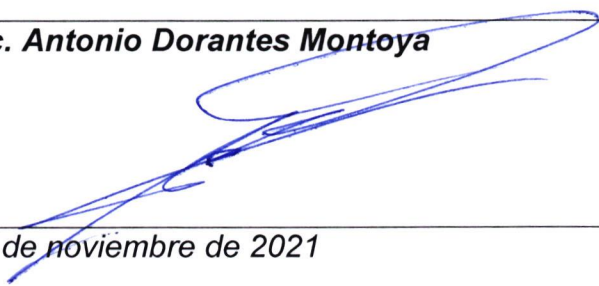
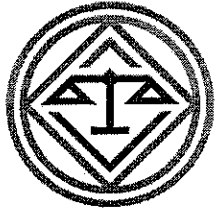




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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:

<i>Nombre del área administrativa</i>	Secretaría General de Acuerdos
<i>Identificación del documento</i>	Toca de revisión (EXP. TOCA 71/2020 y acum. 73/2020)
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	Nombre del representante legal de la empresa
<i>Fundamentación y motivación</i>	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.
<i>Firma del titular del área</i>	Lic. Antonio Dorantes Montoya 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	25 de noviembre de 2021 ACT/CT/SO/11/25/11/2021



TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

TOCA:
71/2020, y su acumulado 73/2020

J. C. A.:
158/2018/1ª-IV

REVISIONISTA:

- 1) LICENCIADO ALFREDO GARCÍA RÍOS EN CARÁCTER DE DIRECTOR GENERAL JURÍDICO Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ.
- 2) LICENCIADO LUIS MANUEL SALAZAR DÍAZ, SUBPROCURADOR DE ASUNTOS CONTENCIOSOS DE LA PROCURADURÍA FISCAL DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ Y DE LA TESORERÍA.

Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a veinticinco de noviembre de dos mil veinte. **V I S T O S** para resolver los autos del Toca número **71/2020** y su acumulado **73/2020**, relativo al recurso de revisión promovido por el Licenciado Alfredo García Ríos en carácter de Director General Jurídico y representante legal de la Secretaría de Infraestructura y de Obras Públicas del Estado de Veracruz, en contra de la resolución dictada en fecha veintiocho de octubre de dos mil diecinueve por el Magistrado de la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, y,

ANTECEDENTES:

1. Prevención de regularización de demanda. En fecha tres de abril de dos mil dieciocho¹, la Primera Sala de este Tribunal dictó acuerdo, teniendo por recibido el expediente del juicio ordinario mercantil número 174/2016/V del índice del Juzgado Cuarto de Primera Instancia de Xalapa, Veracruz, registrándose el juicio contencioso administrativo bajo el número 158/2018/1ª-IV y ordenándose requerir al ciudadano [REDACTED] representante legal de la persona moral denominada Impulsora de Desarrollo Integral S.A., de C.V., a efecto de que adecuará su demanda a lo previsto por el artículo 293 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

¹ Fojas ciento veintidós a ciento veinticuatro del juicio principal

2. Admisión de demanda. En fecha seis de agosto de dos mil dieciocho², se admitió a trámite la demanda del ciudadano [REDACTED] representante legal de la persona moral denominada Impulsora de Desarrollo Integral S.A. de C.V., demandando el incumplimiento de los contratos de obra pública números SIOP-OP-PE-003/2013-DGIC, SIOP-OP-PE-001/2014-DGCE, SIOP-OP-PE-010/2014-DGCR y SIOP-OP-PF-010/2014-DGCYCE, así como la negativa ficta respecto de los requerimientos de pago efectuados a la autoridad referida.

3. Ampliación de demanda. Por proveído³ de doce de noviembre de dos mil dieciocho se admitió la ampliación de demanda, habiéndose dado contestación a la misma.

4. Resolución impugnada de primera instancia⁴. En fecha veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, se resolvió declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

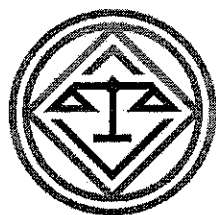
5. Tramitación del recurso de revisión. En fechas tres de marzo de dos mil veinte, fueron admitidos los recursos de revisión en cita, designándose como ponente a la Magistrada Luisa Samaniego Ramírez, se desechó el toca 72/2020 por extemporáneo, y se ordenó la acumulación material del toca 72/2020 al 71/2020 por ser el más antiguo, asimismo se ordenó emplazar a las partes contrarias.

4. Desahogo de vista. En fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte, se tuvo por recibido, el escrito signado por el Licenciado Ricardo Díaz García en carácter de Director General Jurídico y representante legal de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, y a su vez, por presentado el escrito del

² Acuerdo visible de fojas ciento sesenta a ciento sesenta y cinco

³ Fojas doscientos noventa y seis

⁴ Fojas cuatrocientos veinticinco a cuatrocientos cuarenta



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

ciudadano Roberto Silva Sánchez abogado autorizado de la parte actora; turnándose los autos a la suscrita para resolver, lo que se efectúa, bajo los siguientes:

CONSIDERANDOS:

1. La Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, es legalmente competente para conocer y resolver el recurso de revisión planteado, con fundamento en los artículos 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave; 1, 2, 12, 14 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y 344 fracción I y 345 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

2. Es infundado el agravio hecho valer en el recurso de revisión, que introdujo el Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.

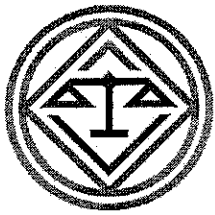
Contrario a lo aseverado, no se desestimó erróneamente la causal de improcedencia planteada contemplada en la fracción XIII del artículo 289 del Código Procesal Administrativo en relación con la fracción II del artículo 281 del citado ordenamiento, toda vez que en respuesta a su planteamiento, se le dio a conocer que el hecho de no haber firmado o intervenido en el contrato, esto no la exime de su obligación de pago, con sustento en el artículo 233 del Código Financiero del Estado de Veracruz, que dispone que la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación efectuará el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado. Aunado a ello, el artículo 186 fracción XXVII del Código Financiero del Estado prevé como obligación de cada dependencia o entidad a través de sus

unidades administrativas la de efectuar los pagos de sus obligaciones presupuestarias, entendiéndose que la obligación de pago recae originalmente en las dependencias que la contraen, pero debe materializarse a través del Sistema Integral de Administración Financiera por conducto de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación de Estado, en concordancia con el artículo 32 fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, que contempla como función del Tesorero de dicha Secretaría, efectuar el pago centralizado de servicios.

En conclusión la Secretaría de Finanzas y Planeación de Estado, posee el carácter de autoridad demandada dentro de este juicio contencioso en términos del artículo 281 fracción II del Código Procesal Administrativo, por encontrarse vinculada al pago del incumplimiento contractual, sin que obste lo que se haya resuelto en el Toca 438/2017 que refiere en su recurso de revisión. Criterio fortalecido con la tesis jurisprudencial⁵ de rubro y texto siguientes:

“SENTENCIAS DE AMPARO. FORMA DE VERIFICAR SU CUMPLIMIENTO CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUEDÓ VINCULADA A DEVOLVER AL QUEJOSO DETERMINADA CANTIDAD. En las sentencias que concedan el amparo para el efecto de que no se aplique al quejoso el precepto declarado inconstitucional y se le restituyan las cantidades enteradas con apoyo en éste, la autoridad responsable vinculada deberá acreditar fehacientemente que las reintegró pues, de lo contrario, la sentencia no estará cumplida. En efecto, en los autos del juicio de amparo debe quedar demostrado de forma irrefutable que se devolvieron las cantidades correspondientes, pues no basta que la autoridad entregue al afectado, por ejemplo, un cheque, si no cubre el requisito de ser certificado o de caja, característica que generaría certeza sobre la existencia de fondos en determinada cuenta bancaria para cubrir el monto que ampara el documento y así cumplir con la obligación impuesta, o que manifieste haber puesto a su disposición una orden de pago simple o el cheque que ampare la cantidad ordenada o, incluso, que conste que el quejoso recibió cualquiera de esos documentos, pues solamente se dará cumplimiento al fallo cuando se haga el pago de los montos relativos. Ahora bien, si las autoridades responsables deciden cumplir con el pago mediante un billete de depósito o con un cheque de caja o certificado, deberán poner el documento original a disposición del particular ante el Juez de Distrito que conozca del juicio de amparo; si resuelven devolver la cantidad por una transferencia bancaria, deberán acreditar haberla realizado a la cuenta cuyo titular sea el quejoso y que éste haya

⁵ Registro: 2016837. Época: Décima Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa de Décimo Octavo Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III Página: 2353, Materia(s): Común. Tesis: XVIII.1o.P.A. J/1 (10a.).



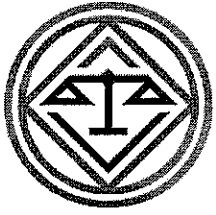
solicitado el pago en esta forma, o bien, si no lo hicieran por dichos medios, debe probarse que aquél cobró el documento entregado. Por tanto, será a partir del momento en que la autoridad responsable exhiba el documento original (billete de depósito o cheque de caja o certificado), acredite haber realizado la transferencia bancaria al quejoso, o quede demostrado que le pagó la cantidad ordenada, cuando el Juez de Distrito deberá dar vista con las constancias relativas al cumplimiento, para que las partes realicen las manifestaciones que consideren pertinentes, pues en caso de no constar la recepción del pago correspondiente, la sentencia no estará cumplida”.

3. El Licenciado Alfredo García Ríos representante legal de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, en representación de la citada Secretaría, interpuso recurso de revisión, haciendo valer cuatro agravios que enseguida se sintetizan:

- En el primero de ellos, aduce sustancialmente que le irroga agravios los resolutivos primero y segundo en relación con los considerandos I y II apartado 2.3, en virtud de que la Sala A quo, realizó un incorrecto estudio de la causal de improcedencia que se le expuso, limitándose a señalar *“Las causales que invoca la SIOP no se actualizan en el presente asunto en virtud de que este Tribunal, como la misma demandada lo advierte, le reviste competencia para conocer del presente asunto, el artículo 280 fracción XI del Código que dispone que procede el Juicio Contencioso Administrativo por “incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la Administración Pública estatal o municipal y los organismos autónomos”, por lo que el incumplimiento que demanda la actora resulta de los contratos de obra pública”*. Siendo incorrecto que el incumplimiento de contrato sea una resolución definitiva, un acto administrativo o un procedimiento originado de la interpretación y cumplimiento de los contratos materia de juicio, sustentando indebidamente la competencia del Tribunal cuando ese dispositivo es relativo a la procedencia del Tribunal, inobservando lo dispuesto por los

artículos 1 primer párrafo, 5 segundo párrafo, así como la fracción VII y su antepenúltimo párrafo, como 24 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. Desprendiéndose del artículo 280 que el requisito sine qua non para que el Tribunal y sus Salas asuman competencia y conozcan de determinado asunto es la existencia de resolución definitiva, acto administrativo o procedimiento que se origine respecto de la interpretación o cumplimiento de contratos de obra celebrados con la Administración Pública. Mencionando que las Jurisprudencias de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS, ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11 PRIMER PÁRRAFO DE LA LEY ÓRGANICA DE DICHO TRIBUNAL", "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA", Y "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA", aduciendo que los contratos de obra pública administrativos no constituyen resoluciones definitivas, y que no se establece que los Tribunales Administrativos son competentes para conocer del incumplimiento de contratos de manera directa, aclarándose en la contradicción de tesis 292/2017.

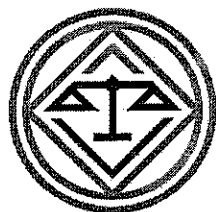
- En su segundo agravio, aduce que en la emisión de la sentencia combatida se contravienen los artículos 9, 10, 48, 66, 104, 109, 110, 289 fracción IV y 325 fracciones II, III, IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, así como violaciones a los principios de congruencia, exhaustividad, legalidad y debido proceso, al realizarse un incorrecto estudio de la cuarta y quinta causal de improcedencia que se expusieron, respecto a que en el caso se actualizan las previstas en las fracciones IV, V, XI, y XI del artículo 289 del Código de la materia, al advertirse que el actor consintió expresamente a través de los finiquitos de obra, que no existen adeudos en relación con dichos contratos, y al no haber promovido en su oportunidad la reclamación



correspondiente de acuerdo con lo pactado en la cláusula novena de tales contratos o el juicio administrativo en los términos previstos en el Código Procesal Administrativo, ello sin considerar los argumentos hechos valer de su parte, perdiendo de vista que los finiquitos de obra exhibidos por el actor fueron generados por él mismo, documentos con valor probatorio con alcance legal de comprobantes de pago, resolviéndose en la tesis aislada 1ª. XXVI/2018 (10a) que 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, constituyendo 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, estableciéndose en él todas las obligaciones pendientes de cumplimiento, figura jurídica reguladas en los artículos 168 a 172 del Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, e incluso la doctrina comparada lo califica como *"un ajuste o arreglo económico, técnico, y jurídico, porque no se limita a ser un trámite que, en derecho debe llevarse a cabo.. sino que se caracteriza por un contenido plural que involucra no solo aquéllos que puede decirse, jurídicamente de la ejecución del contrato –sí se cumplió el objeto del contrato..."*. Acto distinto del contrato administrativo, habiendo dos formas de llegar al mismo, la primera, es la prevista en el segundo párrafo del artículo 64, es decir que el finiquito sea elaborado por ambas partes del contrato (autoridad y particular) y ii) la prevista en el tercer párrafo, que es cuando de manera supletoria ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, lo elabora la autoridad de manera unilateral, señalando nuestro Máximo Tribunal que si se pretende reclamar el pago de una contraprestación con motivo de la conclusión de un contrato, cuando dicha cantidad no este amparada en el finiquito, la obtención de un fallo

favorable depende de su nulidad, lo cual es un presupuesto obligatorio para no considerar a ese acto como prueba plena. Por otro lado, refiere que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito con residencia en Boca del Río, Veracruz, al resolver los recursos de revisión interpuesto en los Tocas 159/2018, y 28/2019 así como del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito en el Toca 218/2018, que las sentencia recurridas infringían los principios de congruencia y exhaustividad, al omitir analizar las pruebas y argumentos de la autoridad, en torno a que en dicho documento se acreditaba que la obra objeto de los contratos en estudio se encontraban finiquitados, de acuerdo con las copias certificadas exhibidas. El actor no actuó de conformidad con las cláusulas novenas de los contratos, al no interponer la inconformidad correspondiente dentro del plazo de treinta días naturales.

- En su tercer agravio, expresa que se contravienen los artículos 9, 10, 48, 66, 104, 109, 110, y 325 fracciones II, III, IV y V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, en relación a los resolutivos primero y segundo, considerando IV apartados 4.1 y 4.2, al declarar la nulidad lisa y llana del incumplimiento de los contratos de obra pública y condenando a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas a pagar a la actora, omitiendo realizar el examen exhaustivo y congruente de los argumentos expresados en vía de contestación de demanda, siendo omisa la sala de conocimiento en analizar el alcance legal que tienen los finiquitos de obra, limitándose a referir que su representada no justifica haber realizado los pagos, cuando los finiquitos de obras fueron celebrados de forma bilateral ante su conciliación, en los que el actor expresó su voluntad de que no existían adeudos pendientes de pago respecto a dichos contratos y la extinción natural de los mismos. Sustentando su determinación la Sala A quo, con base en que el actor ofreció copia certificada del acta entrega-recepción, y por ello refiere que el actor cumplió con lo



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

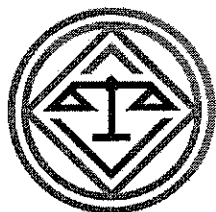
pactado en la cláusula novena de los contratos. Careciendo de fundamentación y motivación el razonamiento de la Sala A quo en el sentido de que en términos de las cláusulas Vigésima Sexta de los contratos, esta autoridad contaba con la facultad de rescindir los contratos, pues no esta sujeta a demostración el inicio de determinación de procedimiento.

- En su cuarto agravio, refiere que le causa agravio los resolutivos primero y segundo en relación con el considerando IV apartado 4.3, violentándose los artículos 48, 104, 107, 112, 114 y 325 fracciones III, IV, V y VI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, al prejuzgar la autoridad que con una factura unilateral sin firmas de la autoridad, se encuentra obligada de pago su representada, omitiendo llevar a cabo un análisis conforme a la cláusula novena del Contrato, expresando que se paso por alto en perjuicio de su representada que con ninguna de las pruebas ofrecidas por el actor se demostró que se hubiese presentado la estimación número dos ante la residencia de obra, dentro de los cinco día siguientes a la fecha de corte, lo cual generaría una retención y pena convencional al actor en términos de las cláusulas Décima Novena y Vigésima del Contrato, así como tampoco la presentación de la documentación comprobatoria, esto es, los números generadores, notas de bitácora, croquis, controles de calidad, pruebas de laboratorio, análisis, cálculo e integración de los importes correspondientes a cada estimación y reporte fotográfico, los cuales serían los documentos que acreditarían la realización de los trabajos y la procedencia de pago.

3. Es fundado y suficiente el primer agravio señalado por el revisionista para el fin propuesto, en virtud de lo siguiente:

En el entendido que la competencia y la procedencia son dos conceptos distintos, se advierte que no es desconocido para la autoridad recurrente que la competencia dada a este cuerpo colegiado para resolver el incumplimiento de pago derivada de contratos de obra pública, se encuentra en los artículos invocados 5 segundo párrafo, fracción VII, y 24 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, transcribiéndolos inclusive en su escrito recursivo. Asistiéndole razón en el sentido, de que es necesaria una resolución definitiva para estar en condiciones de resolver sobre el incumplimiento de pago derivada de contratos de obra pública, conforme a la tesis de jurisprudencia con registro 2020681 de rubro: *"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA RECAÍDA A LA PETICIÓN DE LA CONTRATISTA"*, explicándose ahí, nítidamente, que la demanda por falta de pago estipulada en contratos administrativos se encuentra supeditada a las gestiones ante la autoridad encargada de realizar dichos pagos, para que este en condiciones de exhibirse la resolución expresa o ficta. Es decir, aunque no cabe duda sobre la competencia de éste Tribunal, es necesaria la petición de pago previamente al juicio contencioso para que se surta la hipótesis de procedencia del juicio enunciada en la fracción XI del artículo 280 de Código de la materia "Procede el juicio contencioso en contra de:... Incumplimiento de contratos administrativos celebrados por la Administración Pública Estatal o Municipal y los Organismos Autónomos".

Aspecto inadvertido por la Sala de conocimiento, al omitir el análisis de la negativa ficta planteada por el demandante, limitándose a referir de forma general y reiterativa, en las páginas diecinueve, veintidós y veinticinco, que "constan los escritos con motivo de requerimiento de pago efectuados, los cuales valorados en su conjunto, tienen la suficiente fuerza demostrativa tanto de la existencia de la obligación de pago como de la actualización de ella". Cuando el demandante señaló en el escrito



de demanda⁶, como acto impugnado “la negativa ficta respecto de los requerimientos de pago efectuados por mi representada, derivado de los contratos celebrados entre las partes contendientes”.

En estas condiciones, con apoyo en los artículos 325 y 347 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, se **revoca** la sentencia de primera instancia, y se emite una nueva.

5. El estudio de las causales de improcedencia del juicio son de orden público lo aleguen o no las partes. La autoridad Director General Jurídico y representante legal de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, hizo valer en su ocurso de contestación de demanda, las causales de improcedencia previstas en las fracciones XI y I del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, mismas que se atienden en el orden propuesto.

La primera de ellas, es la relativa a la inexistencia del acto impugnado, sin embargo, acontece que existen dos modalidades de resoluciones definitivas, las expresas y las tácitas, cuya naturaleza ficta será esclarecida en el apartado relativo al análisis de los conceptos de impugnación, tomando en consideración que el accionante logró justificar haber elevado solicitud previa a éste juicio de requerimientos de pago ante el incumplimiento contractual, documentos privados identificables en el tomo anexo del juicio mercantil 174/2016/V del índice del Juzgado Cuarto de Primera Instancia de Xalapa, Veracruz, *visibles de fojas doscientos cuatro a doscientos trece, de fojas trescientos sesenta y cuatro a trescientos setenta y tres, de fojas quinientos cuarenta y ocho a quinientos cincuenta y cuatro, y de fojas cuatrocientos ochenta y uno a cuatrocientos ochenta y tres*, conforme a lo dispuesto por el numeral

⁶ Fojas ciento veintiocho

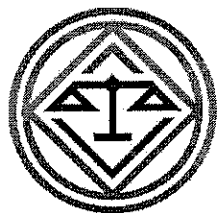
157 fracción II del Código Procesal Administrativo del Estado. Criterio reiterado en la tesis jurisprudencial⁷, de rubro y texto siguiente:

“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez”.

En lo tocante a la segunda improcedencia invocada hace valer la incompetencia de éste Tribunal para dirimir el presente conflicto, subrayando que la falta de competencia emerge con motivo de las cláusulas de los contratos de obra pública, celebrados bajo ordenamientos de carácter federal, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y su Reglamento, de acuerdo con las fracciones I y II de los Antecedentes, así como su fracción II inciso i) del capítulo de Declaraciones de la Contratista y dentro del clausulado. Invocando la tesis de jurisprudencia de rubro: *“CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES”*, y sustentando la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la fracción VII del artículo 3 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

Ante este planteamiento de incompetencia, esto conlleva a revisar los Contratos de Obra Pública referidos.

⁷ Registro: 173738. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, Página: 202., Tesis: 2a./J. 165/2006, Materia(s): Administrativa.



- a) **contrato SIOP-OP-PE-003/2013-DGIC de fecha diez de diciembre de dos mil trece⁸.** El fondo utilizado fue el FISE, Fondo para la Infraestructura Social Estatal 2010. Relativo a la obra "Restauración del puente Juchique-Ferrer, (Claro 2-3) en el kilómetros 12 mas 000 del camino Colipa-Juchique Ferrer, en el Municipio Juchique Ferrer, Estado de Veracruz.
- b) **contrato SIOP-OP-PE-001/2014-DGCE celebrado en fecha veintinueve de enero de dos mil catorce⁹.** El fondo utilizado fue el FISE, Fondo para la Infraestructura Social Estatal 2011-2012. Relativo a la obra "Construcción del puente TECOAC en el municipio de Coscomatepec, en el Estado de Veracruz.
- c) **contrato SIOP-OP-PE-010/2014-DGCR, celebrado en fecha doce de marzo del año dos mil catorce¹⁰.** El fondo utilizado fue el FISE, Fondo para la Infraestructura Social Estatal 2013. Relacionado con la obra "pavimentación del camino la candelaria- el Presidio del kilómetro 4 más 820 al kilómetro 7 más 820, en el Municipio de Ixhuatlán del Café, Estado de Veracruz.
- d) **contrato SIOP-OP-PF-010/2014-DGCYCE, celebrado en fecha veintitrés de octubre de dos mil catorce¹¹.** El fondo utilizado fue el Fideicomiso para la infraestructura en los Estado (FISE 2013), relacionado con la obra "Construcción del Puente Xaltenango ubicado en el Kilometro 0 más 800 del Camino E.C. (Coscomatepec-Tetelcingo)- Xaltenango, en el municipio de Coscomatepec.

En este contexto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 inciso A fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo de Infraestructura Social FISE *—asignado a cada uno de los cuatro contratos de obra pública—, se trata de un recurso federal, que*

⁸ Consultable de fojas ciento cincuenta y dos a ciento setenta y uno en el tomo anexo del Juicio Ejecutivo Mercantil 174/2016-V.

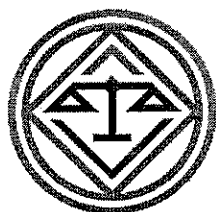
⁹ Consultable de fojas doscientos setenta y uno a doscientos noventa y uno en el tomo anexo del Juicio Ejecutivo Mercantil 174/2016-V.

¹⁰. Consultable de fojas quinientos dos a quinientos veintiuno en el tomo anexo del Juicio Ejecutivo Mercantil 174/2016-V

¹¹. Consultable de fojas trescientos noventa y nueve a cuatrocientos diecisiete en el tomo anexo del Juicio Ejecutivo Mercantil 174/2016-V t

constituye una aportación federal con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que tiene por objetivo la realización de obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad. Tan es así, que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado en su página oficial de internet emitió la "Guía para la aplicación de fondos federales relativa al Fondo de Infraestructura Social para los Estados", en la que se connota que en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior del Gasto Federalizado, celebraron Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado suscrito el diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis por tiempo indeterminado.

Es incuestionable, que es la característica del **origen federal** de los recursos previstos en los Contratos de Obra Pública cuyo incumplimiento se combate, lo que hace nugatoria la competencia a este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa para resolver el caso planteado, circunstancia no comprendida en la fracción XI del artículo 280 del Código Procesal Administrativo del Estado, relativa a la procedencia del juicio contencioso del orden estatal, tratándose del incumplimiento de pago de contratos de obra pública celebrados por la Administración Pública. Revistiendo singular importancia, que las partes ni expresa ni tácitamente pueden atribuirle competencia a un Juez Federal o local, porque la jurisdicción como facultad originaria de los Tribunales federales o locales administrativos tiene un diseño que comprende facultades que se excluyen entres sí, y no pueden ser desconocidas al resolver, acorde con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Federal. Más aún, se precisa que la facultad de resolver el incumplimiento de pago de contratos de obra pública con recursos federales, se encuentra reservada al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

Justicia Administrativa. Soporta esta decisión última, la tesis jurisprudencial¹² de rubro y texto siguientes:

“CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias”.

Consecuentemente, se **sobresee** el presente juicio con apoyo en los artículos 289 fracción I y 290 fracción II del Código de la materia, por la incompetencia de este Tribunal.

Por lo expuesto y fundado, se:

¹²Registro: 2009252. Época: Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II. Página: 1454 Tesis: 2a./J. 62/2015 (10a.). Materia(s): Administrativa, Constitucional.

RESUELVE:

1. Se declara **infundado** el agravio planteado en el recurso de revisión, introducido por el Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado en representación de la citada Secretaría, y Tesorería.

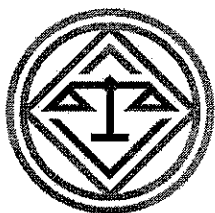
2. Se **revoca** la sentencia de fecha veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Magistrado de la Primera Sala de éste Tribunal

3. Se **sobresee** el presente juicio con apoyo en los artículos 289 fracción I y 290 fracción II del Código de la materia, por la incompetencia de este Tribunal.

4. Notifíquese según corresponda a la parte actora, y a las autoridades demandadas, con apoyo en el artículo 37 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz.

5. Una vez que cause estado la presente sentencia, en su oportunidad, archívese el presente asunto como totalmente concluido.

A S Í por mayoría de votos lo resolvieron y firman los suscritos Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ, ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, y ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ, siendo ponente la primera de los citados, y con el voto particular del segundo de los nombrados; asistidos legalmente por el Secretario General de Acuerdos, ANTONIO DORANTES MONTOYA, quien actúa y da fe. **DOY FE.**

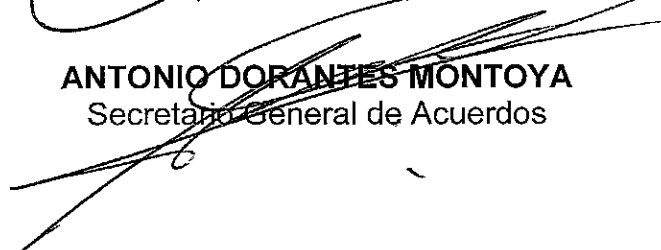


TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz


LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
Magistrada

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
Magistrado


ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada


ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO
ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ EN EL RECURSO
DE REVISIÓN 71/2020 Y SU ACUMULADO 73/2020.**

Con todo respeto a la labor de mis compañeras magistradas y con fundamento en el artículo 34, fracción III, de la Ley Orgánica de este Tribunal y en cumplimiento al artículo 16, último párrafo, del ordenamiento citado, expongo en el presente voto particular las razones por las que difiero del voto mayoritario en la resolución recaída al Toca de revisión 71/2020 y su acumulado 73/2020.

En el fallo sometido a mi consideración, se resuelve **revocar** la sentencia dictada el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, mediante la cual, la Primera Sala de este Tribunal determinó:

- I. Con fundamento en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, del Código **sobreseer** en el juicio interpuesto contra

el incumplimiento del contrato de obra pública SIOP-OP-PF-010/2014-DGCYCE.

II. La existencia de los actos combatidos consistentes en el incumplimiento injustificado de los contratos SIOP-OP-PE-003/2013-DGIC, SIOP-OP-PE-001/2014-DGCE y SIOP-OP-PE-010/2014-DGCR y con fundamento en el artículo 326, fracción IV, del Código, se declaró su nulidad lisa y llana.

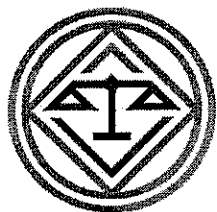
III. Con fundamento en el artículo 327 del Código, se condenó a las autoridades demandadas a pagar a la empresa actora el importe total de \$54,437,304.40 (cincuenta y cuatro millones cuatrocientos treinta y siete mil trescientos cuatro pesos 40/100 M.N.).

Así como, se razona que este Tribunal no es competente para conocer la controversia sometida a su consideración, debido a que los contratos fueron celebrados con cargo a **recursos federales** y con apoyo en lo previsto en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, del Código, se **sobresee** en el juicio.

El que suscribe, como anuncie, me aparto de esta determinación. Lo que explico a continuación:

El examen realizado a la sentencia de primera instancia permite conocer que la empresa actora acudió al juicio que se radicó en la Primera Sala de este Tribunal con el número 158/2018/1ª-IV, a combatir los actos administrativos que se describen a continuación:

- Incumplimiento de los contratos de obra pública SIOP-OP-PE-003/2013-DGIC, SIOP-OP-PE-001/2014-DGCE, SIOP-OP-PE-010/2014-DGCR y SIOP-OP-PF-010/2014-DGCYCE, celebrados con la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz.



- Las resoluciones negativas fictas que estimó configuradas respecto de requerimientos de pago que realizó ante la dependencia.

En la sentencia de segunda instancia, en principio se razona que los particulares no pueden acudir al juicio a combatir directamente el incumplimiento de pago derivado de un contrato de una obra pública, sino que previamente deben haber requerido el pago ante la dependencia gubernamental y será contra la resolución expresa o ficta que recaiga a esa petición que procede el juicio.

También en el fallo, se sostiene que la Primera Sala omitió pronunciarse en torno a las resoluciones negativas fictas combatidas por el actor, lo que se estima suficiente para revocar la sentencia de primera instancia.

No concuerdo con el primer razonamiento. Esto, porque el incumplimiento de un contrato administrativo, es un *acto administrativo negativo de tipo omisivo* que actualiza las hipótesis de procedencia del juicio contencioso administrativo estatal, previstas en los artículos 5, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y 280, fracción XI, del Código, los cuales señalan la competencia de este órgano jurisdiccional y la procedencia del juicio contencioso administrativo, respectivamente, para conocer de las controversias suscitadas con motivo del incumplimiento de los contratos administrativos. Específicamente en el citado artículo 280, no se prevé como requisito para acudir al juicio la existencia de una resolución expresa o ficta, como se sostiene en la sentencia.

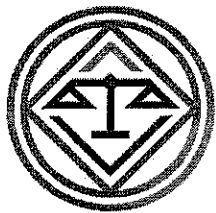
Además, la circunstancia de que la Primera Sala no hubiera realizado un pronunciamiento en relación con las resoluciones negativas fictas combatidas por la actora no es motivo para revocar la sentencia.

En efecto, en la primera instancia se concedió razón al actor en torno a que la Secretaría de Infraestructuras y Obras Públicas incumplió obligaciones derivadas de los contratos de obras públicas. Entonces a mi juicio, en atención al principio de mayor beneficio reconocido en el artículo 325, fracción IV, del Código, la Sala Unitaria válidamente podía omitir el examen de las negativas fictas combatidas que versaban precisamente en el incumplimiento de pago de los contratos.

Por otro lado, en el fallo de segunda instancia se sostiene que los cuatro contratos se celebraron con cargo al **Fondo** para la Infraestructura Social Estatal (FISE). Así como, con apoyo en lo previsto en los artículos 289, fracción I y 290, fracción II, del Código, se determina **sobreseer** el juicio.

Al respecto, el suscrito advierte que únicamente los contratos SIOP-OP-PE-003/2013-DGIC, SIOP-OP-PE-001/2014-DGCE y SIOP-OP-PE-010/2014-DGCR, se celebraron con cargo al referido **Fondo**. Y, el diverso contrato SIOP-OP-PF-010/2014-DGCYCE, se celebró con cargo al **Fideicomiso** para la Infraestructura en los Estados (FIES).

Con independencia de lo anterior, concuerdo en que la primera instancia hubiera dictado el sobreseimiento del juicio en torno al incumplimiento del contrato SIOP-OP-PF-010/2014-DGCYCE, pues como bien se razonó en la primera instancia *los recursos con cargo a los que se pactó ese instrumento jurídico son de carácter federal y el contrato se fundó en normas federales*. Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia de rubro: **CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES**. No compete a este Tribunal estatal conocer sobre el incumplimiento de ese instrumento jurídico.



No obstante, no concuerdo con la determinación de la segunda instancia en el sentido de sobreseer el juicio enderezado contra el incumplimiento de los contratos SIOP-OP-PE-003/2013-DGIC, SIOP-OP-PE-001/2014-DGCE y SIOP-OP-PE-010/2014-DGCR, porque es cierto que se celebraron con cargo a recursos federales; sin embargo, esos recursos federales por ser **aportaciones federales**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, son recursos que el Estado de Veracruz está en aptitud de administrar y ejercer conforme a sus propias leyes.

Lo anterior, explica que **esos contratos hayan sido celebrados con fundamento en leyes estatales.**

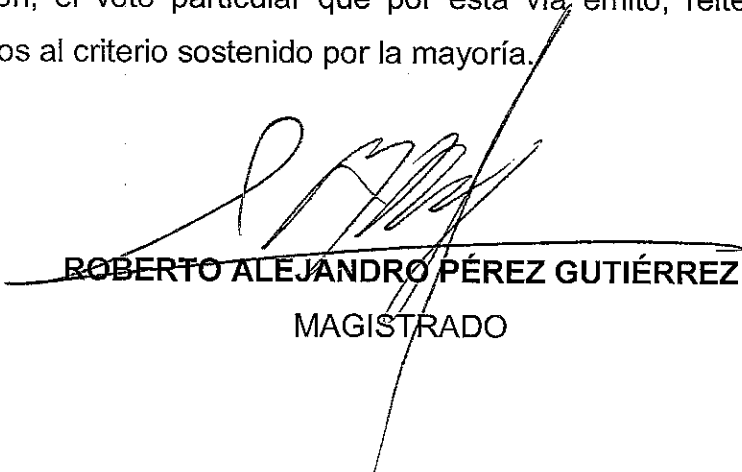
En tal escenario, en razón de la naturaleza local de los ordenamientos que sirvieron de fundamento a esos contratos, estimo que es este Tribunal Estatal Administrativo a quién compete conocer del juicio. Máxime que en la jurisprudencia antes mencionada y que se reproduce en la sentencia de segunda instancia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acotó que lo que otorga competencia al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el carácter federal de los recursos y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.

En tal contexto, si en el caso corresponde determinar la existencia del incumplimiento de contratos celebrados con apoyo en normas locales, es evidente que esa cuestión no podría ser examinada por un Tribunal Federal, cuya competencia se limita a examinar la legalidad de actos administrativos emitidos con fundamento en disposiciones federales.

En atención a las consideraciones antes apuntadas, es que el suscrito se aparta del criterio sostenido por la mayoría de los

Magistrados que integramos la Sala Superior, en el fallo emitido en el Toca 71/2020 y su acumulado 73/2020.

Por último, en términos del artículo 16, último párrafo, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, solicito se engrose a la sentencia dictada en el presente Toca en Revisión, el voto particular que por esta vía emito, reiterando mis respetos al criterio sostenido por la mayoría.



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO