible a foja 791.

administrativa los siguientes: i) la persona que ejercita la acción, ii) la persona contra quien se ejerce, iii) la pretensión y iv) la causa.

Se razona así porque los elementos se encuentran establecidos en el Código en el artículo 2, fracciones XV, XVI y XVIII, de los que se desprende que en la acción contenciosa administrativa existe un particular con un derecho vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que le confiere la facultad de activar la actuación pública –en este caso del Tribunal– para impugnar un acto o resolución administrativa de la autoridad que le causa una afectación y obtener la restauración de un derecho o la resolución de una controversia.

En cuanto a los primeros tres elementos, parece claro que se trata del particular afectado por el acto de autoridad; de la autoridad que lo dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar; y de la resolución de la controversia, que puede consistir en la mera anulación del acto o de ésta acompañada de la fijación de los derechos afectados y la forma de su restitución. Por su parte, el cuarto elemento identificado como la causa de la acción, en estimación de esta Sala es el más importante y se compone a su vez de dos elementos: la relación entre las partes que se establece por el acto o resolución impugnados y los hechos que se estiman contrarios al derecho. Se razona así a partir de lo estipulado en los artículos 282 y 293, fracción V del Código, que otorgan al interés jurídico o legítimo el carácter de *fundamento* de la pretensión, y a los hechos el carácter de *sustento* de la impugnación.

Trasladado todo lo dicho a la acción ejercida en el caso en estudio, se tiene que se trata del incumplimiento de un contrato, específicamente respecto de la obligación de pago, motivo por el que la causa de la acción debe radicar en la relación que surge con el acto impugnado entre “Construcciones B&M, S.A. de C.V”, la SIOP y la SEFIPLAN, así como en los hechos que contrarían al derecho y que son la base de la impugnación.

En este entendido, la carga de la prueba se determina en función de las posiciones que ocupan las partes en relación con el supuesto de hecho sustantivo que ha sido invocado en el proceso. Luego, de

acuerdo con la posición que ocupa la parte actora como acreedora, su obligación se ciñe a manifestar y demostrar el hecho constitutivo de su acción, esto es, la existencia de la obligación de pago y la correspondiente actualización de ella. En cambio, de acuerdo con la posición que ocupan las autoridades demandadas como deudoras, a ellas les corresponde alegar y demostrar si la obligación de pago aludida fue o no cumplida, y en su caso, si el incumplimiento a dicha obligación se encuentra justificado.

4.1. Existencia del incumplimiento del Contrato de Obra Pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA.

La parte actora ofreció el Contrato de Obra Pública a precios unitarios y tiempo determinado, número SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA, relativo a la obra “PROGRAMA DE PAVIMENTACIÓN DE CIRCUITOS TURÍSTICOS EN CONCRETO HIDRÁULICO (PAVIMENTACIÓN DEL CAMINO SONTECOMAPAN-DOS AMATES DEL KM. 0+000 AL KM. 5+000), EN EL MUNICIPIO DE CATEMACO VERACRUZ“. Del contenido del contrato en cita, se advierte que su adjudicación resulta de la Licitación Pública Nacional No. LPN-112T00000-6000-001-12.

Al respecto, la parte actora considera que no existe causa justificada para que la dependencia demandada haya incumplido con el pago estipulado en el contrato de obra pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA, pues por una parte afirma haber cumplido las obligaciones correspondientes al mismo y por otra parte señala y ofrece como pruebas documentales donde las propias autoridades demandadas admiten que existe el adeudo que hoy exige el actor, celebrado entre la actora y el Subsecretario de Infraestructura y Obras Públicas y el Jefe de la Unidad Administrativa, ambos de la SIOP.

Esto además de señalar que ha realizado múltiples requerimientos extrajudiciales a la autoridad demandada, obteniendo siempre como respuesta el mismo argumento, esto es, que la documentación ya obra en la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien es la facultada para realizar el pago respectivo. En este

sentido, destaca el **Oficio número SIOP-DGCYCE/02090/2017**²⁰, de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecisiete dirigido al actor y signado por el Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de la SIOP, en el cual adjunta copia del **oficio número SIOP/UA/01620/2017**²¹, turnado por el Jefe de la Unidad Administrativa de también de la SIOP, el cual refiere el status del pago respecto al contrato que nos ocupa y donde se da cuenta de que se encuentra listado como adeudo pendiente de pago, exactamente por la cantidad que hoy reclama la persona moral actora, mismo que ya se ha señalado dentro del apartado de hechos probados.

En su lugar, las autoridades, particularmente la SIOP, no ofreció prueba alguna para acreditar que la obligación de pago hubiera sido cumplida o bien, se encontrara en vías de cumplimiento, pues se dedicó a controvertir el cumplimiento del contrato por parte de la actora, en esencia en base a los argumentos siguientes:

- i. Incumplimiento de la Cláusula NOVENA, la cual establece la forma de pago y en este sentido la parte actora carece de los documentos probatorios del trámite de las estimaciones, las cuales se encuentran incompletas y carecen de los documentos comprobatorios (números generadores, notas de bitácora, croquis, controles de calidad, pruebas de laboratorio y fotografías).
- ii. Considera que debe desestimarse o darle nulo valor al Convenio de transacción, Reconocimiento Adeudo y Pago, pues este es emitido por exfuncionarios públicos que carecen de facultades para haberlo celebrado y además por que este es exhibido en copia certificada por corredor público.
- iii. El contrato no se ha cumplimentado por parte de la persona moral hoy actora, lo cual se corrobora con el propio dicho de la misma, en el sentido de que existió la suspensión temporal de la misma.

²⁰ Foja 228.

²¹ Foja 229.

Pues bien, esta Sala considera que dichas declaraciones en ningún modo pueden constituir un impedimento para otorgarles valor a las pruebas que fueron aportadas por la demandante para acreditar su acción, porque en cuanto a la ejecución de las obras derivadas del contrato en cuestión, mediante las documentales ya descritas en el apartado de hechos probados.

En este sentido, no pasa por alto que en la VIGÉSIMA SEXTA del contrato, se pactó que la SIOP contaba con la libertad de rescindirlo, sin responsabilidad y sin necesidad de declaración judicial cuando la contratista no iniciara o terminara los trabajos en el plazo estipulado, o si ejecutaba los trabajos en forma defectuosa o no cumpliera con alguna de las obligaciones a su cargo en él establecidas; sin que conste en este juicio que éstas se hayan hecho efectivas, lo que permite presumir que no hubo incumplimiento alguno.

Como se ve, la demandante sí probó que la obligación de pago existente en el en el **Contrato de Obra Pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA**, sin que la autoridad haya demostrado que cumplió con esa obligación, de modo que se concluye que el incumplimiento de contrato sí existe.

En los términos en que se defendió la SIOP, resulta notorio que el incumplimiento de contrato impugnado no se encontró justificado.

En efecto, la autoridad centró su defensa en aseverar que la parte demandante incumplió con el contrato. Así, al haberse desvirtuado tal defensa procede declarar la nulidad lisa y llana del incumplimiento de contrato conforme con el artículo 326, fracción IV, del Código, habida cuenta que el hecho que según la autoridad motivó la falta de pago, no se realizó.

Dado lo anterior, lo conducente es condenar a las autoridades demandadas al pago de la cantidad de **\$13,657,651.76** (Trece millones seiscientos cincuenta y siete mil, seiscientos cincuenta y un pesos 76/100 M.N.) derivado del **Contrato de Obra Pública SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA**.

4.2. Improcedencia del reclamo del pago de gastos financieros.

Solicitó la parte actora en su demanda, en relación con el incumplimiento del contrato de obra pública **SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA**, además del pago del adeudo, el pago de los gastos financieros calculados sobre la cantidad adeudada a partir del día doce de agosto y diez de septiembre del año dos mil trece.

Dice el actor, que el pago de gastos financieros resulta procedente en el caso concreto ya que en primer lugar su representada suscribió el contrato de obra base de la presente acción, en segundo lugar. porque la obra se encuentra ejecutada en un 91.16 por ciento y en tercer lugar. porque la falta pago trae como consecuencia el incumplimiento del contrato.

No se omite el hecho de que el actor, aunado a lo anterior, refiere algunos puntos que derivan del texto del contrato en los que se especifica la autorización de los recursos para cubrir el mismo, así como la mención específica a que se cuenta con un Dictamen de Suficiencia Presupuestal (DPS) y otros con los cuales acredita que el instrumento se suscribió porque existía disponibilidad presupuestal por parte de la SEFIPLAN.

El actor, con la intención de acreditar la procedencia de su pretensión, también refiere diversos artículos del Código Financiero del Estado de Veracruz, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas para el Estado de Veracruz, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación y también de los Lineamientos para el Control y la Contención del Gasto Público en el Estado de Veracruz.

Una vez analizados los argumentos del actor, así como el contenido de los numerales relativos a los ordenamientos legales ya descritos en el párrafo que antecede, resulta evidente que el actor con esto lo que acredita es que el contrato base de la acción, contaba a su firma con la suficiencia presupuestal para cumplir con los pagos derivados de los trabajos contratados, también se acreditan las facultades de diversas autoridades para autorizar, programar y efectuar los pagos derivados de obligaciones presupuestarias. Sin

embargo, en ningún momento se acredita el derecho a percibir el pago de gastos financieros que reclama.

Sobre el particular, hacemos mención a los argumentos de la autoridad SIOP al contestar la demanda, la cual al controvertir la prestación reclamada por el actor, señala que el contrato de mérito se sujetó a lo previsto por la Ley 100 de Obras Públicas para el Estado de Veracruz, misma que en la fecha de suscripción del contrato, no contemplaba en su articulado el pago de gastos financieros.

Al respecto es cierto lo que señala la autoridad demandada, así mismo se advierte que dentro de las Cláusulas del mencionado contrato no existe alguna en que se haya pactado la obligación del pago de gastos financieros.

Sirva el presente estudio para hacer notar que la obligación de pagar gastos financieros fue adicionada al artículo 65 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas para el Estado de Veracruz, mediante el Decreto número 838 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la misma, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, con número extraordinario 104, de fecha once de enero de dos mil dieciséis, esto es en fecha posterior a la firma del contrato de obra pública **SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA**.

Así pues, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, se determina que es improcedente el pago de los gastos financieros reclamados por la parte actora.

V. Fallo.

Por lo expuesto en los considerandos de esta sentencia, se determina el incumplimiento del contrato de obra pública **SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA**, y con fundamento en el artículo 326, fracción IV del Código se declara su nulidad lisa y llana.

Para restituir a la parte actora en el goce del derecho vulnerado, con fundamento en el artículo 327 del Código procede condenar a

la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz a realizar el pago a “Construcciones B&M, S.A. de C.V”, de **\$13,519,865.57** (Trece millones quinientos diecinueve mil ocho cientos sesenta y cinco pesos 57/100 M.N.).

Lo cual se concretará a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, dependencia que queda vinculada al cumplimiento de la obligación en términos del artículo 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, vinculación que se estima pertinente para hacer efectivo el fallo dictado de conformidad con el artículo 17, séptimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4, fracción V, del Código.

De conformidad con el artículo 41 del Código, el cumplimiento de este fallo deberá realizarse en un plazo que no exceda de tres días hábiles, computados a partir de que adquiera firmeza esta sentencia. Para ello, cada una de las autoridades deberán realizar las acciones que les correspondan en el ámbito de sus competencias.

RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Se declara la **nulidad lisa y llana** del incumplimiento del contrato de obra pública **SIOP-OP-PE-001/2013-DVCYSA**.

SEGUNDO. Se **condena** a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas a realizar el pago a Construcciones B&M S.A. de C.V., de acuerdo a lo establecido en los considerandos de la presente sentencia.

TERCERO. Se **absuelve** a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del pago del pago de gastos financieros.

CUARTO. Se **vincula** a la Secretaría de Finanzas y Planeación al cumplimiento de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA, POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS Y PUBLÍQUESE EN EL BOLETÍN JURISDICCIONAL. Así lo resolvió y firmó Pedro

José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA
Secretario de Acuerdos