



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	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. TOCA 317/2020 y acum. 318/2020 y 319/2020)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del representante legal de la parte actora
Fundamentación y motivación	Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas. Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.
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

TOCA: 317/2020 y acumulados
318/2020 y 319/2020.

EXPEDIENTE: 527/2018/3^a-III.

REVISIONISTAS: Inmobiliaria y Constructora Barquín, S.A. de C.V. (parte actora); Secretario de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz y Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de esa dependencia (autoridades demandadas); Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y Tesorería de esa dependencia (autoridades demandadas).

MAGISTRADO PONENTE: Pedro José María García Montañez.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: Lilian Marisol Domínguez Gómez.

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

Resolución de la Sala Superior en la que se determina **modificar** la sentencia del trece de septiembre de dos mil diecinueve en la que se resolvió declarar el incumplimiento del contrato de obra pública y se condenó a las autoridades demandadas a pagar el importe relativo a las estimaciones tres y uno-B, así como lo que se determine en el periodo de ejecución de la sentencia en concepto de daños y perjuicios.

RESULTANDOS

1. Antecedentes del caso

Del juicio contencioso administrativo. Por conducto de su apoderado general para pleitos y cobranzas, Inmobiliaria y Constructora Barquín, Sociedad Anónima de Capital Variable (S.A. de C.V.) (en adelante la parte actora) manifestó a este Tribunal que el veintiocho de mayo de dos

mil doce suscribió el contrato de obra pública número SC-OP-PE-003/2012-DGIC por un monto de \$9,958,649.82 (nueve millones novecientos cincuenta y ocho mil seiscientos cuarenta y nueve pesos con ochenta y dos centavos, moneda nacional) con la entonces Dirección General de Infraestructura Complementaria de la Secretaría de Comunicaciones del Estado de Veracruz, la cual actualmente es la Dirección General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas.

Asimismo, señaló que el diez de junio de dos mil dieciséis ambas partes suscribieron el convenio de ampliación de monto y plazo del contrato mencionado en el párrafo anterior, con el cual se modificó el importe del contrato original para quedar en \$17,642,441.82 (diecisiete millones seiscientos cuarenta y dos mil cuatrocientos cuarenta y un pesos con ochenta y dos centavos, moneda nacional), con un plazo de ejecución de ciento sesenta y dos días comprendidos del dieciocho de marzo al veintiséis de agosto de dos mil dieciséis.

También expresó que la obra pública fue debidamente ejecutada y concluida el cinco de mayo de dos mil dieciséis y que se encontraba con un avance financiero del 58.78% cincuenta y ocho punto setenta y ocho por ciento, esto es, que existe una diferencia de pago en su favor por la cantidad de \$8,026,911.63 (ocho millones veintiséis mil novecientos once pesos con sesenta y tres centavos, moneda nacional), importe que afirmó no le había sido pagado pese a que presentó las estimaciones y facturas correspondientes.

Inconforme con la falta de pago, el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho promovió un juicio contencioso administrativo en su contra, en el que se tuvo como autoridades demandadas al titular de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas y al director general de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de esa dependencia, así como al titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación y al tesorero de esa dependencia, todos del Estado de Veracruz.

Una vez agotada su instrucción, el trece de septiembre de dos mil diecinueve la Tercera Sala Unitaria de este Tribunal emitió sentencia en la que declaró el incumplimiento del contrato, condenó a las autoridades

demandadas de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas al pago tanto de las estimaciones tres y uno-B, como de los daños y perjuicios a cuantificarse en etapa de ejecución de sentencia y, además, vinculó al cumplimiento de la sentencia a las autoridades demandadas de la Secretaría de Finanzas y Planeación. Por cuanto hace a los gastos financieros, la Sala Unitaria consideró infundada la pretensión.

De los recursos de revisión. En desacuerdo con la sentencia, la parte actora y las autoridades demandadas interpusieron cada una un recurso de revisión, los cuales fueron presentados y admitidos en las fechas que se indican a continuación, así como radicados con los números de expedientes igualmente señalados enseguida:

Recurrente	Fecha de presentación	Fecha de admisión	Número de recurso
Parte actora	Dos de septiembre de dos mil veinte	Ocho de octubre de dos mil veinte	317/2020
Autoridades demandadas de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas	Diez de septiembre de dos mil veinte	Ocho de octubre de dos mil veinte	318/2020
Autoridades demandadas de la Secretaría de Finanzas y Planeación	Diez de septiembre de dos mil veinte	Ocho de octubre de dos mil veinte	319/2020

Respecto de los recursos de revisión interpuestos por las autoridades demandadas, la parte actora presentó sus alegatos mediante escrito¹ recibido el tres de noviembre de dos mil veinte.

Por su parte, en relación con el recurso interpuesto por la parte actora, las autoridades demandadas de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas presentaron sus alegatos mediante escrito² recibido el nueve de noviembre de dos mil veinte.

¹ Hojas 62 a 75 del expediente del toca de revisión.

² *Ibidem*, hojas 84 a 92.

Las autoridades de la Secretaría de Finanzas y Planeación no presentaron alegatos a pesar de encontrarse notificadas de los recursos de revisión interpuestos, motivo por el que se les tuvo por perdido ese derecho.

Finalmente, el diecisiete de noviembre de dos mil veinte se ordenó turnar los autos a la ponencia del magistrado Pedro José María García Montañez para elaborar el proyecto de resolución, la que una vez sometida a votación se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestiones planteadas en el recurso de revisión

A continuación, se sintetizan los agravios expuestos por las partes en la medida necesaria para la resolución que se emite.

- Agravios de la parte actora

Único. Argumentó que la determinación en el sentido de que no le asiste el derecho de obtener cantidades en concepto de gastos financieros vulnera las disposiciones contenidas en los artículos 4, fracción IX y 325, fracción VII del Código número catorce de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz (en adelante Código), en las que se establece que el juicio contencioso se regirá por el principio -entre otros- de respeto a los derechos humanos, así como que el Tribunal debe observar en sus actuaciones los principios -entre otros- de razonabilidad, suplencia de la deficiencia de la queja del particular, derechos humanos y que no se viole el derecho a la tutela judicial efectiva, esto es, que en la sentencia deben observarse tales elementos.

Sostuvo que en el caso concreto no ocurrió así porque en la sentencia se determinó que no era procedente el pago de gastos financieros con el argumento de que, a la fecha de suscripción del contrato de obra pública SC-OP-PE-003/2012-DGIC, el artículo 65 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz (en adelante Ley de Obras Públicas) no establecía la figura jurídica de gastos financieros para el caso de mora por parte de las dependencias.

Al respecto manifestó que, aunque es cierto lo anterior, las disposiciones normativas no son estáticas y existen constantes reformas y adiciones a las mismas para adecuarlas a una nueva realidad, por lo que quien imparte justicia debe atender a esa nueva dinámica y aplicar nuevas disposiciones que contemplen un mayor beneficio al gobernado.

En ese tenor expuso que, si la figura de gastos financieros fue establecida en los párrafos séptimo y octavo del artículo 65 de la Ley de Obras Públicas y en el artículo 129 de su Reglamento, la cual cobró vigencia con motivo de la publicación de ambas reformas en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz los días once de enero y veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, y que si la solicitud de pago de la cantidad contratada pendiente y de los gastos financieros fue formulada el catorce de julio y el trece de diciembre de dos mil diecisiete, así como el ocho de agosto de dos mil dieciocho, fechas en las que ya se encontraba vigente la figura, entonces es claro que debieron determinarse los gastos financieros y computarse a partir de la fecha en la que entró en vigor la reforma.

Así, estimó que al haberse determinado la improcedencia del pago de los gastos financieros se le dejó en un estado de indefensión y se vulneró la tutela judicial efectiva, ya que existió una inadecuada fundamentación y motivación en la sentencia porque debió aplicarse de manera preferente la norma que le beneficiaba.

Lo anterior debido a que todas las autoridades de la administración pública estatal están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de modo que opinó que mantener la sentencia como fue dictada sería tanto como aceptar la vulneración de sus derechos humanos, sobre todo porque, con base en el principio de progresividad, las reformas a la ley que ya contemplan los gastos financieros debieron aplicarse dado que se adecúan a una nueva realidad y contemplan un mayor beneficio.

Por último, reiteró que le asiste el derecho para cobrar los gastos financieros porque es una obligación que deviene del imperio de la Ley al tratarse de disposiciones de orden público, sin que las partes puedan

eximirse o renunciar a su cumplimiento, ni modificar o alterar su contenido.

- Agravios del titular de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas y del director general de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de esa dependencia

Primero. Señalaron que la Sala Unitaria realizó un estudio equivocado de la primera causal de improcedencia que hicieron valer relativa al consentimiento expreso mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable.

Específicamente se inconformaron con lo razonado por la Sala Unitaria en el sentido de que tanto el acta de entrega-recepción, como el finiquito, son documentos diseñados para evidenciar que la obra se concluyó, pero que a partir de ellos no era posible desprender algún otro hecho como el pago del contrato, lo que implicaría realizar un análisis de las condiciones concretas del acto impugnado y que éste no era jurídicamente viable realizar en vía de procedencia del juicio, sino del fondo del asunto.

A juicio de las autoridades ese razonamiento es incorrecto puesto que, conforme con la fracción IV del artículo 289 del Código, la expresión del consentimiento constituye una regla de derecho acorde con la cual no resulta procedente examinar la legalidad de un acto administrativo.

En ese sentido, manifestaron que hicieron valer la causal de improcedencia porque la parte actora suscribió de manera bilateral el finiquito de obra del contrato SC-OP-PE-003/2012-DGIC sin desacuerdo alguno y sin saldo a favor de alguna de las partes, lo cual hace notoria y manifiesta la actualización de la causal invocada en tanto que no puede estimarse la existencia del acto de incumplimiento del contrato si el contrato ya fue finiquitado.

Segundo. Expusieron que la Sala Unitaria omitió realizar el análisis exhaustivo y congruente de los argumentos que expresaron en su contestación a la demanda, así como "llevar a cabo el correcto alcance" de los medios de prueba ofrecidos en el juicio. De manera particular

plantearon diversos argumentos que, para facilitar su comprensión, se sintetizan en incisos por separado.

- a) Señalaron que en la sentencia se indicó que solamente se encontraba en controversia si se realizaron a la parte actora los pagos relativos a las estimaciones tres y uno-B y que, para pronunciarse al respecto, la Sala Unitaria se centró en el análisis de las facturas con folios 703 (setecientos tres) y 688 (seiscientos ochenta y ocho) y consideró que tenían valor probatorio pleno, pero que esto fue incorrecto dado que la circunstancia de la veracidad o no de la emisión de las facturas resultaba irrelevante para la solución de la *Litis*, ya que ello no demostraba ni justificaba que las autoridades adeudaran a la parte actora los montos indicados en las facturas.

- b) Manifestaron que el análisis probatorio de las facturas fue erróneo porque la circunstancia de que la primera de ellas cumpla con los requisitos fiscales no conlleva a que ese documento sea considerado de pleno valor por compartir características con una documental pública, ya que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido³ que las facturas son documentos privados que permiten acreditar una relación comercial cuando éstas no son objetadas, pero que cuando sucede lo contrario, su mera refutación produce que su contenido no sea suficiente para acreditar la relación comercial.

Luego, apuntaron que, si en el caso concreto las facturas fueron objetadas al dar contestación a la demanda por encontrarse ofrecidas en copia fotostática simple y porque de su contenido se advertía la falta de firmas y sellos de recibido de las autoridades, además de que no fueron perfeccionadas por la parte actora, era evidente que tales pruebas carecían de valor probatorio pleno y no tenían el alcance de justificar la pretensión.

³ Tesis de jurisprudencia de rubro "FACTURAS. VALOR PROBATORIO ENTRE QUIEN LAS EXPIDIÓ Y QUIEN ADQUIRIÓ LOS BIENES O SERVICIOS." Registro 161081, Tesis 1a./J. 89/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, p. 463.

c) Agregaron que fue incorrecto que la Sala Unitaria valorara las facturas como documentos privados puesto que, al encontrarse ofrecidas en copias fotostáticas simples, constituyen un medio de prueba distinto al establecido en el artículo 69 del Código [documentos privados] y, en consecuencia, debieron ser valoradas en términos del artículo 113 del mismo ordenamiento [copias fotostáticas].

Con todo, insistieron en que, aun de estimar como auténticas tales facturas, su emisión no conlleva a que se tenga un adeudo con la parte actora.

d) Señalaron que el argumento de la Sala Unitaria en el sentido de que las autoridades no refutaron la aseveración de la parte actora sobre que “dichas facturas fueron emitidas en su favor por concepto de pagos realizados”, en dado caso corrobora su defensa en cuanto a que el pago de las estimaciones fue conciliado en el finiquito de obra.

e) Calificaron de incongruente lo sostenido en la sentencia sobre que las autoridades no aportaron pruebas como lo son documentos fiscales en donde constara la cancelación de las facturas, el inicio del procedimiento administrativo para la remoción o cancelación de la obra o los comprobantes de pago a favor de la actora.

Lo calificaron así puesto que, en su consideración:

- Las facturas son copias simples que no tienen el alcance probatorio de justificar que se tenga algún adeudo con la parte actora.
- Fue ilógico que se exigiera tal carga procesal, pues se perdió de vista que la cancelación de una factura es propia del contribuyente que la emitió.
- Lo dicho sobre que debió exhibir el inicio del procedimiento administrativo de cancelación o remoción de la obra, no tiene relación con la *Litis* de pago planteada.



- Respecto de que no se exhibieron comprobantes de pago, las autoridades ofrecieron para acreditarlo el finiquito de obra.

 - Los artículos 300 y 301, fracción III del Código que fueron citados como sustento de esa consideración de la sentencia se refieren a la forma en la que se deben responder los hechos en la contestación de demanda, y esa circunstancia fue debidamente realizada por las autoridades, sin que en ninguna parte se consigne como una obligación que los hechos expuestos por la parte actora deban responderse por renglón o párrafo o por los sucesos que ésta exprese dentro de ellos, sino que basta con que los mismos se ignoren, se afirmen o se nieguen.
- f) Estimaron ilegal y doloso que la Sala Unitaria refiriera que los escritos que la parte actora presentó ante las autoridades hacían prueba plena al estar ofrecidos en copias certificadas ante notario público, pues en contraste a tal referencia, tales escritos certificados solo acreditan que la parte actora acudió ante las autoridades a solicitar el pago de las facturas, pero no prueba la verdad de lo declarado ni la demostración de los demás hechos.
- g) Argumentaron que fue incongruente, ilegal y violatorio que la Sala Unitaria determinara infundados los argumentos que expusieron en torno a que, con el finiquito de obra exhibido en copia certificada, se acreditó la conciliación de los saldos reclamados por la parte actora; así como que fue carente de lógica jurídica que señalara, sin motivo ni fundamento, que el finiquito no era idóneo para desvirtuar la acción promovida y que, en cambio, era necesario que las autoridades exhibieran comprobantes de pago, transferencias electrónicas, testigos de pago o cualquier otro documento que se hubiera generado.

Contrario a lo sentenciado, refirieron que:

- Del finiquito se desprenden los saldos conciliados por las partes sin cantidad pendiente de pago, lo que conllevó la

extinción natural y voluntaria de los derechos y obligaciones asumidos.

- El finiquito de obra es una forma de realizar el ajuste económico y jurídico de todos los conceptos del contrato sobre los que pudiera existir un desbalance al finalizar el acuerdo de voluntades, por lo que es a través de ese documento donde se finiquitan las cuentas del contrato.
- El finiquito constituye un documento público cuyo contenido tiene pleno valor y alcance probatorio, que goza de plena validez, eficacia y legitimidad en términos del artículo 9 del Código.
- Del finiquito se advierte la expresión de la voluntad de la parte actora respecto de la conciliación de los saldos del contrato, sin suma a su favor, el cual tiene pleno valor probatorio y el alcance legal de comprobante de pago.
- Al no haber sido controvertido ni desconocido por la parte actora, el finiquito hace prueba plena, es válido y legítimo, por lo que la Sala Unitaria no podía determinar que resultaba insuficiente, ni declarar un incumplimiento de contrato e imponer una condena, pues con ello desconoció lo determinado en él, el cual se encuentra amparado en las presunciones de veracidad y legalidad dada su naturaleza administrativa.

Como sustento de tales razonamientos se remitieron a lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 393/2016, que dio origen a la tesis aislada de rubro "FINIQUITO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. SU NATURALEZA JURÍDICA."⁴

- El finiquito no consiste en la constatación de la conclusión de los trabajos como sostuvo la Sala Unitaria, pues las obras no

⁴ Registro 2016485, Tesis 1a. XXVII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 52, t. I, marzo de 2018, p. 1096.

se contabilizan mediante los dígitos asentados en el finiquito, sino mediante cifras porcentuales de avance, lo que hace patente que si en ese documento no se asentó alguna cantidad por cobrar es porque no resultó suma alguna pendiente de pago a favor de la parte actora.

Sobre este razonamiento, las autoridades dijeron haberse remitido al criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito al resolver el amparo directo 95/2019.

Asimismo, afirmaron que tanto el Primero, como el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver los tocas 159/2018, 28/2019 el primero, y 218/2018 el segundo, sostuvieron que las sentencias recurridas infringían los principios de congruencia y exhaustividad porque se omitió analizar las pruebas y argumentos hechos valer por las autoridades demandadas, lo que dio motivo a que las sentencias de primer grado fueran revocadas y a que las autoridades responsables adoptaran un nuevo criterio, en el que determinaron que el finiquito es una prueba idónea que tiene el alcance legal de demostrar la improcedencia de las pretensiones planteadas por las partes actoras.

- No se debía exhibir otro documento para demostrar el pago de las estimaciones, pues precisamente para demostrar ese hecho las autoridades ofrecieron el finiquito y la parte actora, si alegaba la existencia de adeudos pendientes de pago, debió controvertir el saldo que fue determinado en ese finiquito dado que a ella correspondía desvirtuar su contenido y acreditar los hechos en los que sustentó su acción, no a las autoridades.

Tercero. Expresaron que careció de la debida fundamentación y motivación la determinación de la Sala Unitaria relativa a que le asistía el derecho a la parte actora de ser indemnizada por concepto de daños y perjuicios.

Lo anterior porque, en su estimación:

- a) Se realizó una interpretación incorrecta del artículo 294 del Código para justificar el otorgamiento de una prestación accesoria, además de que se contravino las etapas procesales del juicio, ya que se indicó que la etapa de ejecución de la sentencia sería la idónea para que la parte actora ofreciera las pruebas conducentes a fin de cuantificar los daños y perjuicios, con lo que le otorgó a la parte actora una nueva oportunidad probatoria en la ejecución de la sentencia.
- b) A efecto de justificar el otorgamiento de una prestación no solicitada por la parte actora la Sala Unitaria mencionó que, en suplencia de la queja, observaba que la pretensión residía en obtener una cantidad que compensara el deterioro que ha sufrido en su patrimonio al no contar con la cantidad de dinero que la autoridad debía entregarle en la fecha pactada en el contrato, pero esto fue una interpretación errónea del artículo 325, fracción VII, inciso b) del Código, el cual establece que se suplirá la deficiencia de la queja del particular sin cambiar los hechos planteados por las partes y cuando se viole el derecho a la tutela judicial efectiva.

En el caso concreto no aconteció lo anterior, pues ese precepto no facultaba a la Sala Unitaria a otorgar prestaciones no reclamadas por la parte actora, tampoco existió una violación al derecho a la tutela judicial efectiva, sino que la parte actora compareció ante el Tribunal sin que se le privara de tal derecho, además de que los daños y perjuicios no formaron parte de los hechos de la actora ni de sus pretensiones, no los reclamó ni ofreció prueba alguna en relación con su acreditación, por lo que no puede condenarse a las autoridades al pago de una pretensión que jamás fue pedida, ni demostrada.

- c) Los artículos 294 y 327 del Código establecen que la parte actora podrá incluir, en las pretensiones que se deduzcan de su demanda, el pago de daños y perjuicios que afirme se le hayan causado de forma dolosa o culposa por algún servidor público, con la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos, así como que en las sentencias se precisará la forma y términos en los que las

autoridades deben otorgar o restituir a los particulares en el goce de los derechos afectados.

Sin embargo, las autoridades jamás llevaron a cabo de manera dolosa o culposa la emisión o ejecución de un acto que generase algún perjuicio a la parte actora, pero de condenarse al pago de daños y perjuicios, estos debieron cuantificarse en la sentencia y su existencia debió demostrarse dentro del periodo probatorio, no en la ejecución de la sentencia.

- d) El criterio de jurisprudencia invocado en la sentencia no es aplicable al caso concreto ni es relativa.

Por lo tanto, fue incorrecto que la Sala Unitaria indicara que los daños y perjuicios debían calcularse conforme a la tasa de interés interbancario de equilibrio (TIIE), pues el Código no le otorga facultad alguna para realizar lo anterior, además de que el criterio de jurisprudencia es inaplicable dado que es referente a la suspensión del juicio de amparo.

- Agravios del titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación y del tesorero de esa dependencia

Único. Señalaron que la sentencia contraviene los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica al basarse en una fundamentación y motivación inconsistentes para desestimar la causal de improcedencia planteada en el juicio, consistente en la prevista en el artículo 281, fracción II en relación con el artículo 289, fracción XIII del Código.

Afirmaron que su vinculación en la sentencia devino de que se le mencionara en el contrato de obra pública y de las facultades que le son propias en términos de los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y del artículo 14, fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, lo cual cuestionaron puesto que, en su opinión:

- a) Es equivocado que el derecho a una tutela judicial efectiva y una posible falta de efectividad de la sentencia puedan constituir excusas para contravenir la ley e involucrarlas en un juicio que les es ajeno y, finalmente, condenarlas sin haber incurrido en responsabilidad alguna.
- b) Fue equivocado asignarles el carácter de demandadas, ya que no fueron parte del contrato cuyo incumplimiento se reclamó.

Entonces, en la sentencia, por una parte, se abordó de manera deficiente el estudio de las causales de improcedencia y, por otra parte, no se expuso el fundamento legal que faculte a la Sala Unitaria para asignar el carácter de demandadas a las autoridades que no dictaron, ordenaron, ejecutaron o trataron de ejecutar el acto impugnado, además de que las atribuciones que la ley le confiere a las autoridades recurrentes no implican que deban hacerse cargo de un pago que ni siquiera la codemandada que sí haya intervenido en el contrato reconozca que se deba efectuar.

- c) A su juicio, la Sala Unitaria debió “ponderar” los siguientes elementos al atender los argumentos propuestos por las autoridades recurrentes sobre la improcedencia del juicio:

- El incumplimiento reclamado solo puede atribuirse a quien contrajo la obligación correlativa, pues conforme con el principio *pacta sunt servanda* el trato solo puede tener efectos respecto a las partes contratantes.
- Es un hecho indiscutible que la Secretaría de Finanzas y Planeación no suscribió ni tuvo intervención en la confección y celebración del contrato, por lo que no adquirió obligación contractual alguna en el asunto.

- d) Ninguno de los preceptos citados las obligan a cumplir responsabilidades contractuales ajenas, mucho menos ello puede deducirse de una mención en el contrato si es que se reconoce, ante todo, que no contrajeron responsabilidad contractual expresa porque no firmaron dicho acto jurídico, de ahí que también sea irrelevante

sugerir que ello sea necesario como garantía de tutela judicial efectiva, ya que ésta depende de la actuación del Tribunal y no de las atribuciones de las autoridades recurrentes, sin que el Tribunal pueda pretender trasladar su obligación a la parte demandada.

- e) La Sala Unitaria no explicó la razón de su dicho e incurrió en una indebida fundamentación y motivación de su decisión porque reconoció de modo expreso que la Secretaría de Finanzas y Planeación no intervino en la celebración del contrato, pero después, sin más, desestimó la causal de improcedencia y sobreseimiento.

De lo anterior, se observa que la Sala Unitaria trató de hacer una inferencia acerca de las atribuciones legales de la Secretaría de Finanzas y Planeación, pero sin exponer fundamento alguno que realmente disponga una obligación a su cargo para pagar por los compromisos incumplidos de otras autoridades, aunado a que trató de robustecer su postura con la cita inútil de una parte del contrato que -se reconoció expresamente- no fue firmado por esa dependencia.

- f) La Sala Unitaria soslayó que las autoridades recurrentes no estuvieron jamás en condiciones de desvirtuar el supuesto adeudo porque no contaron con elemento alguno para ello, ya que al no tener intervención en el asunto desde que se generó el pasivo tampoco tuvieron la oportunidad de verificar si efectivamente se cumplieron de forma correcta y completa las obligaciones a cargo de la contratista como para conocer si era o no factible “desvirtuar” el adeudo, de ahí lo injusto de la condena.
- g) No corresponde a las autoridades recurrentes hacerse cargo directamente de solventar las contraprestaciones que constituyan un débito del Estado, ni cuentan con la facultad, ni los elementos para prejuzgar acerca de que se hayan satisfecho todos los extremos del contrato respectivo y proceder al pago que corresponda sin la previa solicitud y autorización de la unidad presupuestal que garantice, bajo su estricta responsabilidad, que así ocurrió.

- h) Invocaron como hecho notorio la sentencia del trece de septiembre de dos mil veinte al resolver el juicio contencioso 527/2018/3ª-III, el cual solicitaron que se tenga a la vista al momento de resolver y, de decidir este Tribunal apartarse del criterio, que se expliquen con suficiencia las causas y los fundamentos respectivos.
- i) Es inexacta la presunción de que la Secretaría de Finanzas y Planeación es la encargada de tramitar el pago reclamado, pues se pasa por alto que las leyes financieras del Estado le confieren a las Secretarías, entes públicos y demás organismos potestades para ejercer sus propios recursos a fin de solventar sus respectivas obligaciones.

De los argumentos anteriores se delimitan como cuestiones a resolver las que se enlistan enseguida, según el orden en el que serán atendidas:

- Revisar si fue correcta la desestimación de la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción IV del Código.
- Determinar si fueron correctas las consideraciones acerca del finiquito de obra pública y, a partir de este análisis, revisar si fue válido exigirle a la autoridad que exhibiera pruebas adicionales como comprobantes de pago, transferencias electrónicas, testigos de pago.
- Establecer si fueron debidamente valoradas las facturas con folios 703 y 688, así como los documentos ofrecidos por la parte actora en copias certificadas ante notario público.
- Verificar si fueron debidas la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja y la interpretación del artículo 294 del Código y, con base en ello, determinar si fue correcta la condena de pago de daños y perjuicios.
- Determinar, con base en los principios pro persona y de progresividad de los derechos humanos, si fue correcto que se determinara improcedente el pago de los gastos financieros.

- Analizar si fue correcta la desestimación de la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XIII en relación con el artículo 281, fracción II del Código y si fue debida la condena de las autoridades de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

CONSIDERANDOS

I. Competencia

La Sala Superior es competente para resolver este recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto 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 y 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

II. Procedencia

El recurso de revisión resulta procedente debido a que se satisfacen los requisitos establecidos en el Código en los artículos 344, fracción II y 345 al plantearse por las partes en el juicio de origen, mediante la expresión de sus agravios en el plazo previsto en contra de la sentencia en la que se decidió la controversia planteada.

En cuanto a la legitimación del [REDACTED] quien promueve en representación de “Inmobiliaria y Constructora Barquín” S.A. de C.V., se observa que posee el carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas de dicha sociedad y que esa personalidad le fue reconocida por la Sala Unitaria en el juicio.⁵

Por su parte, el presidente de la Sala Superior reconoció a Ricardo Díaz García la personalidad para promover en representación de las autoridades demandadas de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas dado que acreditó ostentar el cargo de director General Jurídico

⁵ Según acuerdo emitido el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, visible en las hojas 238 a 244 del expediente de origen.

de esa dependencia, con lo que posee las facultades establecidas en el artículo 17, fracciones I, II, IX y XXXV de su Reglamento Interior.⁶

Del mismo modo, le fue reconocida la personalidad a Jesús Fernando Gutiérrez Palet para promover en representación de las autoridades de la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien acreditó ostentar el cargo de subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de esa dependencia, cargo que cuenta con las facultades establecidas en el artículo 51, fracciones I, II, III y XVI de su Reglamento Interior.⁷

III. Análisis de las cuestiones planteadas en el recurso

Del estudio de los agravios planteados se desprende que son **infundados e inoperantes**, unos y **parcialmente fundados**, otros, pero **ineficaces** para revocar el sentido de la sentencia, tal como se explica enseguida.

3.1. Fueron incorrectas las razones por las que se desestimó la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción IV del Código. No obstante, es infundada incluso estudiada correctamente.

Es **parcialmente fundado** el primer agravio de las autoridades recurrentes de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas debido a que fue incorrectamente desestimada la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción IV del Código.

En efecto, según se advierte de la sentencia, la Sala Unitaria sostuvo que las manifestaciones de las autoridades respecto de la causa de improcedencia referida eran infundadas puesto que:

“En virtud de la interpretación errónea que la autoridad demandada pretende atribuir al antedicho documento. Esto es así, porque contrario a lo que sostiene la demandada, tanto el acta de entrega recepción como el finiquito son documentos diseñados en términos reglamentarios y

⁶ Según acuerdo emitido el ocho de octubre de dos mil veinte, visible en las hojas 41 y 42 del expediente que se resuelve.

⁷ *Ibidem*, acuerdo de la misma fecha visible en las hojas 55 y 56.

contractuales para evidenciar que la obra se concluyó, pero a partir de ellos no es posible desprender algún otro hecho, como el pago del contrato.

En ese sentido, debe recordarse que la autoridad demandada señala que el finiquito de obra demuestra que en él se asentó de manera bilateral que no existían adeudos por la obra objeto del contrato en favor de la actora. Empero, esta Tercera Sala advierte que lo que subyace en la argumentación de la autoridad es que, a partir del finiquito en comento, se infiera que no existen adeudos a su cargo.

Al respecto, debe manifestarse que el determinar la procedencia del pago (o no) a cargo de las autoridades demandadas, implicaría realizar un análisis de las condiciones concretas del acto impugnado, lo que no es jurídicamente viable realizar en vía de improcedencia del juicio pues se incurriría en un vicio lógico de las sentencias. Circunstancia por la cual, tales alegaciones devienen inatendibles en este momento, por involucrarse directamente con el estudio de fondo[...].”

Con base en lo sostenido, se observa que la desestimación de la causa de improcedencia se debió a que la Sala Unitaria consideró, por un lado, que el finiquito de obra pública no era un documento del que se desprendera el pago del contrato y, por otro lado, que determinar si el pago reclamado procedía o no implicaba realizar un análisis de fondo del asunto, lo que no podía hacerse en el apartado de procedencia del juicio.

A primera vista se muestra una contradicción en tales consideraciones, ya que si a juicio de la Sala Unitaria pronunciarse sobre la procedencia o no del pago en función de lo asentado en el finiquito implicaba estudiar el fondo del asunto y esto no podría realizarse en el apartado de procedencia del juicio, entonces tampoco debió pronunciarse sobre la naturaleza y el valor del finiquito de obra como documento ofrecido para demostrar el pago.

Debido a esta incongruencia, la Sala Superior considera que tienen razón las autoridades en cuanto a que fue incorrectamente desestimada la causal de improcedencia planteada, sin embargo, el agravio es

ineficaz para revocar la sentencia en tanto que, incluso estudiado el argumento en sus términos, es infundado.

Se afirma lo anterior porque el argumento de las autoridades para estimar actualizada la causal de improcedencia parte de una premisa falsa.

Para mostrarlo con claridad, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 289, fracción IV del Código:

Artículo 289. Es improcedente el juicio contencioso ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos y resoluciones siguientes:

IV. Que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

El subrayado es propio de esta resolución.

De tal precepto se desprende que la causal de improcedencia se actualiza cuando existe un consentimiento expreso de la parte actora respecto de los actos contra los que promovió el juicio contencioso, esto es, no se trata de un consentimiento expreso sobre cualquier otra cuestión ni siquiera por muy relacionada que pueda encontrarse con el acto impugnado, sino que debe ser respecto del acto impugnado.

En el caso concreto, las autoridades recurrentes afirmaron (e insisten en su recurso de revisión) que la parte actora consintió expresamente el finiquito bilateral de la obra objeto del contrato SC-OP-PE-003/2012-DGIC, pero lo cierto es que el acto impugnado no fue dicho finiquito, sino el incumplimiento del contrato recién mencionado. De ahí que pensar que la causal de improcedencia se actualiza porque existe un consentimiento expreso respecto del finiquito de la obra pública es partir de una premisa falsa, en tanto que el finiquito no es el acto impugnado en el juicio.

Además de lo anterior, al plantear su argumento las autoridades incurren también en una incongruencia, ya que para estimar actualizada la señalada causal de improcedencia en el juicio de origen sería necesario que el incumplimiento del contrato se reputara existente y que éste fuera

consentido por la parte actora, sin embargo, las autoridades niegan que el incumplimiento del contrato exista.

Así, si el acto impugnado es el incumplimiento del contrato y éste acto no es reconocido como existente por las autoridades, es incongruente que afirmen que la parte actora lo consintió, dado que no pueden hablar de un consentimiento expreso sobre un acto que consideran inexistente.

Ahora, si la parte actora estuvo o no conforme con el finiquito de obra pública es una cuestión distinta que dará lugar a que ese documento tenga algún valor probatorio e influya en la definición de los hechos a partir de los cuales se juzgará si existió el incumplimiento del contrato impugnado y si éste es válido o inválido, pero no es que se trate del acto impugnado.

Por tales razones, la Sala Superior estima que la causal de improcedencia es infundada, por lo que el agravio es ineficaz para revocar la sentencia.

3.2. Fueron incorrectas las consideraciones acerca del finiquito de obra pública, sin embargo, dadas las particularidades de los hechos del caso, es válido que se le haya exigido a la autoridad exhibir pruebas adicionales como comprobantes de pago, transferencias electrónicas, testigos de pago.

Es **parcialmente fundado** el segundo agravio de las autoridades recurrentes de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, específicamente el argumento resumido en el inciso g) del apartado 2 de los resultandos de esta resolución, porque ciertamente las consideraciones de la Sala Unitaria acerca del finiquito de obra pública fueron incorrectas.

Lo anterior se concluye a partir de la revisión de los precedentes invocados por las autoridades recurrentes, particularmente el relativo a la resolución del amparo directo en revisión 393/2016 emitida por la

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸, la cual dio lugar a la tesis aislada de rubro “FINIQUITO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. SU NATURALEZA JURÍDICA.”⁹

En dicho precedente la Suprema Corte de Justicia de la Nación distinguió entre los finiquitos unilaterales y bilaterales, pero para efectos de esta resolución se retomarán únicamente las consideraciones aplicables a los segundos.

Así, se tienen como consideraciones relevantes las siguientes:

- “El finiquito en los contratos regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con [las Mismas], es una forma de realizar el ajuste económico y jurídico de todos los conceptos del contrato sobre los que pudiera existir un desbalance al finalizar el contrato. Es decir que es un acto por medio del cual se expresan los saldos a favor, adeudos, obligaciones por cumplir de cada parte al momento de finalizar la obra.”
- “Es un trámite que se establece con la finalidad de determinar el estado final de la relación contractual, es decir es un medio para poder concluir negocios complejos de manera satisfactoria, pues en él se establecen todas las obligaciones pendientes de cumplimiento, así como los montos pendientes de saldar y al ordenar que se detalle el origen de los mimos se propicia la claridad de las cuentas entre los contratantes. Esta figura jurídica se encuentra regulada en los artículos 168 a 172 del Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.”
- “[...]la contratación estatal, con la finalidad de tener certeza en las relaciones jurídico-negociales de la administración, además del régimen de terminación y extinción de los contratos estatales, consagra un régimen de liquidación de estos con idéntico fin, esto

⁸ Consultado en:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=192956>

⁹ Registro 2016485, Tesis 1a. XXVI/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 52, t. I, marzo de 2018, p. 1096.

es, proporcionar seguridad jurídica a las relaciones crediticias de la administración, pues “solo hasta la etapa de liquidación del contrato concluye el negocio jurídico, puesto que hasta entonces existen obligaciones pendientes que debían resolverse, con el propósito de hacer el ajuste de cuentas necesario.”

- “[...]el finiquito de un contrato implica un balance del mismo, ello se realiza a través de la comparación de las obligaciones contractuales de las partes, que lleva a determinar si el cumplimiento de los deberes de la autoridad y del particular en un monto pecuniario determinado, es decir a través de este trámite se finiquitan las cuentas del acuerdo pactado, que lleva a que se clarifique qué cantidades se adeudan al contratista o se deben reintegrar a la autoridad por la ejecución del contrato, para que se pueda concluir adecuadamente la relación contractual.”
- “[...]el finiquito es un acto que no debe confundirse con la terminación del contrato administrativo, no es una rescisión, ni una terminación anticipada ni natural. Por el contrario es un acto que debe llevarse a cabo cuando el contrato vaya a dejar de surtir efectos, con independencia de la razón de su conclusión (terminación anticipada, rescisión, cumplimiento, etc.). Es decir que una vez que se decide la terminación de la relación entre las partes –por la razón que sea-, se requiere la realización de un balance para determinar los saldos a favor y en contra de cada contratante.

La Sala Superior no ignora que estas consideraciones partieron del análisis que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación a diversos preceptos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de su Reglamento, sin embargo, se consideran aplicables para el caso concreto en razón de que las disposiciones jurídicas aplicables al contrato de obra pública SC-OP-PE-003/2012-DGIC contienen términos análogos.

Tal es el caso de la cláusula vigésima octava del contrato mencionado, en la que se pactó que, recibidos físicamente los trabajos, las partes deberían elaborar dentro de un plazo no mayor de quince días naturales

el finiquito de los trabajos, en el que se harían constar los créditos a favor y en contra que resultaran para cada una de ellas, la descripción del concepto general que les dio origen y el saldo resultante.

Asimismo, el artículo 2, fracción XVIII de la Ley número 825 de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz¹⁰ define que el finiquito de obra pública es el cierre cuantitativo de la obra sobre conceptos, cantidades y montos ejecutados y no ejecutados, en el que se reflejan todas las estimaciones tramitadas, aditivas, deductivas, amortizaciones y ajustes que hayan existido.

Por su parte, el Reglamento¹¹ de la Ley antedicha contempla en sus artículos 214 y 216, fracción VI que las partes en un contrato deben elaborar el finiquito de los trabajos correspondientes para dar por terminados, parcial o totalmente, los derechos y obligaciones asumidos en el contrato; que una vez elaborado el finiquito únicamente quedarán subsistentes las acciones que deriven del mismo; que dicho documento debe contener como mínimo, entre otros, la relación de las estimaciones y la indicación de cómo se ejecutaron los conceptos de trabajo en cada una de ellas y los gastos aprobados, así como la descripción de los créditos a favor y en contra de cada una de las partes, con el señalamiento de los conceptos generales que les dieron origen y su saldo resultante, además de la fecha, lugar y hora en que serán liquidados.

Según se aprecia, de la misma manera que las disposiciones analizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso sujeto a revisión por este Tribunal las disposiciones jurídicas aplicables señalan que el finiquito es el cierre cuantitativo de la obra que se elabora -ya sea unilateral o bilateralmente- al finalizar -parcial o totalmente- los trabajos, con la finalidad de dar por terminados los derechos y obligaciones de las partes, en el que se hacen constar los conceptos, cantidades y

¹⁰ Aun cuando el contrato de obra pública SC-OP-PE-003/2012-DGIC se suscribió bajo la vigencia de la Ley número 100 de Obras Públicas para el Estado de Veracruz, se acude a la diversa Ley número 825 dado que fue ésta a la que posteriormente se sujetaron las partes al suscribir el convenio de ampliación en monto y plazo del contrato mencionado en primer término. El texto consultado corresponde a la última reforma publicada el once de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

¹¹ El texto consultado corresponde al original publicado el veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

montos ejecutados y no ejecutados, lo que implica reflejar todas las estimaciones tramitadas, aditivas, deductivas, amortizaciones y ajustes que hayan existido, los créditos a favor y en contra de cada una de las partes y su saldo resultante. En esa medida, puede considerarse un ajuste económico.

Fijado el estado de cosas en relación con la naturaleza del finiquito de obra pública, conviene ahora apuntar lo sostenido por la Sala Unitaria en la sentencia, la cual, en contraste con lo apuntado anteriormente, sostuvo medularmente que:

- El finiquito de obra se trata de un documento técnico por el cual se dan por terminados totalmente los derechos y obligaciones asumidos por las partes contratantes en términos de la normativa, pero, como acto posterior a ello, las autoridades demandadas deben acreditar que se llevó a cabo el pago correspondiente.
- La finalidad del finiquito es hacer constar la culminación de los trabajos objeto de la obra, pero no es suficiente para demostrar su pago, pues su finalidad es otra.
- El finiquito es un documento diseñado en términos reglamentarios y contractuales para evidenciar que la obra se concluyó, pero a partir de él no es posible desprender algún otro hecho.
- Concluir que con el finiquito se demuestra que no existen adeudos por la obra objeto del contrato y que no existen adeudos a cargo de las autoridades contravendría la naturaleza y finalidad del documento, además de que se realizaría una indebida distribución de la carga probatoria, ya que corresponde a las autoridades demostrar con los medios idóneos y pertinentes que han cumplido con la obligación de pago de las estimaciones reclamadas por la parte actora.

Tales consideraciones son incorrectas, pues tal como refieren las autoridades recurrentes y como ya se expuso en párrafos anteriores, el finiquito es el ajuste económico y jurídico o cierre cuantitativo de la obra sobre conceptos, cantidades y montos ejecutados y no ejecutados, por

lo que es erróneo lo sostenido por la Sala Unitaria en el sentido de que únicamente es un documento diseñado para evidenciar la conclusión de la obra y que de él no se puede desprender algún otro hecho.

Esta última anotación es visiblemente equivocada si se considera que en el finiquito deben hacerse constar los conceptos, cantidades y montos ejecutados y no ejecutados, lo que implica reflejar todas las estimaciones tramitadas, aditivas, deductivas, amortizaciones y ajustes que hayan existido, los créditos a favor y en contra de cada una de las partes y su saldo resultante, de modo que de su contenido bien pueden desprenderse otros hechos.

Además, el finiquito debe elaborarse al finalizar los trabajos para dar por terminados los derechos y obligaciones asumidas en el contrato, por lo que lo dicho por la Sala Unitaria en cuanto a que con él se dan por terminados los derechos y obligaciones, pero que de forma posterior la autoridad debe acreditar que se realizó el pago correspondiente, es incorrecto porque el finiquito no es un paso previo al cierre de la obra, es el cierre mismo de la obra en cuanto a los conceptos, cantidades y montos ejecutados y no ejecutados.

Mención aparte merece lo sostenido por la Sala Unitaria en el sentido de que el finiquito es insuficiente para demostrar el pago de las estimaciones puesto que se realizaría una indebida distribución de la carga probatoria, ya que corresponde a las autoridades demostrar con los medios idóneos y pertinentes que han cumplido con la obligación de pago de las estimaciones reclamadas por la parte actora.

Al respecto, la Sala Superior encuentra errónea tal conclusión por diversas razones.

La primera de ellas es que no se explicó cómo es que reconocer que el finiquito pudiera -en determinados casos- resultar suficiente para demostrar el pago de las estimaciones implicaría realizar una indebida distribución de la carga probatoria.

Con todo, se considera que conforme con los artículos 47 y 48 del Código la regla general sobre la distribución de la carga de la prueba en

el juicio contencioso es que quien afirma un hecho se encuentra obligado a probarlo, salvo que se trate de los hechos que motivan el acto administrativo y que el interesado haya negado de manera lisa y llana, a menos que esa negativa implique la afirmación de otro hecho.

En la especie, la parte actora no negó de manera lisa y llana haber suscrito el finiquito bilateral que ahora se analiza, sino que lo ofreció como prueba de su demanda, de modo que esa excepción a la regla general no tiene cabida en relación con el finiquito.

No pasa inadvertido que entre sus argumentos la Sala Unitaria acudió a la carga dinámica de la prueba, pues dijo que correspondía a las autoridades comprobar el hecho de que realizaron el pago de las estimaciones en razón de que eran ellas quienes podían allegarse directamente de los medios de prueba relacionados con el contrato de obra pública.

Sin embargo, la carga dinámica de la prueba implica trasladar a una de las partes el deber de probar hechos incluso aunque no los haya afirmado y opera cuando no es posible demostrar los hechos relevantes del caso conforme a la regla tradicional de distribución de la carga probatoria, ya sea debido a la dificultad material que representan o a la falta de disposición del medio de prueba¹², pero en el caso particular las autoridades recurrentes sí afirmaron haber pagado las estimaciones, de modo que les correspondía el deber de probarlo, además de que estaban en condiciones de hacerlo conforme con la regla tradicional, sin que fuera necesario acudir a la carga dinámica de la prueba.

Incluso, la Sala Superior considera que haber acudido en este caso a la carga dinámica de la prueba podría propiciar que se piense erróneamente que correspondía a la parte actora probar el hecho relativo al pago de las estimaciones, pero que por la dificultad material o la falta de disposición del medio de prueba se decidió trasladar ese deber a las autoridades, cuando en realidad no es así, no correspondía a la parte

¹² Como orientación, la tesis aislada de rubro "CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA. SU CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN." Registro 2019351, Tesis I.18o.A.32 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, t. II, febrero de 2019, p. 2919.

actora demostrar tal hecho simple y sencillamente porque no lo afirmó ella, sino las autoridades.

La segunda de las razones es que si bien puede decirse que a la autoridad le corresponde demostrar que cumplió con la obligación de pago de las estimaciones reclamadas (claro está, siempre que así lo haya afirmado), la forma en la que puede demostrar tal hecho no está preestablecida, esto es, puede demostrarlo a partir de cualquiera de los medios de prueba enunciados en el artículo 50 del Código.

En ese entendido, y como tercera razón, la “idoneidad”, “suficiencia” o “pertinencia” del medio de prueba elegido por las autoridades para demostrar algún hecho no puede juzgarse de forma individual, sino en conjunto con los demás medios de prueba y según las particularidades del caso.

A propósito de esta consideración, Michele Taruffo sostiene que “[d]ado que la cantidad y calidad de las pruebas referibles a una hipótesis pueden variar según las circunstancias, la confirmación es un concepto *gradual*: una afirmación puede resultar más o menos confirmada en función de las pruebas que a ellas se refieran en un cierto momento, o bien según el grado de [apoyo] que las pruebas posean en relación con esa hipótesis. Por consiguiente, el grado de confirmación depende de cuántas y cuáles pruebas se encuentran disponibles con respecto a todas las pruebas posibles[...]”.¹³

En contraste, al sostener que el finiquito era insuficiente, así como que las autoridades debían demostrar el pago con otros medios “idóneos” y “pertinentes” la Sala Unitaria no expuso cuáles fueron las otras pruebas y circunstancias en conjunto con las cuales fue valorado el finiquito y que motivaron tal conclusión, sino que lo sostuvo a partir de una valoración individual al finiquito que, además, se encontró influida por una equivocada noción de su naturaleza jurídica.

Es por todo lo antes expuesto que la Sala Superior considera **parcialmente fundado** el agravio de las autoridades recurrentes de la

¹³ Taruffo, Michele (2010). “*Simplemente la verdad. El juez y la construcción de los hechos*” (D. Accatino, Trad.). Madrid. Marcial Pons.

Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas en cuanto a que las consideraciones de la Sala Unitaria en torno a la naturaleza del finiquito y su valor como medio de prueba fueron incorrectas, pero **ineficaz** para revocar la sentencia en tanto que, como se verá enseguida, el valor probatorio del finiquito se encuentra contradicho con el valor de un medio de prueba diverso.

En efecto, de acuerdo con lo dicho por las propias autoridades el finiquito de obra pública fue elaborado el veinticinco de noviembre de dos mil trece¹⁴ y en él no se estableció cantidad alguna en favor de la parte actora. Así se observa del resumen¹⁵ del finiquito en el que se contienen los siguientes datos:

IMPORTE FINIQUITO S/IVA	\$ 15,208,988.87
IMPORTE ESTIMACIONES COBRADAS S/IVA	\$ 15,208,988.87
POR COBRAR:	\$ -

De una primera impresión podría pensarse que con este documento queda probado que las estimaciones fueron pagadas y que no existe cantidad alguna en favor de la parte actora para cobrar. No obstante, fue ofrecida también como prueba dentro del juicio el acta circunstanciada¹⁶ del ocho de noviembre de dos mil dieciséis en la que se asentó la siguiente información:

Estimaciones				
No. y Tipo	Periodo de Ejecución	Importe	Importe Amortizado	Observación
1 (Uno) Normal	Del 29 de mayo de 2012 al 10 de septiembre de 2012	\$3'397,217.06 S/IVA	\$1'182,231.54 C/IVA	Estimación pagada
2 (Dos) Normal	Del 11 de septiembre de 2012 al	\$4'721,587.86 S/IVA	\$1'643,112.58 C/IVA	Estimación pagada

¹⁴ Manifestación visible en la contestación de demanda, específicamente en la hoja 278 del expediente de origen.

¹⁵ *Ibidem*, hoja 124 anverso.

¹⁶ *Ibidem*, hojas 114 a 117.

	15 de noviembre de 2012			
3 (Tres) Normal	Del 16 de noviembre de 2012 al 24 de noviembre de 2012	\$466,238.03 S/IVA	\$162,250.83 C/IVA	En trámite
4 (Cuatro) Finiquito	Del 18 de marzo de 2016 al 05 de mayo de 2016	\$6'623,945.92 S/IVA	---	Pendiente de trámite, hasta que haya Disponibilidad Presupuestal
		\$15'208,988.87	\$2'987,594.95	

Además de las siguientes manifestaciones:

“De lo anterior se derivan los siguientes avances de la obra:

Avance Físico: 100.00%

Avance Financiero: 58.78%”

[...] n) Mediante oficio ICB – 109/16 de fecha 12 de julio de 2016, la contratista entreg[ó] a la Subdirección Operativa Zona Sur, la Estimación Finiquito.

m) Con fecha 23 de agosto se actualiz[ó] la factura y se turnó a firma del C. Director General de Carreteras y Caminos Estatales, quien no autoriz[ó] el tr[á]mite argumentando que no había disponibilidad presupuestal para dicha obra en virtud de que se había hecho una transferencia para el pago de otra obra.

j) Con fecha 28 de octubre de 2016 mediante oficio ICB – 123/16, la Contratista solicitó al Arq. Caleb Navarro Kloss, Subsecretario de Infraestructura y Obras Públicas de la SIOP, su intervención para gestionar ante la SEFIPLAN, la reposición de la fuente de financiamiento para el pago de la obra ejecutada.

CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior, se concluye, que los trabajos amparados mediante Convenio de Ampliación de Monto, de fecha 10 de Junio de 2016, con un importe de \$7'683,792.00 C/IVA Incluido fueron realizados por la Contratista en tiempo y forma, que a la fecha no ha sido pagado, ya que se canceló la fuente de financiamiento que dio origen a la Suscripción del Convenio.”

La prueba recién mencionada es un documento público que fue exhibido en copia certificada y que, en términos de lo dispuesto en el artículo 109 del Código, cuenta con pleno valor probatorio para demostrar que aproximadamente tres años después de la fecha en la que las autoridades afirmaron que se suscribió el finiquito de obra, reconocieron que todavía se encontraban pendientes de pago las estimaciones relativas a los periodos del dieciséis al veinticuatro de noviembre de dos mil doce y del dieciocho de marzo al cinco de mayo de dos mil dieciséis.

No pasa desapercibido que en la contestación de demanda las autoridades dijeron “objetar” tal prueba -entre otras- por cuanto hace a su alcance y valor probatorio que se le pretendiera dar en favor de la parte actora, sin embargo, se considera que tal manifestación en realidad no constituye una objeción, pues no se trata de un cuestionamiento sobre su autenticidad con el cual se pretenda excluirla de la apreciación de la persona juzgadora al momento de decidir el asunto, sino que se trata de un argumento relativo al valor que debiera otorgársele respecto de los hechos a probar, pero tal ejercicio de valoración corresponde únicamente al Tribunal, no a las partes, por lo que no puede ser tomada en cuenta tal manifestación.

Así, la Sala Superior razona que la hipótesis que se pretendió demostrar con el finiquito de obra pública (es decir, el pago de las estimaciones y la inexistencia de adeudo alguno en favor de la parte actora) queda desvirtuada a partir de la demostración de otra hipótesis, a saber, que en el dos mil dieciséis funcionarios de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas reconocieron que, hasta ese momento, el pago de dos estimaciones se encontraba pendiente.

De esta forma, a pesar de que las consideraciones sostenidas por la Sala Unitaria sobre la naturaleza y valor del finiquito fueron incorrectas, lo

cierto es que de la apreciación conjunta de los medios de prueba es posible concluir que en este caso el finiquito sí resultaba insuficiente para demostrar el pago de las estimaciones reclamadas, por lo que resulta válida la exigencia de que la autoridad exhibiera pruebas adicionales para acreditar sus afirmaciones. De ahí lo parcialmente fundado, pero ineficaz del agravio planteado.

3.3. Fueron indebidamente valoradas las facturas con folios 703 y 688, así como los documentos ofrecidos por la parte actora en copias certificadas ante notario público.

Son **parcialmente fundados** los argumentos que plantearon las autoridades recurrentes de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas en su segundo agravio, específicamente los identificados en esta resolución con los incisos a), b), b), d), e) y f) del apartado 2 de los resultandos.

En efecto, son incorrectas algunas de las consideraciones de la Sala Unitaria sobre el valor probatorio de las facturas con folios 703 (setecientos tres) y 688 (seiscientos ochenta y ocho) y de los escritos presentados por la parte actora ante las autoridades demandadas. Particularmente, las autoridades tienen razón cuando manifiestan que la veracidad o no de la emisión de las facturas no demostraba ni justificaba que tuvieran un adeudo con la parte actora, así como que los escritos que la parte actora presentó ante las autoridades solo acreditan que acudió a solicitar el pago de las facturas, pero no prueba la verdad de lo declarado ni la demostración de los demás hechos.

Para tenerlo claro, se trae a esta resolución lo considerado por la Sala Unitaria:

“A propósito del ofrecimiento de tales [facturas], este Órgano Jurisdiccional estima que, con ellas, la parte actora imputó a las autoridades demandadas de manera precisa ciertos hechos que no fueron objetados debidamente, pues aún con que a primera vista la reproducción impresa de tales facturas pudiera presumir los efectos jurídicos equivalentes a indicios por asemejar copias simples, lo cierto es que, además de la cadena original del timbre, la factura identificada con el folio

703 cuenta con los sellos digitales del emisor y del Servicio de Administración Tributaria que la certifican en su autenticidad.

[...]

Respecto a la factura de folio 688, debe decirse que aún con que la actora no haya acompañado documento alguno en donde pueda apreciarse la cadena original del timbre y los sellos digitales del emisor y del Servicio de Administración Tributaria que la certifiquen en su autenticidad, al administrarse con la primera de las facturas referidas y con el resto de acervo probatorio, producen la convicción en esta Sala de que la misma prueba plenamente su emisión en favor de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas.

Al respecto, esta Sala Unitaria estima que las autoridades demandadas no objetaron de manera frontal tales probanzas. En el caso, se tiene que las demandadas no refutan la aseveración de la parte actora relativa a que dichas facturas fueron emitidas en su favor por concepto de pagos realizados por la "ESTIMACIÓN NO. 3" y la "ESTIMACIÓN NO. 1-B (UNO-B)"[...]

Y, menos aún, aportaron pruebas de su parte para desvirtuar tal aserto a través, por ejemplo, de documentos fiscales en donde constara la cancelación de las facturas de marras, el inicio del proceso administrativo respectivo que determinara la remoción y/o cancelación de la obra, o los comprobantes de pago a favor de la actora. De ahí que adquieran solidez los hechos asentados en la demanda."

Según se ve, la Sala Unitaria consideró que las autoridades debían refutar la aseveración de la parte actora relativa a que dichas facturas fueron emitidas en su favor y que debían aportar pruebas para desvirtuar tal aseveración, tales como documentos fiscales en donde constara la cancelación de las facturas, el inicio del proceso administrativo respectivo que determinara la remoción y/o cancelación de la obra o los comprobantes de pago a favor de la actora. Tan lo consideró así que, al estimar que las autoridades no cumplieron con tal deber, concluyó que adquirirían solidez los hechos asentados en la demanda.

Sin embargo, tal como manifestaron las autoridades recurrentes, no tenían la necesidad de refutar la aseveración relativa a que dichas facturas fueron emitidas en su favor por concepto de pagos realizados por las estimaciones tres y uno-B porque, en dado caso, los términos en los que se encuentra esa aseveración les benefician; tampoco les correspondía demostrar la cancelación de tales facturas puesto que no fueron emitidas por ellas, ni demostrar el inicio de un procedimiento administrativo de cancelación o remoción de la obra en tanto que ello no tenía relación con la controversia.

Por lo tanto, el que no hayan satisfecho tales exigencias no puede resultar en una consecuencia negativa para ellas, ya que no les correspondían tales deberes.

De igual manera, ciertamente como señalaron las autoridades, el que a las facturas se les haya otorgado pleno valor probatorio no conduce a que se tengan por demostrados los hechos de la demanda como consideró la Sala Unitaria.

Lo anterior porque con la emisión de las facturas no se atribuye ningún hecho a las autoridades que éstas tengan que refutar, en su lugar, el hecho que podría imputárseles es la recepción de las facturas, pero sobre éste hecho las autoridades se pronunciaron en la contestación de demanda en los términos siguientes:

“[...]como se observa en las facturas unilaterales presentadas por el actor en el presente controvertido, estas no contienen las firmas de los funcionarios que en estas supuestamente intervienen, por lo que, es evidente que las mismas jamás se tramitaron ni presentaron ante mi representada, de ahí que no existe la voluntad ni el consentimiento de esta dependencia en las mismas[...].”

Esto es, las autoridades negaron expresamente haber recibido las facturas, por lo que no puede asumirse que el no haber desvirtuado su emisión conlleve que se tenga por cierta su recepción ni mucho menos la existencia de un adeudo.

Incluso, la tesis de jurisprudencia¹⁷ en la que se basó la Sala Unitaria así lo explica:

“Respecto del cliente, partiendo del principio de que el documento proviene del proveedor y que a nadie le es lícito constituirse por sí el título o documento del propio derecho, se exige la aceptación por el comprador, para que haga fe en su contra, de modo que sin esa aceptación sólo constituye un indicio que requiere ser robustecido con otros elementos de prueba, y en esto se puede dar un sinnúmero de situaciones, verbigracia, el reconocimiento expreso de factura, ante el Juez, o de los hechos consignados en élla; el reconocimiento tácito por no controvertirse el documento en el juicio, la firma de la copia de la factura en señal de recepción del original o de las mercancías o servicios que éste ampara, etcétera. Empero cuando no existe tal aceptación, serán necesarios otros elementos para demostrar la vinculación del cliente con la factura, que pueden estar en el propio texto de la factura o fuera de ella.”

Por otro lado, en cuanto a los escritos presentados por la parte actora ante las autoridades demandadas, la Sala Unitaria sostuvo:

“Aunado a lo anterior, a fojas 227, 229 y 232, la parte actora en el presente juicio aportó, como pruebas en su favor, copias debidamente certificadas por fedatario público de los escritos presentados a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, en los que solicita el pago de los montos económicos relativos al contrato de obra pública [...], las cuales por su propia naturaleza producen pleno valor probatorio y permite a esta Sala concluir que la parte actora solicitó el pago de las facturas y estimaciones [...], que las mismas fueron presentadas luego de que el actor cumpliera con las obligaciones contractuales que le daban derecho a pedir su pago y que, ante la presentación de tales facturas, las autoridades no manifestaron algún motivo por el cual no fuera procedente.”

¹⁷ “FACTURAS. SU VALOR PROBATORIO DEPENDE DE LOS HECHOS QUE SE QUIEREN ACREDITAR, DEL SUJETO CONTRA QUIEN SE PRESENTEN Y DE LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.” Registro 169501, Tesis I.4o.C. J/29, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 1125.

Al respecto, tienen razón las autoridades recurrentes sobre que tales pruebas solo acreditan que la parte actora acudió ante las autoridades a solicitar el pago, pero no prueba la verdad de lo declarado ni la demostración de los demás hechos.

Es así porque se trata de documentos privados en los que la parte emisora realiza manifestaciones por propia iniciativa, mas no en ejercicio del servicio público, por lo que carecen de la presunción de legitimidad y eficacia que sí poseen los documentos públicos.

Además, cabe precisar que en tales escritos no se mencionó que a través de ellos se hiciera entrega de las facturas o las estimaciones, por lo que fue indebido que se concluyera que con ellos se acreditaba la presentación de unas y otras.

No obstante lo expuesto hasta ahora, el agravio es **ineficaz** para revocar la sentencia puesto que la existencia del adeudo se sostiene a partir del reconocimiento contenido en el acta circunstanciada del ocho de noviembre de dos mil dieciséis, al que se hizo referencia al final del considerando anterior.

3.4. Fue incorrecta la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja, por lo que es indebida la condena de pago de daños y perjuicios que se hizo con base en ella.

Es **parcialmente fundado** el tercer agravio de las autoridades recurrentes de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas y **suficiente** para dejar sin efectos la condena de pago de daños y perjuicios, puesto que fue incorrecta la aplicación de la suplencia de la queja que hizo la Sala Unitaria con base en la cual emitió dicha condena.

A fin de facilitar su comprensión, conviene apuntar que, al estudiar la pretensión de la parte actora de obtener el pago de gastos financieros, la Sala Unitaria determinó que la petición era infundada y agregó:

“Por otro lado, es importante destacar que el artículo 325, fracción VII, inciso b) del Código, 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 de la actora se efectúa en ejercicio de la facultad de suplencia de la queja, establecida en ese numeral.

En efecto, en el capítulo de prestaciones de la demanda, la actora solicita se condene a las demandadas al pago de “daños y perjuicios”.

Sobre esta suplencia, tienen razón las autoridades recurrentes porque efectivamente no hubo una violación al derecho a la tutela judicial efectiva que justificara la aplicación de la figura.

Para iniciar la explicación de esta conclusión, se considera pertinente precisar que la tutela judicial efectiva se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.¹⁸

Con base en lo anterior, la violación del derecho a la tutela judicial efectiva que actualiza la hipótesis prevista en el artículo 325, fracción VII, inciso b) del Código podría traducirse como aquella afectación que obstaculiza o impide a la persona acceder de manera expedita a este Tribunal, ya sea para plantear una pretensión o para defenderse de ella y, mediante un proceso con las debidas formalidades, poder obtener una decisión que llegue a ejecutarse.

Así, desde este apunte ya se despeja que no todos los actos de la autoridad administrativa que sean impugnados implican una violación a la tutela judicial efectiva, sino solo aquellos que produzcan un obstáculo

¹⁸ Así lo definió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia de rubro “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.” Registro 172759, Tesis 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

o impedimento para que la persona acceda sin estorbo a la jurisdicción del Estado.

Tampoco la elección de la persona de reclamar unas y no otras pretensiones implica que haya existido una violación a la tutela judicial efectiva, sino que, en su caso, habrá que verificar si esa elección se vio influida o producida por algún obstáculo o impedimento para acceder a la jurisdicción.

Cabe decir que la Sala Unitaria no expuso ninguna razón que diera cuenta de la afectación que pudo haber tenido la parte actora para acceder a este Tribunal a plantear su acción y fijar sus pretensiones, de modo que ya desde esta omisión se ventila lo indebido de la aplicación de la suplencia de la queja que hizo.

De todas formas, la Sala Superior considera importante abundar en que, a la par de las consideraciones anteriores, la figura de la suplencia de la queja no tiene como finalidad justificar el otorgamiento de prestaciones por muy deseables que pudieran pensarse a toda aquella persona que acude ante el Tribunal, pues su naturaleza es la de un mecanismo que busca igualar las posiciones de las partes en el juicio cuando, por sus condiciones particulares, se ubican en un plano de desigualdad que les impide ejercer su derecho a la justicia.¹⁹

En este entendido, de lo que se trata es de identificar una posición desigual entre las partes causada por una violación manifiesta de la ley, por una violación a su derecho a la tutela judicial efectiva o por la ausencia de fundamentación y motivación de un acto administrativo, que sitúa a una de ellas en desventaja o vulnerabilidad para ejercer sus derechos ante el Tribunal y, entonces, intervenir de manera oficiosa en el análisis del acto de autoridad impugnado, sin cambiar los hechos planteados por las partes, para evitar que se agrave su situación y quede indefensa.

¹⁹ Al respecto, la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO. PERMITE A LAS PARTES ENCONTRARSE EN UN PLANO DE IGUALDAD Y HACER EFECTIVO LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Registro 2018831, Tesis 1a. CCI/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, t. I, diciembre de 2018, p. 413.

En el caso particular, con todo y que la Sala Unitaria no justificó la aplicación de la suplencia de la queja, debe decirse que no se identifica una posición desigual de la parte actora que la haya situado en desventaja o vulnerabilidad para ejercer su derecho.

Consecuentemente, se considera que la aplicación de la figura para otorgar a la parte actora una prestación que no reclamó es injustificada no solo por no haberse motivado, sino también porque desvirtuó su naturaleza.

No pasa desapercibido que la Sala Unitaria también sostuvo que era posible analizar el argumento de la actora bajo la figura de daños y perjuicios en atención a la pretensión y causa de pedir que subyacen del escrito de demanda, sin embargo, tal consideración es igualmente incorrecta en tanto que confunde la suplencia de la queja y la causa de pedir.

Mientras que la suplencia de la queja implica mejorar o construir los argumentos para desvirtuar la legalidad del acto impugnado ya sea porque la persona planteó conceptos de impugnación deficientes u omitió plantearlos, la causa de pedir implica que la persona sí expuso argumentos que, con independencia de como se presenten, contienen como mínimo la explicación de por qué considera que el acto es ilegal, a partir de los hechos y la norma que se estima aplicable, así como la forma en la que estima que debió ser.

Sobre esta distinción, tiene relevancia lo sostenido en la tesis de jurisprudencia que se transcribe enseguida:

AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE GARANTÍAS. EL QUE SE ABORDE SU ESTUDIO EN ATENCIÓN A LA CAUSA DE PEDIR, NO IMPLICA SUPLIR SU DEFICIENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO. La circunstancia de que al conocer de un recurso dentro de un juicio de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito atiendan a la causa de pedir expresada, conforme a la jurisprudencia P./J. 69/2000,

publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 5, con el rubro: "AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR.", no equivale a suplir su deficiencia en términos del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, ya que para abordar los agravios con base en la causa de pedir expresada en el libelo respectivo resulta necesario que el recurrente haya precisado con claridad cuál es el agravio que le provocan las respectivas consideraciones, así como los motivos que generan esa afectación, a diferencia de lo que sucede cuando se suple la deficiencia de los agravios, pues esta prerrogativa procesal tiene aplicación cuando en el escrito relativo no se señala qué consideraciones del fallo recurrido se controvierten, o bien, realizado esto último, no se mencionan los motivos que generan la respectiva afectación. Además, la institución de la suplencia de los agravios, según el grado en que ésta se autorice por la Ley de Amparo y su interpretación jurisprudencial, se traduce en examinar consideraciones no controvertidas por el recurrente, o bien, en abordar el estudio de aquellas respecto de las cuales éste se limitó a señalar en sus agravios que las estima incorrectas, sin precisar los motivos que sustentan su afirmación.²⁰

Con todo, cabe mencionar que ni siquiera con base en la causa de pedir se justifica la condena de pago de daños y perjuicios, ya que la parte actora no refirió en momento alguno que pretendiera tal prestación. En cambio, lo que pretendió obtener fue el pago de gastos financieros, sin que se advierta confusión alguna sobre la prestación que aspiraba obtener pues, además de que precisó con claridad los fundamentos y hechos de su petición, en su escrito de agravios del recurso de revisión que interpuso en contra de la sentencia insistió en su reclamo de gastos financieros, con lo que se evidencia que cuando se refirió a los gastos financieros eran éstos los que pretendía, no los daños y perjuicios como erróneamente consideró la Sala Unitaria, tan es así que su pretensión

²⁰ Registro 173403, Tesis 2a./J. 8/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007, p. 718.

no quedó satisfecha con la condena de pago de los segundos e insiste en el reclamo de los primeros.

Por todo lo recién expuesto, la Sala Superior estima que, al desestimarse la aplicación de la suplencia de la queja que hizo la Sala Unitaria, la condena de daños y perjuicios debe quedar insubsistente puesto que fue consecuencia de esa suplencia, por lo que se considera innecesario analizar los restantes argumentos de las autoridades recurrentes en relación con la interpretación del artículo 294 del Código, ya que el objetivo que con ellos buscaban ha quedado satisfecho.

3.5. Fue correcto que se determinara improcedente el pago de los gastos financieros.

Es **infundado** e **inoperante** el único agravio de la parte actora revisionista en el que sostuvo, esencialmente, que aunque el artículo 65 de la Ley de Obras Públicas que contempla el pago de gastos financieros no estaba vigente cuando suscribió el contrato de obra pública SC-OP-PE-003/2012-DGIC, ese derecho le resulta aplicable con base en el principio pro persona y de progresividad de los derechos humanos, así como porque es una obligación que deviene del imperio de la Ley al tratarse de disposiciones de orden público, sin que las partes puedan eximirse o renunciar a su cumplimiento, ni modificar o alterar su contenido.

En principio, el argumento consistente en que “es una obligación que deviene del imperio de la Ley al tratarse de disposiciones de orden público, sin que las partes puedan eximirse o renunciar a su cumplimiento, ni modificar o alterar su contenido” es inoperante en la medida en que precisamente esa disposición no constituye una obligación para las partes, debido a que no existía en el momento en el que las partes pactaron los derechos y obligaciones que asumirían con el contrato que suscribieron.

Así lo sostuvo la Sala Unitaria con apoyo en lo determinado en la tesis de jurisprudencia que se transcribe enseguida:

CONTRATOS. SUS EFECTOS SE RIGEN POR LA LEY VIGENTE AL MOMENTO DE SU CELEBRACIÓN.

En virtud de que las relaciones contractuales se rigen por las normas que provienen tanto de las cláusulas convenidas expresamente por las partes, como de la ley vigente en el momento en que se perfecciona el contrato, puesto que al llevarse a cabo ese perfeccionamiento se entiende que las partes han tomado el contenido de la ley vigente, que es la que indica el tipo de relación jurídica que se crea, la que suple la voluntad de los contratantes en los puntos que no hubieran sido materia expresa de la convención y que, sin embargo, son necesarios para el cumplimiento y ejecución del contrato, y la que pone límites a la libertad contractual, es indudable que con ello se pone de manifiesto la existencia de un principio de no retroactividad de las leyes en materia contractual, pues los contratos se rigen por la ley en vigor al momento de celebrarse. En congruencia con lo anterior, si en un contrato celebrado con anterioridad a la expedición de una ley se crea una situación jurídica concreta, lógico es concluir que sus efectos deben regirse por la ley anterior, por lo que la aplicación de la nueva resultaría notoriamente retroactiva y, la privación de derechos a que da lugar violatoria de la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero.²¹

Luego, dado que ese argumento de la parte actora no controvierte la premisa de la que partió la Sala Unitaria para desestimar su pretensión, se califica como inoperante.

Por su parte, respecto de los diversos argumentos en torno al principio pro persona y de progresividad de los derechos humanos, la Sala Superior estima importante hacer algunas precisiones.

Primeramente, debe tenerse claro que no todos los derechos subjetivos constituyen derechos humanos o fundamentales²². Para identificar los segundos, es útil retomar lo dicho por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que:

²¹ Registro 186047, Tesis 1a./J. 56/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 88.

²² En esta resolución se hará referencia de forma indistinta a los derechos humanos o fundamentales.

“La Constitución mexicana otorga una amplia protección a la autonomía de las personas, al garantizar el goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen. Así, en términos generales, puede decirse que los derechos fundamentales tienen la función de "atrincherar" esos bienes contra medidas estatales o actuaciones de terceras personas que puedan afectar la autonomía personal. De esta manera, los derechos incluidos en ese "coto vedado" están vinculados con la satisfacción de esos bienes básicos que son necesarios para la satisfacción de cualquier plan de vida.”²³

El subrayado es añadido.

Con base en lo anterior, la Sala Superior considera que el derecho a recibir el pago de gastos financieros a que se refiere el artículo 65 de la Ley de Obras Públicas, aun cuando se trata de un derecho subjetivo, no necesariamente constituye un derecho fundamental, pues no se encuentra vinculado con la satisfacción de un bien indispensable para los fines de la persona moral actora.

A propósito de esta conclusión, son relevantes las consideraciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 360/2013²⁴, del tenor siguiente:

“[...] este Tribunal Pleno encuentra que deben aplicarse a la persona jurídica aquellos derechos fundamentales que resulten necesarios para la realización de sus fines, para proteger su existencia, identidad y asegurar el libre desarrollo de su actividad.

²³ Contenido en la tesis de jurisprudencia de rubro “DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS.” Registro 2019355, Tesis 1a./J. 5/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, t. I, p. 487.

²⁴ Esa ejecutoria dio lugar a la tesis de jurisprudencia de rubro “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES.” Registro 2008584, Tesis P./J. 1/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 16, t. 1, marzo de 2015, p. 117.

En tales términos, las personas jurídicas no gozan de los derechos humanos que presupongan características intrínsecas o naturales del hombre, en cuanto ficciones creadas a partir del ordenamiento jurídico, sino como organización creada a partir de la agrupación voluntaria de una pluralidad de personas físicas, con una finalidad común y con una identidad propia y diferenciada que trasciende la de los individuos que la integran, a la que el ordenamiento jurídico atribuye personalidad y, consecuentemente, reconoce capacidad para actuar en el tráfico jurídico, como sujeto independiente de derechos y obligaciones, son titulares de aquellos derechos que inscritos en el rubro de derechos humanos, comprenden los que se constituyen en fundamentales para la consecución de sus fines.”

En ese entendido, se estima que el derecho a recibir el pago de gastos financieros no es un derecho fundamental en tanto que no es indispensable para la realización de los fines de la sociedad actora, ni para proteger su existencia e identidad, ni para asegurar el libre desarrollo de su actividad, lo cual se evidencia si se reflexiona en que este derecho tiene origen en el incumplimiento del pago de las estimaciones como una forma de sancionar a la autoridad que no cumple con el pago en el plazo pactado, supuesto que puede o no materializarse, pero no fue establecido para garantizar algún bien básico necesario para la existencia y ejercicio de la actividad de la sociedad, supuesto en el que el ejercicio del derecho se materializaría en todos los casos sin encontrarse condicionado a la conducta de la autoridad.

Aclarado lo anterior, puede decirse ahora que, dado que el pago de gastos financieros no constituye un derecho humano o fundamental, el principio de progresividad invocado por la parte actora es inaplicable.

Es así porque tal principio rige en materia de derechos humanos²⁵, pues de lo que se trata es de asegurar que esos derechos humanos, entendidos como los mínimos reconocidos por el Estado para la satisfacción de los bienes básicos necesarios para que las personas

²⁵ Se acudió a la tesis de jurisprudencia de rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.” Registro 2019325, Tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, t. I, febrero de 2019, p. 980.

puedan desarrollar su plan de vida, sean respetados, promovidos, garantizados y protegidos sin disminuciones en cada uno de esos niveles de obligaciones, sino que se incremente su grado de tutela.²⁶

De igual manera, es inaplicable el principio pro persona invocado por la parte actora, ya que como criterio de selección de normas requiere que éstas sean aplicables para que, entonces, pueda elegirse entre una y otra. En la especie, tal como sostuvo la Sala Unitaria, la disposición contenida en el artículo 65 de la Ley de Obras Públicas relativa al pago de gastos financieros no es aplicable al contrato de obra pública SC-OP-PE-003/2012-DGIC, pues no fue pactado así en el contrato ni tenía vigencia al momento en el que las partes convinieron sus derechos y obligaciones.

Al respecto, resulta orientadora la tesis aislada que se transcribe a continuación:

DERECHOS HUMANOS. EL PRINCIPIO PRO HOMINE ES INAPLICABLE CUANDO TRATÁNDOSE DEL CUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO, EL QUEJOSO ALEGA QUE EL JUZGADOR DEBE ELEGIR LO MÁS FAVORABLE PARA ÉL, ENTRE LO EXPRESAMENTE PACTADO EN EL ACUERDO DE VOLUNTADES Y LO DISPUESTO POR LA LEY. Conforme al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio del dos mil once, las normas en materia de derechos humanos deben interpretarse de conformidad con ese Máximo Ordenamiento Jurídico y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la aplicación de la norma que más les beneficia; disposición que recoge el llamado principio pro homine, consistente en la elección que el juzgador debe realizar para aplicar la norma más benéfica o realizar la interpretación más amplia si se trata de reconocer derechos protegidos, así como en la elección de la norma o la interpretación más restringida cuando se

²⁶ Se consultó la tesis de jurisprudencia de rubro "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS." Registro 2015305, Tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, t. I, octubre de 2017, p. 189.

trata de establecer límites permanentes o suspensión extraordinaria a los derechos; lo cual implica que si un derecho es regulado en dos o más normas debe elegirse aquella que favorezca más ampliamente a la persona o que implique una menor restricción, y si la norma admite varias interpretaciones jurídicamente válidas, debe preferirse aquella que represente una mayor protección para el individuo o una menor restricción del derecho. En este sentido, y tratándose del cumplimiento de un contrato, el principio referido resulta inaplicable en el supuesto en que el quejoso sostiene que concurren dos normas, y que el Juez debe aplicar la de mayores beneficios: cuando por un lado, en el contrato fundatorio de la acción pactó con su contraparte el vencimiento anticipado del crédito en caso de incumplimiento en el pago de las amortizaciones y, por otro, la disposición legal que establece que las obligaciones a plazo son exigibles cuando ha concluido el plazo; es así, pues tal planteamiento deviene totalmente ajeno al contenido de la disposición constitucional en comento, ya que en realidad no se pretende el análisis más favorable de dos normas con distintas regulaciones ni se está en el supuesto de que la ley admita más de una interpretación sobre un mismo aspecto, sino lo que se busca es privar de efectos jurídicos a lo pactado por propia voluntad en el contrato base de la acción, en perjuicio del otro contratante, lo cual es improcedente, porque la ley es uniforme al disponer que los contratantes se encuentran obligados al cumplimiento de lo expresamente convenido y a sus consecuencias, hasta en tanto no sea declarada su invalidez, de conformidad con los artículos 1792 a 1796 del Código Civil para el Distrito Federal; por tanto, en la hipótesis que se analiza en realidad no existe la necesidad de que el juzgador pondere la aplicación de dos normas y realice una interpretación que otorgue mayores beneficios al impetrante, dado que no se está frente a disposiciones o interpretaciones jurídicas de contenido distinto.²⁷

3.6. Inoperancia del único agravio de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

²⁷ Registro 2003027, Tesis I.2o.C.6 C (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, t. 3, marzo de 2013, p. 1992.

Es **inoperante** el único agravio de las autoridades recurrentes de la Secretaría de Finanzas y Planeación, debido a que parte de una premisa falsa.

En efecto, las inconformidades de las autoridades se basan, esencialmente, en la creencia de que se les condenó a realizar el pago de una obligación que consideran ajena. Sin embargo, no fue así.

Para muestra, se transcribe lo dicho por la Sala Unitaria en la sentencia respecto de tales autoridades:

“Aunado a lo anterior, se vincula al Titular y al Tesorero, ambos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, faciliten el cumplimiento de la presente sentencia.”

“CUARTO. Se condena a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado a que, dentro del ámbito de su respectiva competencia, realice las acciones necesarias que faciliten y permitan el cumplimiento de la presente sentencia.”

Según se observa, en ninguna parte de la sentencia se condenó a las autoridades recurrentes de la Secretaría de Finanzas a realizar el pago, lo que se les impuso fue realizar las acciones “necesarias”, dentro del ámbito de sus competencias, para “facilitar y permitir” el cumplimiento de la sentencia.

Así, debe decirse que las manifestaciones que realizan las autoridades recurrentes sobre la condena de pago que consideran les fue impuesta, no controvierten una consideración de la sentencia, sino otra consideración que en realidad no existe, razón por la que no pueden ser atendidas.

Ahora, la consideración que sí forma parte de la sentencia y los términos en los que se encuentra expuesta podrán o no ser correctos, pero dado que no son motivo de agravio deben mantener sus efectos.

IV. Fallo

A modo de recapitulación, se tiene que los agravios de las autoridades de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas resultaron infundados e inoperantes, en unas partes y parcialmente fundados, en otras, pero ineficaces para revocar la sentencia.

Por su parte, el único agravio planteado por la parte actora resultó infundado e inoperante.

Finalmente, el único agravio propuesto por las autoridades de la Secretaría de Finanzas y Planeación fue inoperante.

En consecuencia, lo procedente es únicamente **modificar** la sentencia del trece de septiembre de dos mil diecinueve para dejar sin efectos el reconocimiento del derecho de la parte actora a ser indemnizada por concepto de daños y perjuicios, así como la consecuente condena de pago por tales conceptos.

No se emite ningún pronunciamiento adicional sobre tal concepto debido a que, como se explicó en esta resolución, no fue una pretensión que formara parte de la controversia en tanto que no fue reclamada por la parte actora, por lo que no amerita ningún otro pronunciamiento.

RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se **modifica** la sentencia del trece de septiembre de dos mil diecinueve para los efectos precisados en el considerando cuarto de esta resolución.

Notifíquese a la parte actora y a las autoridades demandadas según corresponda de conformidad con el artículo 37 del Código. Así lo resolvió la Sala Superior con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por unanimidad de votos de las magistradas **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** y **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, así como del magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ponente, ante

el ciudadano secretario general de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**



LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
Magistrada



ESTRELLA ALHELÍ IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado



ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

Estas firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el veintiocho de abril de dos mil veintiuno en el Toca 317/2020 y acumulados 318/2020 y 319/2020, en la que se resolvió modificar la sentencia del trece de septiembre de dos mil diecinueve emitida en el juicio 527/2018/3ª-III.