



Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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

Nombre del área administrativa	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. TOCA 562/2019)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre de la parte actora
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 titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021



TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

TOCA DE REVISIÓN: 562/2019.

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO: 214/2018/2ª-III.

ACTOR: [REDACTED]

DEMANDADAS: SECRETARIO DE
INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS
DEL ESTADO Y OTRAS.

TERCERO INTERESADO: NO EXISTE.

MAGISTRADO PONENTE: ROBERTO
ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

SECRETARIO: FERNANDO GARCÍA RAMOS.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A VEINTISÉIS DE FEBRERO DE
DOS MIL VEINTE.**

SENTENCIA DEFINITIVA que revoca la dictada por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, en la que se decretó el sobreseimiento del juicio interpuesto por el actor y en su lugar se declara el incumplimiento de la autoridad a pagar la suma reclamada en la demanda.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. El veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa dictó resolución en el expediente 214/2018/2ª-III que promovió [REDACTED] en contra del Secretario de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, demandando la nulidad del incumplimiento del pago correspondiente a la ejecución de una obra pública. La Segunda Sala determinó sobreseer el juicio por falta de competencia.

1.2 Inconforme con la resolución descrita en el párrafo anterior, la parte actora promovió recurso de revisión, el cual se radicó bajo el número de Toca 562/2019. Posteriormente, 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 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 que por esta vía se resuelve, reúne 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 resolución que decretó el sobreseimiento del juicio de origen 214/2018/2ª-III del índice de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

4. LEGITIMACIÓN

La legitimación de la parte recurrente para promover el recurso de revisión se encuentra debidamente acreditada en virtud de que mediante acuerdo de cuatro de abril de dos mil dieciocho se admitió la demanda que promovió 214/2018/2ª-III en su calidad de actor, lo que lo faculta para la interposición del medio de impugnación.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del caso.

La pretensión de la recurrente es que revoque la sentencia dictada por la Segunda Sala y, en su lugar, se dicte otra en la que se condene a la autoridad demandada al pago reclamado durante el juicio de nulidad.



Con tal fin, realiza en un único agravio las manifestaciones siguientes:

Señala que le afecta que en la sentencia dictada por la Segunda Sala se haya considerado que en el caso no se surtían las formalidades de un contrato administrativo, pues perdió de vista que la ejecución de la obra obedeció a un problema social y que, de acuerdo con la norma, en situaciones así, es posible ejecutar una obra de manera urgente. Por lo que la autoridad no puede acudir a la norma para obtener la realización de una obra de manera urgente y luego eludir el cumplimiento de sus obligaciones.

También sostiene que la causal invocada por la Segunda Sala para sobreseer el juicio no se surte, pues esa Sala fundamentó su decisión en la falta de competencia del Tribunal por la inexistencia del contrato; sin embargo, sostiene que el caso sometido a su conocimiento versó sobre el incumplimiento de un contrato celebrado entre un particular y la administración, esto es, de un contrato administrativo, por lo que debió analizar el incumplimiento aludido.

5.2 Problemas jurídicos a resolver.

5.2.1 Determinar si es correcto el sobreseimiento decretado por la Segunda Sala.

5.2.2 Determinar, en su caso, la procedencia del reclamo del actor en primera instancia.

6. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

6.1 Es incorrecto el sobreseimiento decretado por la Segunda Sala.

Por cuestión de método se estudiarán en primer orden las manifestaciones del recurrente en las que sostiene que la causal invocada por la Segunda Sala para sobreseer el juicio no se surte, pues esa Sala fundamentó su decisión en la falta de competencia del Tribunal por la inexistencia del contrato; sin embargo, sostiene que el caso sometido a su conocimiento versó sobre el incumplimiento de un contrato

celebrado entre un particular y la administración, esto es, de un contrato administrativo, por lo que debió analizar el incumplimiento aludido.

El agravio es **fundado**. Para explicar esta determinación, conviene hacer las consideraciones siguientes.

La Segunda Sala determinó sobreseer el juicio de origen, pues estimó que una característica necesaria de los contratos administrativos era su formalización por escrito para transparentar el uso de los recursos públicos que se destinan a la satisfacción del interés de la colectividad, sin embargo, en el caso no se había llevado a cabo dicha formalización tal como el propio actor lo reconoció en su escrito de demanda, **a pesar de que el actor exhibió diversas documentales** en las que constaba, según el dicho de éste, que la autoridad demandada le había encomendado en diversas fechas la ejecución de la obra debido a un problema social.

La Segunda Sala razonó que el contrato administrativo formalizado por escrito, tenía un valor equiparable al de un acto administrativo, por lo que le aplicaban los elementos de validez previstos en el artículo 7 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Sobre esa línea, abundó que los contratos que celebren las dependencias y entidades del poder ejecutivo debían formalizarse mediante la firma del servidor público competente, lo que implicaba que constaran por escrito, requisito que debía cumplirse aun en aquellos casos en que la obra haya sido adjudicada de manera directa, pues la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con ellas no exime a los contratantes del cumplimiento de dicha formalidad.

En ese sentido, la Segunda Sala estimó que la formalización del contrato administrativo de obra pública implicaba que las cláusulas exorbitantes constaran de manera fehaciente, lo que conlleva a exigir la forma escrita, pues dicho documento será el origen de la acción que tiene el contratista para demandar en caso de incumplimiento, además de contener los términos de ejecución a los que se sujetaron las partes.



Sobre la misma línea, la sala de primer grado razonó que para instar el respectivo juicio de nulidad **el actor debía acreditar de manera fehaciente la existencia por escrito de un contrato administrativo** pues solo en ese supuesto podía atacar el incumplimiento del mismo.

En ese orden, la Segunda Sala señaló que no existía evidencia sobre la existencia por escrito del contrato y que esto era un presupuesto para iniciar el juicio contencioso administrativo. Incluso, señaló que este hecho relativo a la inexistencia del contrato de manera escrita era reconocido por el actor en su demanda.

Sobre la base anterior la Segunda Sala concluyó que el juicio debía sobreseerse. No obstante, para fundamentar esa decisión la Segunda Sala se apoyó en la causal contenida en la fracción I del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado relativa a la falta de competencia de este Tribunal para resolver el asunto sometido a su conocimiento.

Al respecto, esta Sala Superior no comparte tal criterio, pues si la Segunda Sala razonó que antes de demandar el incumplimiento de un contrato debía verificarse la existencia de dicho contrato y que, en el caso, no había pruebas de esa situación; entonces, no es exacto que haya invocado la causal relativa a la falta de competencia contenida en la fracción I del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Tampoco resultaba procedente que invocara la improcedencia del juicio en la fracción II del artículo 289 en cita relativa a la inexistencia del acto impugnado. Al respecto, cobran sentido las manifestaciones del recurrente en el sentido de que el asunto sometido a la jurisdicción de la Segunda Sala versaba sobre un contrato administrativo, pues su ejecución le fue encomendada mediante actos administrativos y obedeció a un problema social, lo que se encuentra previsto en la norma. El recurrente abunda y señala que no es factible que la autoridad se haya beneficiado con la realización de los trabajos que le encomendó y luego desconozca su obligación de pago.

De lo anterior se advierte que lo que constituyó la litis del asunto en primera instancia era el incumplimiento de pago por la ejecución de

trabajos realizados al amparo de una relación contractual celebrada entre un particular y una dependencia de gobierno, de ahí que esos eran los extremos que debían dilucidarse.

En ese orden, debe señalarse que tales alegaciones tienen íntima relación con el fondo del asunto, por lo que no serían inatendibles como causales de improcedencia, tal como sugiere la jurisprudencia de rubro: **"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE"**. Esto es así, pues sería incongruente que se decrete el sobreseimiento tomando en cuenta el argumento toral a dilucidar en la sentencia combatida, como lo es el punto que en realidad constituyó la litis, determinar si hubo o no incumplimiento de pago.

Ahora bien, el estudio de las pretensiones del actor en primera instancia será abordado en el problema jurídico siguiente.

En ese sentido, lo **fundado** del agravio reside en que la Segunda Sala fundamentó el sobreseimiento en la fracción I del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado lo que no resulta preciso de acuerdo con las consideraciones vertidas. Por tanto, lo procedente es **revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, analizar en plenitud de jurisdicción el asunto sometido a la jurisdicción de la Segunda Sala.**

6.2 Es procedente el reclamo del actor en primera instancia.

Al respecto, conviene tener presente cuáles fueron las manifestaciones vertidas por el recurrente en su escrito de demanda y que coinciden medularmente con lo esbozado en su recurso de revisión.

En ese orden, en el primer concepto de impugnación el actor señaló que el Estado se benefició con la obra pública que ejecutó en respuesta a su petición, garantizando el orden social que requería.

Los argumentos anteriores, sirven para determinar que la litis en el asunto sometido a la jurisdicción de la Segunda Sala era el incumplimiento de pago por la cantidad de \$2,776,076.00 (dos millones



setecientos setenta y seis mil setenta y seis pesos cero centavos moneda nacional) por la realización de una obra pública.

Al respecto, esta Sala Superior estima que **asiste la razón** al actor.

En ese sentido, se advierte que el actor indica que deberá declararse por sentencia firme que la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Veracruz incumplió en pagarle \$2,776,076.00 (dos millones setecientos setenta y seis mil setenta y seis pesos cero centavos moneda nacional), por concepto de la ejecución de la obra pública denominada "Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Veracruz."

Debe destacarse que el actor considera al oficio número DVCYSA/0696/2012 de dieciséis de julio de dos mil doce suscrito por el Director de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares y al acta circunstanciada de dieciocho de agosto de dos mil catorce, como **los documentos base de su acción**. A continuación, se debe desarrollar un estudio de cada uno de los elementos anteriores para determinar su alcance.

En ese sentido, se advierte que en cuanto al **oficio número DVCYSA/0696/2012 de dieciséis de julio de dos mil doce** se fundamentó en el artículo 33 de la Ley de Obras Públicas para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, en el cual se prevén las excepciones a las licitaciones públicas.

En tal oficio se asentó lo siguiente: "*Le solicitamos muy amablemente su apoyo e intervención, con el fin de que ejecute con carácter de urgente la obra denominada: "ELEVACIÓN DE TARREPLÉN, CONSTRUCCIÓN DE LA CARPETA ASFÁLTICA Y OBRAS DE PROTECCIÓN EN EL PUENTE CUCCHARAS, EN EL MUNICIPIO DE PAPANTLA, VER."* por el monto referido, toda vez que su empresa cuenta con la capacidad técnica y económica necesaria, para atender la problemática social existente, adjunto al presente anexo que contiene especificaciones técnicas, catálogo de conceptos, presupuesto y periodo de ejecución requerido, a los que deberá ajustarse para la ejecución de

dicha obra, no omito comentarle que de acuerdo al artículo invocado, la contratación y pago se realizarán, una vez obtenida la disponibilidad presupuestal."

Para objetar lo asentado en la documental en comento, la autoridad demandada señaló en su contestación que, de la revisión practicada al libro de oficios de la extinta Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares (de donde emana tal oficio a decir del actor) actualmente en poder la Dirección General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales (por ser ésta la que sustituyó a aquella) se detectó que el oficio con número DVCYSA/0696/2012 de dieciséis de julio de dos mil doce mediante el cual solicitaron al actor la ejecución de la obra citada es inexistente.

En ese sentido, la autoridad reconoce que la Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares emitió ese oficio, pero con una finalidad distinta, es decir, ese oficio no tuvo como finalidad solicitar al actor la ejecución de una obra sino antes bien, fue girado al Director de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares en la misma fecha, pero con un asunto diverso, el cual consistió, según la autoridad demandada, en *la confirmación de saldo de la auditoría dos mil once.*

Para corroborar su afirmación, la autoridad demandada ofreció la copia certificada del libro de control de oficios donde se advierte la fecha y número del oficio, elementos que coinciden con los señalados por el actor. No deja de advertirse que la documental anterior es una copia certificada, por lo que su valor es pleno en cuanto a su autenticidad y contenido, sin embargo, su alcance corresponde fijarlo a este órgano jurisdiccional.

Sobre el particular, se advierte que la autoridad sostiene que el oficio ofrecido por el actor DVCYSA/0696/2012 es el que corresponde con el que aparece en sus registros. No obstante, en tal registro solo puede apreciarse el número 696, así como el año que debe obtenerse a partir de uno de los datos asentados en el registro correspondiente a la fecha de elaboración que se asentó como sigue: *16-jul-12.*

Empero, la evidencia no demuestra de forma indubitable que se trate del mismo oficio máxime si se toma en cuenta que el número



completo del oficio es DVCYSA/0696/2012 y sobre las primeras letras de la nomenclatura (DVCYSA) no hay rastro en la copia certificada ofrecida por la autoridad. No se pasa por alto que la autoridad sostiene que hubo una reestructura por la cual la Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares pertenece actualmente a la Dirección General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales, lo que en principio podría explicar que el libro de control de oficios (al ser de la extinta Dirección de Vías) presuponga la nomenclatura referida, sin embargo, esa presunción se desvanece ante el hecho de que la autoridad afirmó, sin prueba de por medio, la reestructura administrativa.

En otras palabras, la autoridad señaló que la Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares ahora pertenece a la Dirección General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales, pero no aporta pruebas de tal aserto. En esas condiciones, no es posible concluir que el libro de oficios pertenece a la Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares extinta, por lo que tampoco es posible coincidir con la autoridad en cuanto a que el oficio ofrecido por el actor sea apócrifo, pues la base para que la autoridad afirme que así es consiste en que, los datos del oficio ofrecido por el actor no guardan relación con los que tiene registrados en su libro de oficios.

No obstante, esta Sala Superior estima que se trata de dos oficios distintos (el ofrecido por el actor y aquél al que hace referencia el libro de oficios ofrecido por la autoridad), por lo que las pruebas de la autoridad no destruyen esta primera prueba del máximo que la ratificación ofrecida por la demandada para impugnar su autenticidad fue declarada desierta por la Segunda Sala, de ahí que se consolide el valor probatorio del oficio DVCYSA/0696/2012 ofrecido por el actor en términos del artículo 66 del Código de la materia.

Por otra parte, del análisis del **acta circunstanciada de dieciocho de agosto de dos mil catorce**, firmada por el Ingeniero Gabriel Orrico Marín en su carácter de residente de obra habilitado, así como por el actor, se tiene que en la misma se asentó lo siguiente:

**...A) EL ACTA CIRCUNSTANCIADA SE LEVANTA A SOLICITUD DEL C. HECTOR HUGO VASQUEZ REYES, CON EL FIN DE DEJAR DEBIDA CONSTANCIA DE LA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS REALIZADOS, DE ACUERDO CON EL OFICIO NUM DVCySA/0696/2012 DEL 16 DE JULIO DE 2012, EMITIDO POR EL*

ING. WILLIAM KNIGHT BONIFACIO, EN SU CARÁCTER DE DIRECTOR DE VÍAS DE COMUNICACIÓN Y SERVICIOS AUXILIARES DE LA ENTONCES SECRETARÍA DE COMUNICACIONES DEL ESTADO, HOY SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS, COMO INSTRUCCIÓN DE ACUERDO CON LA ORDEN DE TRABAJO EMERGENTE PARA LA CONCLUSIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA OBRA REFERIDA Y EN CUMPLIMIENTO DE LAS PRIORIDADES Y COMPROMISOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO, ANTE LA PROBLEMÁTICA Y PELIGRO SOCIAL, COMO LO INDICAN LOS PÁRRAFOS II Y III DEL ART. 33 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ."

Al respecto, la autoridad demandada refirió que no obraba constancia que demostrara que al ingeniero Cesar Gabriel Orrico Marón (quien intervino en el acta en cita), se le hubiera habilitado como residente de esa obra o que se le hubiera ordenado que recibiera tal obra a nombre de la demandada. La autoridad también alegó que el actor era omiso en precisar las circunstancias de modo tiempo y lugar en que tal persona hubiera sido habilitado como residente de obra de la obra que ejecutó.

Sobre el particular, debe señalarse que los argumentos vertidos por la autoridad demandada son ineficaces para restarle valor y eficacia probatoria al acta circunstanciada de mérito, pues se trata de un documento público que hace prueba plena. Esto es así, porque su ofrecimiento no implica la obligación procesal del oferente de acreditar los términos en los que el suscriptor Ingeniero César Gabriel Orrico Marin, fue habilitado como Residente de Obra; tal como lo pretende la autoridad demandada.

Ahora bien, en el expediente del juicio contencioso administrativo obran otras documentales que consolidan los hechos de la demanda. En el caso, el actor ofreció como prueba los oficios obtenidos a través del portal de transparencia de la dependencia demandada. En lo que interesa para la resolución del presente asunto, se trata del **oficio con número DVCYSA/0345/2014** firmado por el Director de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas.

En el oficio en comento, el funcionario aludido informa al Director General de Planeación y Evaluación de la misma secretaría en relación con las obras que le han sido asignadas, cuáles estaban terminadas y



cuáles en proceso que no cuentan con la suficiencia presupuestal necesaria para regularizarlas. Entre la lista de obras mencionadas en el oficio en mención, se señaló la que motivó el juicio de nulidad de la manera siguiente:

Nombre de la obra	Estatus		Disponibilidad necesaria
Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Ver.	Sin contratar	Terminada	2,776,076.00

Al respecto, es conveniente señalar que si bien ese oficio es ofrecido como copia simple, lo cierto es que su valor probatorio aumenta en la medida de que se trata de un hecho notorio. Esto es así, pues al ser un oficio solicitado mediante la plataforma nacional de transparencia es posible consultarlo en internet con los datos proporcionados por el actor. Además, al ser exhibido como resultado de una consulta de acceso a la información, cuenta con el respaldo de la plataforma *INFOMEX* donde es posible advertir el solicitante, el número de folio de la consulta, así como la autoridad que entregó la información.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que esta documental no fue objetada de manera frontal por la autoridad demandada, pues si bien señaló en su contestación a la demanda que se oponía a las pruebas de la parte actora, lo cierto es que no adujo las razones por las cuales, desde su punto de vista, las pruebas no eran pertinentes o idóneas.

Al ser así las cosas, este órgano jurisdiccional estima de conformidad con el artículo 114 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado la documental consistente en el oficio DVCYSA/0345/2014 firmado por el Director de vías de Comunicación y Servicios Auxiliares de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas es idóneo para determinar los hechos que se consignan ahí.

En concreto, que para el catorce de mayo de dos mil catorce la obra consistente en *Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Ver.*, y que es la obra que, según los hechos de la demanda, el actor realizó sin obtener el pago correspondiente se encontraba

terminada, pero sin que se hubiera llevado a cabo el procedimiento de contratación, pues ese es el sentido que se debe dar a la expresión *sin contratar* que aparece en el oficio bajo análisis, en la casilla que indica el estado de la obra en comento. Tampoco deja de advertirse que hay plena coincidencia entre el monto que reclama el actor en su demanda con el monto asentado en el oficio que se estudia.

La documental que se analiza es relevante, pues su fuente reside en los archivos de la propia autoridad demandada, por lo que este órgano jurisdiccional considera que de ella es posible extraer un reconocimiento por parte de la autoridad en el sentido de que la obra se encontraba realizada y sin contratar para el **catorce de mayo de dos mil catorce**, tal como lo relató el actor en su demanda.

En abono de lo anterior, debe tenerse presente que el actor ofreció **otras documentales** que tampoco fueron debidamente objetadas por la autoridad demandada, las cuales, si bien son documentales privadas lo cierto es que se constituyen como indicios que refuerzan el valor probatorio del oficio obtenido a través de la plataforma de transparencia.

Las documentales que se comentan son, a saber, **el oficio DVCYSA/0641/2014, así como el oficio SIOP/CBS/06325/2014**. De tales documentales, es posible advertir que el trece de agosto de dos mil catorce, al Director General de Planeación (esto es, el mismo funcionario a quien se dirigió el oficio obtenido a través de la plataforma de transparencia), se le solicitó una vez más una ampliación presupuestal por el monto de \$2,776,076.00 (dos millones setecientos setenta y seis mil setenta y seis pesos cero centavos moneda nacional) para la obra *Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Ver.*

De igual forma, es posible conocer que el seis de noviembre de dos mil catorce, el titular de la dependencia demandada solicitó al Secretario de Finanzas y Planeación del Estado una ampliación al techo presupuestal por concepto de la misma obra y el mismo monto de los que señaló el actor en su demanda.

En otras palabras, las dos documentales que se analizan contienen información que concuerda con los hechos de la demanda y

refuerzan el valor probatorio del oficio DVCYSA/0345/2014 obtenido a través de la plataforma de transparencia. Tales documentales al administrarse con el acta de entrega recepción, así como con el oficio mediante el cual se solicitó al actor la ejecución de la obra generan convicción en esta Sala Superior de que, efectivamente, al actor se le encomendaron los trabajos de la obra referida por el monto que previamente ha sido señalado.

En cuanto al monto reclamado, se resalta que no existe prueba en el expediente o medio de convicción alguno que permitan a esta Sala Superior afirmar que la autoridad demandada lo entregó al particular.

En esas condiciones, este órgano jurisdiccional **arriba a la determinación de que** la obra "Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Veracruz", fue encomendada al particular, que por ella se contempló la cantidad de \$2,776,076.00 (dos millones setecientos setenta y seis mil setenta y seis pesos cero centavos moneda nacional) y que el actor la ejecutó, pero no recibió a cambio la suma en mención.

También debe resaltarse que la defensa de la autoridad se encaminó en todo momento a objetar las documentales consistentes en el oficio número DVCYSA/0696/2012 de dieciséis de julio de dos mil doce, así como en el acta circunstanciada de dieciocho de agosto de dos mil catorce. Sin embargo, la autoridad omite pronunciarse acerca de los hechos que el actor le imputó relativos a la realización de la obra y las circunstancias en que ésta se ejecutó, de lo que se desprende un reconocimiento tácito de tales hechos.

Para explicar lo anterior, conviene recordar que de acuerdo con el artículo 300 del Código de Procedimientos Administrativos se establece que cuando se produzca la contestación a la demanda, si ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

En sintonía con lo anterior, el artículo 301, fracción III del mismo código, dispone como una obligación a cargo de las autoridades demandadas, al momento de contestar la demanda hacer la referencia

concreta a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o señalando cómo ocurrieron, según sea el caso.

Es decir, los numerales transcritos definen la manera en la cual, la autoridad debe producir su demanda. Con lo anterior se busca precisar la litis, es decir, los puntos a dilucidar por parte del órgano jurisdiccional, lo que resulta esencial para que la sentencia que eventualmente se dicte se construya a resolver el conflicto que fue sometido a su conocimiento brindando certeza jurídica a las partes que intervinieron en el juicio.

Como se dijo, la autoridad al contestar la demanda delineó su defensa bajo argumentos encaminados a objetar la existencia o valor probatorio de dos documentales, no obstante, este órgano jurisdiccional estima que la parte actora le imputó de manera precisa ciertos hechos como el relativo a que la obra se ejecutó por instrucciones suyas y debido a una situación extraordinaria.

Así, llama la atención de este Tribunal que, sobre tales hechos la autoridad demandada no produce una contestación en los términos ordenados por el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, es decir, admitiéndolos o negándolos y si bien, refiere que no le son propios y arroja la carga de la prueba a la parte actora, lo cierto es que no se trata de hechos que le resulten ajenos.

Tampoco se pasa por alto, la particularidad que presenta el contrato administrativo cuyo incumplimiento demanda el actor. al respecto, se considera que, los contratos administrativos tienen las siguientes características: 1) el interés social por encima de la voluntad de las partes, 2) su objeto son los servicios públicos, 3) la desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado, 4) la existencia de cláusulas exorbitantes y 5) la existencia de una jurisdicción especial para resolver las controversias que se susciten con motivo de interpretación y cumplimiento.

No obstante, no debe perderse de vista que la realización de los trabajos obedeció al inminente riesgo de que se alterara el orden social de la región, debido a que la creciente del río Cucharas había subido a su máximo nivel, situación por la cual los habitantes de la zona no podían



llevar a sus enfermos al centro de salud más cercano, de acuerdo con los hechos asentados en la demanda, los cuales no fueron objetados en términos que exige la norma.

Así, de la valoración probatoria, así como de los argumentos vertidos en la demanda y en la contestación a la misma, para esta Sala Superior se acreditó el dicho del actor, aún y cuando la autoridad demandada se excusa en el hecho de que no existe un contrato de obra pública, pues ello no implica que no se haya generado un acuerdo de voluntades entre los contendientes, que deba ser respetado.

Pronunciamiento en cuanto a los daños y perjuicios.

El actor pide una indemnización por concepto de gastos financieros y otra por concepto de daños y perjuicios derivadas de la actuación administrativa irregular que hace consistir en el incumplimiento del pago a que tiene derecho

Su causa de pedir reside en el menoscabo que ha sufrido en su patrimonio derivado de que, para realizar la obra que se le encomendó tuvo que solicitar préstamos los cuales no ha podido liquidar, lo cual ha generado el cobro de intereses desde la fecha en que solicitó dichos préstamos.

En ese orden, este órgano jurisdiccional estima necesario hacer las consideraciones siguientes:

En principio, este Tribunal considera improcedente el pago de gastos financieros e intereses, pues tales conceptos no se encuentran previstos en el marco normativo aplicable al caso. En efecto, esta Sala Superior observa que la obra pública "Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Veracruz", se celebró cuando la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con ellas del Estado de Veracruz, no establecía la figura jurídica de gastos financieros para el caso de mora por parte de las dependencias.

Por esas razones, no es procedente formular una condena por los conceptos de **gastos financieros**.

Sentado lo anterior, es importante destacar que el artículo 325, fracción VII, inciso b del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, dispone que la suplencia de la deficiencia de la queja procede cuando se viole el derecho del particular a una tutela judicial efectiva. Por lo tanto, en este apartado, el análisis de los planteamientos del actor se efectúa en ejercicio de la facultad de suplencia de la queja, establecida en ese numeral.

En ese contexto, la pretensión del actor consiste en obtener una cantidad que compense el deterioro que ha sufrido su patrimonio al no contar con la cantidad de dinero que la autoridad estaba obligada a entregarle por la realización de la obra.

En este punto, conviene tener en consideración que el artículo 294 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece que el actor tiene la posibilidad de incluir en las pretensiones que se deduzcan de su demanda el pago de daños y perjuicios.

Así, atendiendo a la pretensión y causa de pedir que subyacen del escrito de demanda, es posible analizar el argumento de la parte actora bajo la figura de daños y perjuicios, prevista en el citado artículo 294, sobre todo, porque ese examen no implica modificar los hechos planteados por el actor, pues como ya se dijo, su pretensión radica en obtener una cantidad que compense el deterioro que ha sufrido su patrimonio. Máxime que en su tercer concepto de impugnación de manera expresa señala que su pretensión es obtener una indemnización por este concepto.

Sobre el particular, resulta pertinente hacer alusión a la contradicción de tesis 42/2014 que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 71/2014 (10a.) de rubro: **DAÑOS Y PERJUICIOS. FORMA DE FIJAR EL MONTO DE LA GARANTÍA POR ESOS CONCEPTOS AL CONCEDERSE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA CANTIDAD LÍQUIDA**¹, en la cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció por cuanto

¹ Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 14, enero 2015, tomo I, página 5.



hace al supuesto en el que una persona no esté en aptitud de disponer de cierta cantidad de dinero desde el momento en que tenga ese derecho, definiendo los daños y perjuicios de la siguiente manera:

“Por daño, debe entenderse la pérdida o menoscabo que le acarrea al tercero, no disponer desde el momento en que se concede la suspensión y mientras se resuelve el juicio de amparo, de la suma que le corresponde conforme al laudo o sentencia reclamada (...). Por tanto, la indemnización por concepto de “daño” derivado de la suspensión en el amparo, sólo responde por la depreciación o pérdida del valor adquisitivo de la cantidad que debió recibir el tercero en virtud de la condena, durante el lapso que duró el juicio de amparo, por no haber podido disponer de la misma.

Por su parte, los perjuicios son la privación de las ganancias lícitas que obtendría éste de tener bajo su dominio, durante el tiempo que dure el correspondiente juicio de garantías, la respectiva prestación pecuniaria, equivalente al rendimiento que en el mismo período produciría tal prestación, conforme a una tasa de interés que refleje las condiciones del mercado de dinero.

*Conforme a lo anterior, cuando el acto reclamado consista en una condena líquida o estimable en dinero, la autoridad competente, al fijar el monto de la caución para conceder la suspensión, debe limitarse a calcular, sobre el monto de la condena, **los daños, entendidos como la depreciación o pérdida del valor adquisitivo que esa cantidad sufra durante la tramitación del juicio de amparo, así como los perjuicios, entendidos como los rendimientos que la misma pudiese aportar durante el mismo lapso, atendiendo a una tasa que refleje las condiciones del mercado.**”*

De lo transcrito, se concluye que los daños y perjuicios derivados del impedimento de disponer en una fecha determinada de una cantidad de dinero, por **daño debe entenderse la depreciación o pérdida del valor adquisitivo que la cantidad sufra en un lapso de tiempo determinado y por perjuicio el rendimiento que esa cantidad pudiera generar en esa temporalidad.**

En este punto, no se pierde de vista que, en la contradicción de tesis y jurisprudencia ya referida, el Pleno de la Corte resolvió un conflicto jurídico distinto al que se dirime en este juicio, consistente en la forma de fijar el monto de garantía por concepto de daños y perjuicios al concederse la suspensión en el juicio de amparo cuando se reclama una cantidad líquida y, por tanto, no es exactamente aplicable al caso que nos ocupa.

Sin embargo, debido a que en esa controversia el máximo tribunal del país abordó el tema relativo a los daños y perjuicios que se ocasionan

a un particular en el caso de que no pueda disponer de cierta cantidad de dinero desde el momento en que tiene derecho a ello, por identidad de razón, con la controversia que nos ocupa, los conceptos y razonamientos empleados por ese alto Tribunal, sirven a esta Sala Superior como criterio orientador.

Sentado lo anterior, el incumplimiento de obligaciones contractuales en que incurrió la demandada, tuvo como consecuencia que la parte actora no pudiera disponer del importe de \$2,776,076.00 (dos millones setecientos setenta y seis mil setenta y seis pesos cero centavos moneda nacional) desde la fecha en que concluyeron los trabajos, esto es, el treinta de agosto de dos mil doce; de donde es sencillo determinar que esa situación pudiera haber causado daños y perjuicios al particular, pues esa cantidad sufrió una depreciación por el mero transcurso del tiempo y el actor podría no haber obtenido los rendimientos que esa cantidad pudiera haber generado.

Por esas razones, **resulta procedente reconocer el derecho subjetivo que tiene el actor a ser indemnizado por concepto de daños y perjuicios.**

Ahora bien, teniendo en consideración que el artículo 294 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, impone al actor la carga de ofrecer las pruebas específicas que acrediten la existencia de los daños y perjuicios; y que ese concepto (daños y perjuicios), tratándose de la imposibilidad de disponer de dinero, se actualiza día con día hasta el momento en que la cantidad se ponga a disposición del titular de ese derecho. Esta Sala Superior, estima que el momento para que dicha carga probatoria sea exigible es una vez que el derecho a recibir los mismos (daños y perjuicios) ha sido declarado por sentencia firme; por lo tanto, **es la etapa de ejecución de la misma, la que se estima idónea para que se aporten las pruebas conducentes a fin de cuantificar los mismos.**

Lo anterior sin perjuicio de que también sean valoradas las pruebas que el actor ofreció durante el juicio tendientes a demostrar el derecho que le asiste, las cuales, consistieron en los contratos de mutuo simple con interés de veinticuatro de enero y dieciséis de febrero de dos mil doce.

Lo anterior, a efecto de brindarle la oportunidad a las autoridades demandadas de manifestar lo que a su interés legal convenga, contraviniendo en su caso el monto que se llegase a exigir por el accionante, así como la eventual determinación que sobre el particular tome este órgano jurisdiccional, por lo que solo sí en la citada etapa de ejecución quedase debidamente acreditado el monto de los daños y perjuicios, se procederá a exigir y requerir su pago.

Por lo expuesto, como se anunció **es procedente reconocer el derecho subjetivo que tiene el actor a ser indemnizado por concepto de los daños y perjuicios que el incumplimiento del contrato de obra pública "Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Veracruz," pudiera haberle generado desde que debió pagarse, esto es, desde el treinta de agosto de dos mil doce.**

Dado que se ha reconocido el derecho al actor para alcanzar una indemnización por la morosidad en que incurrió la demandada son inatendibles el resto de sus manifestaciones tendientes a demostrar que le asiste este derecho.

En cuanto a la calidad de autoridad demandada de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

No deja de advertirse que la autoridad demandada Secretaría de Finanzas y Planeación realizó argumentos tendientes a demostrar que no se encontraba vinculada al cumplimiento del contrato por no haberlo firmado. Además, que cada dependencia cuenta con presupuesto y autonomía de gestión por lo que no era viable condenarla. Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que tales aseveraciones son inatendibles pues ésta es la dependencia que ejerce los recursos financieros, y de la cual el Titular de la misma tiene la facultad de autorizar la suficiencia presupuestal de las dependencias centralizadas para el ejercicio del gasto público.

Esta Sala Superior estima que, a la Secretaría de Finanzas también le resultan obligaciones por imperio de ley. Esto es así, pues de acuerdo a lo establecido en los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder

Ejecutivo del Estado de Veracruz;² se desprende que 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 tiene la facultad de autorizar la suficiencia presupuestal de las dependencias centralizadas para el ejercicio del gasto público.

En ese orden, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, en su artículo 14 fracción XIII³ establece como una atribución no delegable del titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la ministración del gasto público asignado a los programas de las dependencias y entidades conforme a la calendarización respectiva.

Entonces, las disposiciones normativas antes señaladas no pueden pasarse por alto, ya que si bien es cierto la citada autoridad no formó parte en el contrato del que se reclama su incumplimiento, no menos cierto es que no puede permanecer ajena a la obligación que la ley le impone de acuerdo con sus atribuciones; ya que estimar lo contrario, haría nugatorio el derecho del particular a una tutela judicial efectiva; aunado a que no considerar lo expuesto al momento de pronunciar la presente sentencia, traería como consecuencia la falta de efectividad en la misma.

En cuanto a la autoridad demandada Contraloría General del Estado, se estima que debe prevalecer el sobreseimiento decretado al actualizarse la causal de improcedencia previsto en la fracción XIII del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, pues esta autoridad no dictó, ejecutó ni trató de ejecutar el acto impugnado.

² Artículo 19. La Secretaría de Finanzas y Planeación es la dependencia responsable de coordinar la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública, de proyectar con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la planeación, programación, presupuestación y evaluación estratégica de los programas presupuestarios, en el marco del sistema de planeación democrática, y de difundir la información correspondiente, así como de llevar el control administrativo de los recursos humanos y materiales, y el control del ejercicio de los recursos financieros, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

³ Artículo 14. Son atribuciones no delegables del Secretario, las siguientes:

...
XIII. Autorizar a las dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto del Estado, la ministración del gasto público asignado a los programas de éstas, conforme a la calendarización respectiva;

7. EFECTOS DEL FALLO

Los efectos del presente fallo son revocar la resolución dictada el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

En su lugar, se dicta esta sentencia en la que se:

Declara el incumplimiento, por parte de las demandadas, del contrato de obra pública: "Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Veracruz," y se les obliga a pagar, en el ámbito de sus atribuciones, la suma de \$2,776,076.00 (dos millones setecientos setenta y seis mil setenta y seis pesos cero centavos moneda nacional).

Reconoce el derecho subjetivo del actor a obtener el pago de daños y perjuicios que se generaron con motivo de la ejecución de la obra.

Condena a las demandadas, en el ámbito de sus atribuciones, al pago de los daños y perjuicios que se determinen en la fase de ejecución de sentencia.

7.1 Actos que deben realizar las autoridades demandadas.

Se ordena a las autoridades demandadas para que, de manera inmediata, dentro del ámbito de sus atribuciones, paguen al actor el monto adeudado con motivo de la obra ejecutada en un plazo no mayor a tres días a partir de la fecha en que sean notificadas de esta sentencia.

De igual forma, para que dentro del ámbito de sus atribuciones y competencias paguen el monto que sea decretado dentro de la ejecución de la sentencia por concepto de daños y perjuicios, cuyo pago no podrá efectuarse en un plazo mayor a tres días a partir de la fecha en que sean notificadas de la resolución que recaiga al mismo.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se revoca la resolución dictada el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz por las razones vertidas en este fallo.

SEGUNDO. Se sobresee el juicio en contra de la autoridad demandada Contraloría General del Estado.

TERCERO. Se declara el incumplimiento, por parte de las demandadas, del contrato de obra pública: "Elevación de terraplén, construcción de la carpeta asfáltica y obras de protección en el puente cucharas, en el municipio de Papantla, Veracruz", y se les obliga a pagar, en el ámbito de sus atribuciones, la suma de \$2,776,076.00 (dos millones setecientos setenta y seis mil setenta y seis pesos cero centavos moneda nacional).

CUARTO. Se reconoce el derecho subjetivo del actor a obtener el pago de daños y perjuicios que se generaron con motivo de la ejecución de la obra.

QUINTO. Se condena a las demandadas, en el ámbito de sus atribuciones, al pago de los daños y perjuicios que se determinen en la fase de ejecución de sentencia.

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

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

Así lo resolvieron por mayoría de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ** con el voto particular del **MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, siendo el primero de los nombrados el



TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos
ANTONIO MONTOYA DORANTES, quien autoriza y da fe.

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.
MAGISTRADO.

ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ.
MAGISTRADA.

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ.
MAGISTRADO.

ANTONIO DORANTES MONTOYA.
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

**VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA
GARCÍA MONTAÑEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO
562/2019.**

En ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 34, fracción III de
la Ley Orgánica de este Tribunal emito mi voto en contra de la resolución

mayoritaria y, en cumplimiento al artículo 16, último párrafo expongo a continuación los motivos de mi disenso.

En resumidas cuentas, la postura de mayoría se decantó por considerar que existió un acuerdo de voluntades entre las partes aun cuando no fue suscrito contrato alguno, lo cual estimaron justificado en tanto que obedeció a un inminente riesgo de que se alterara el orden social de la región ante el crecimiento del nivel del río Cucharas.

Contrario a lo resuelto, estimo que la suscripción del contrato constituía una obligación legal y que, en dado caso, las excepciones dispuestas en el artículo 33 de la Ley número 100 de Obras Públicas no justifican la inexistencia de dicho documento, tal como lo expongo enseguida.

En la ley vigente al momento de los hechos narrados en la demanda, se disponía en el artículo 33 lo siguiente:

"Artículo 33. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes casos:

I.- Cuando el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona, por ser éste el titular de la o las patentes necesarias para realizar la obra;

II.- Cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles;

III.- Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Estado, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, casos fortuitos o de fuerza mayor. En estos casos, las Dependencias y Entidades se coordinarán, según proceda, con los órganos competentes;

IV.- Cuando se hubiese rescindido el contrato respectivo, la Dependencia o Entidad verificará previamente, conforme al criterio de adjudicación que establece el segundo párrafo del artículo 44, si existe otra proposición que resulte aceptable, en cuyo caso el contrato se celebrará con el contratista seleccionado;



V.- Cuando se trate de trabajos cuya ejecución requiera de la aplicación de sistemas y procedimientos de tecnología especializada;

VI.- Cuando se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;

VII.- Cuando se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra no calificada, se contratará directamente con los habitantes de la localidad o del lugar donde deba ejecutarse; y (sic)"

Desde luego, para comprender lo que entraña es necesario remitirse al artículo 32, el que a la letra establecía:

Artículo 32. Los contratos de obras públicas se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en presencia de los participantes, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente Ley.

Al respecto, me parece interesante que en la resolución mayoritaria se tuvo muy claro que el precepto legal se refería a las excepciones a las licitaciones públicas y que, sin embargo, la conclusión final se haya alejado de esa interpretación.

Me explico. En efecto, lo que en su conjunto disponían los artículos 32 y 33 antes transcritos era que, en determinados casos, la administración pública podría contratar obra pública sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación y, en su lugar, adjudicarían la obra previa invitación a las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos técnicos, financieros y demás que fueran necesarios; así se explicaba en el artículo 34 de la misma ley que en su texto se lee:

Artículo 34. Para los casos previstos en el artículo anterior, se invitará a las personas que cuenten con la capacidad de respuesta

inmediata y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, preservando siempre el interés del Estado, conforme a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 36 de esta Ley.

El titular de la Dependencia o Entidad, en un plazo que no excederá de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de iniciación de los trabajos, deberá informar de estos hechos a la Secretaría de Finanzas y Planeación y a la Contraloría General del Estado.

De ello, se obtiene que lo que se exceptuaba era el procedimiento de licitación, no la obligación de suscribir un contrato. Esto es, la regla para adjudicar un contrato de obra pública era que se hiciera a través de un procedimiento de licitación, sin embargo, cuando aconteciera alguno de los supuestos del artículo 33 operaría la excepción, la cual consistía en que, en lugar de llevar a cabo el procedimiento de licitación, el contrato se adjudicaría previa invitación. Como se ve, el contrato no deja de tener presencia en ninguno de los supuestos, lo único que varía es el procedimiento para adjudicarlo: mediante licitación o mediante invitación.

Inexplicablemente, la postura mayoritaria obtuvo una conclusión que no se sigue de las premisas que constituyen los preceptos legales, lo que se muestra de mejor manera en el recuadro siguiente:

	Lo dispuesto en la ley:	Lo resuelto por mayoría:
Premisa mayor	El contrato de obra pública se adjudicará mediante procedimiento de licitación, salvo los supuestos del artículo 33 en cuyo caso se adjudicará previa invitación.	
Premisa menor	Se actualizó uno de los supuestos del artículo 33.	
Conclusión	El contrato de obra pública debe adjudicarse previa invitación.	Es innecesario suscribir un contrato.

Insisto, la conclusión que deriva de las premisas atiende a cuándo sí y cuándo no llevar a cabo un procedimiento de licitación para adjudicar un contrato de obra pública, mas no cuándo sí y cuándo no suscribir un contrato de obra pública.

Como reforzamiento de la postura que intento plasmar en este voto, me parece importante resaltar que el artículo 34 de la ley citada (que norma



el procedimiento a seguir en los casos de excepción enunciados en el artículo 33) remite a su vez a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 36 que a la letra decía:

"En todo caso se respetará lo dispuesto en las fracciones I, II y III del artículo 41 y los demás requisitos que establece esta Ley para asegurar al Estado, la calidad, economía, eficiencia, imparcialidad y honradez en la ejecución de las obras públicas."

Destaco de dicho precepto que, incluso en el caso excepcional, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 41, fracciones I, II y III, así como a los demás requisitos contenidos en la misma ley.

Del artículo 41 vale resaltar que se encuentra inmersa una distinción entre adjudicación y contratación, de modo que debe tenerse en cuenta que adjudicar una obra pública es distinto a suscribir el contrato que la formaliza, por lo que la excepción de la que se ha hablado se ubica en ese primer momento de la adjudicación, no en el segundo que versa en la contratación.

En cuanto a los "*demás requisitos*" a que se refiere el artículo 33, tiene relevancia el dispuesto en el artículo 44 que establecía en su primer párrafo:

Artículo 44. La adjudicación del contrato obliga tanto a la Dependencia o Entidad como al contratista a formalizarlo dentro de los diez días siguientes a los de la notificación del fallo.

Tal como se aprecia, ya sea que la obra se adjudicara mediante procedimiento de licitación o mediante invitación, en cualquier caso tanto la administración pública como el contratista se encontraban obligados a formalizar el contrato.

Esto último me parece sumamente importante: no hay justificación para eximir al contratista de suscribir el contrato de obra pública dado que la obligación legal también le aplicaba a él.

Concluyo así que la excepción a que se refieren los artículos 33 y 34 era respecto del procedimiento de licitación, que ésta operaba en el momento de adjudicación y que, en todo caso, existía la obligación de formalizar

un contrato. En razón de que la resolución mayoritaria se alejó de estas disposiciones, me veo en la necesidad de apartarme de ella.



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado