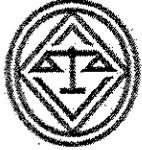




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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 156/2020)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del representante legal de la empresa
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	25 de noviembre de 2021 ACT/CT/SO/11/25/11/2021



TOCA DE REVISIÓN: 156/2020

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
255/2019/2ª-II

RECURRENTE: **PROVEDURÍA Y
SERVICIOS INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**

MAGISTRADO PONENTE:
**LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ**

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
LIC. ANDREA MENDOZA DÍAZ

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE, DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

SENTENCIA DEFINITIVA que **confirma** la sentencia emitida el diez de febrero de dos mil veinte, por la Segunda Sala de este Tribunal en el expediente 255/2019/2ª-V.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Juicio contencioso. El [REDACTED], en su carácter de apoderado de la empresa **PROVEDURÍA Y SERVICIOS INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**¹, acudió al juicio sosteniendo, entre otras cuestiones, que el siete de octubre de dos mil ocho el **Ayuntamiento de Cosoleacaque, Veracruz**, recibió queja de los ejidos de San Francisco, Tierra Nueva, Estero del Pantano, Mata de Caña y el Dorado, en razón de que el agua de los pantanos se desbordó.

Continúo diciendo que, en dicha queja se sostuvo que, derivado que esas aguas recibían descargas de la **Refinería Lázaro Cárdenas de Pemex Refinación**, contenían desechos de hidrocarburos, los que fueron arrastrados originando contaminación afectando los pastizales de los ejidos.

¹ En adelante: La actora.

Sostuvo que, derivado de esa contingencia ambiental, el Ayuntamiento invitó a la empresa a presentar un proyecto de obra y un catálogo de conceptos.

También expresó que con apoyo en los Lineamientos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público **el diez de octubre de dos mil ocho, se levantó acta circunstanciada de inicio de labores** para la *“atención a la emergencia para el control del derrame y recuperación de hidrocarburos en cuerpos de agua y suelos, ocasionados por el incidente de derrame de hidrocarburo, en zona aledaña a la Refinería Lázaro Cárdenas perteneciente a Petróleos Mexicanos en 240 hectáreas (...)*”.

Así como, sostuvo -el apoderado de la empresa actora- que: el día trece de ese mismo mes y año, se iniciaron los trabajos; **el Ayuntamiento le remitió el “contrato de obra pública unitario a precio unitario y tiempo determinado” de diecisiete de febrero de dos mil nueve; los representantes del Ayuntamiento se negaron a firmar ese instrumento jurídico**; el diez de abril de dos mil nueve, se concluyeron los trabajos; y, el veintiocho de ese mes y año, se elaboró el acta de recepción física de los trabajos.

Además, manifestó que por **escrito presentado al Ayuntamiento el veintisiete de abril de dos mil nueve**, entregó la factura 2346 de veintitrés de ese mes y año, por el importe de \$191,783,937.95 (ciento noventa y un millones setecientos ochenta y tres mil novecientos treinta siete pesos 95/100 M.N.) y la estimación correspondiente, para el trámite de cobro de los trabajos.

Continuó diciendo que: el nueve de enero de dos mil nueve, el Síndico del Ayuntamiento presentó ante la **Agencia del Ministerio Público de la Federación Investigadora en Turno, con sede en Coatzacoalcos, Veracruz** formal denuncia contra **Petróleos Mexicanos** y/o cualquiera de las subsidiarias Pemex Exploración y Producción y Pemex Refinación; y, el once de noviembre de dos mil



diez, la **Supervisora de Obra** en representación del **Ayuntamiento**, presentó queja en el **Área de Quejas del Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica**.

Así como expresó que mediante **escrito presentado el diecisiete de mayo de dos mil dieciocho**, su poderdante solicitó a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento, información respecto de la denuncia y la queja administrativa, antes mencionadas.

Con base en los antecedentes de trato, la empresa acudió al juicio señalando como actos combatidos: **1. La resolución negativa ficta** que estima se configuró respecto del escrito que presentó el veintisiete de abril de dos mil nueve; **2. La resolución negativa ficta** que estima se configuró respecto del escrito que presentó el diecisiete de mayo de dos mil dieciocho; y, **3. Incumplimiento de pago** respecto del contrato de obra pública ya mencionado².

1.2 Admisión de la demanda, autoridades demandadas y tercero interesado. Mediante acuerdo de doce de abril de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de este Tribunal admitió a trámite la demanda y emplazó como autoridades demandadas a las que la actora les atribuyó ese carácter en su demanda, esto es, al **Ayuntamiento y Presidente**, ambos del **Municipio de Cosoleacaque, Veracruz**³.

Además, en dicho auto se llamó como tercero interesado a **Petróleos Mexicanos y/o PEMEX Exploración y Producción y/o Refinación: Refinería Lázaro Cárdenas**.

1.3 Sentencia definitiva. El diez de febrero de dos mil veinte, la referida Sala emitió sentencia definitiva⁴, en la que resolvió:

"PRIMERO. Se declara(sic) la validez de la negativa expresa emitida por las autoridades demandadas Presidente Municipal y Síndica Única del Ayuntamiento de Cosoleacaque, Veracruz.

² En adelante: Los actos combatidos.

³ En adelante: Las autoridades demandadas.

⁴ En adelante: La sentencia recurrida.

SEGUNDO. *Se declara la nulidad de la negativa ficta configurada en virtud de la falta de respuesta al escrito de fecha once de mayo de dos mil dieciocho, formulado por (...).*

TERCERO. *Con apoyo (...), se ordena al Presidente Constitucional del Municipio de Cosoleacaque Veracruz, emita una respuesta al actor respecto de la petición contenida en el oficio de fecha once de mayo de dos mil dieciocho, en donde de manera fundada y motivada resuelva sobre lo solicitado.
(...)"*

1.4 Recurso de Revisión. La actora interpuso recurso de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de esta Sala Superior, radicó el Toca de revisión, admitió a trámite el recurso, designó como Ponente al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**, ordenó correr traslado de éste a las demás partes, para que formularan manifestaciones en torno dicho medio de defensa y estableció que para la resolución del toca, la Sala Superior quedaría integrada por el magistrado ponente y los magistrados **Estrella A. Iglesias Gutiérrez** y **Pedro José María García Montañez**.

1.5 Turno a resolver. Luego de haberse instruido el recurso de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos al magistrado ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el recurso de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1°, 5, 12, 14, fracción IV, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 1, 344, fracción II, 345 y 347 del Código de



Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵.

3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

El recurso que en esta vía se resuelve cumple con lo previsto en los artículos 344 y 345 del Código, pues lo interpone la empresa actora por conducto de su autorizada, contra la sentencia, mediante la cual, la Segunda Sala de este Tribunal resolvió la cuestión planteada en el juicio 255/2019-2ª-V, dentro del plazo legal con que contaba para tal efecto.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

El examen que se realiza al recurso de revisión, revela que la pretensión de la actora es que esta Sala Superior **revoque** la sentencia recurrida y, en su lugar, emita una nueva en la que se declare **incumplimiento de obligaciones contractuales**, en específico, incumplimiento de pago en cantidad de \$191,783,937.95 (ciento noventa y un millones setecientos ochenta y tres mil novecientos treinta y siete pesos 95/100 M.N.); la **nulidad** de las resoluciones negativas fictas combatidas; se **condene** a las autoridades demandadas a pagarle tal importe más intereses y a responder su solicitud de información.

Para conseguirlo, formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

- La Segunda Sala estimó que en la contestación de la demanda se expusieron los motivos y fundamentos para negar el pago. Al analizar el fondo del asunto, expresó que el acta circunstanciada de inicio de labores no demuestra la existencia de un contrato, sino que sólo constituye una expectativa de derecho que tenía la empresa pero que no llegó a formalizarse.
- En adelante en la sentencia se sostiene que, al no haber un contrato administrativo firmado entre las demandadas y la empresa, no hay un derecho de pago.

⁵ En adelante: el Código

- Desde su perspectiva la Sala resolvió de manera parcial, dado que tiene por inexistente el contrato, pero omitió valorar la confesión expresa del Ayuntamiento en el sentido de que esa empresa atendió la contingencia y emergencia derivada del derrame de hidrocarburos.

- Así como omitió valorar los documentos con los que acreditó que la empresa realizó los trabajos, que son: Acta circunstanciada de inicio de labores; fe de hechos 6509 y 6785, en las que se hizo constar los trabajos de limpieza; copia certificada del oficio PM/3623/10 de catorce de octubre de dos mil ocho; contrato unitario a precio unitario y tiempo determinado de diecisiete de febrero de dos mil nueve; copia certificada del acuse del oficio PM/1507/09 de diecisiete de abril de dos mil nueve; acta de recepción física de los trabajos; informes del Juez del Juzgado Cuarto de Primera Instancia; escritos presentados al Ayuntamiento los días quince de abril de dos mil nueve y veinticuatro de abril de dos mil nueve, acuse original de la factura 2346.

En acuerdo de ocho de octubre de dos mil veinte, se tuvieron por formuladas las manifestaciones de las demandadas en torno al recurso; así como, por precluido el derecho del tercero interesado para desahogar la vista que le fue concedida.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

El examen que se realiza a los agravios formulados en el recurso de revisión de frente con la sentencia recurrida, revela la existencia de un problema jurídico a resolver, que es:

4.2.1 Determinar si la resolutora tomó en consideración pruebas que acreditan que la empresa actora realizó los trabajos.

4.3 Estudio de los problemas jurídicos.

4.3.1 La resolutora sí tomó en consideración pruebas que acreditan que la empresa actora realizó los trabajos.

El examen que se realiza a la sentencia recurrida revela que la resolutora tuvo por configuradas las negativas fictas combatidas. Esto, porque el material probatorio que tuvo a la vista le permitió corroborar que las autoridades demandadas no brindaron



respuesta a los escritos que presentó la actora los días veinticuatro de abril de dos mil nueve y once de mayo de dos mil dieciocho.

A continuación, la Sala Unitaria tuvo en cuenta que la autoridad al contestar la demanda negó que se hubiera incumplido el pago reclamado por la actora y que no se celebró un contrato administrativo.

Desde la perspectiva de la resolutora la autoridad al contestar la demanda dio a conocer los fundamentos y motivos que sustentan la negativa ficta combatida; así que con apoyo en esos fundamentos y motivos decidió emprender el examen de fondo de la pretensión del particular que dedujo del escrito de veinticuatro de abril de dos mil nueve.

Así, la Sala expuso que el tema de fondo es la pretensión de la empresa actora de obtener el pago de la factura 2349, en cantidad de \$191,783,837.95 (ciento noventa y un millones setecientos ochenta y tres mil ochocientos treinta y siete pesos 95/100 M.N.), esto es, la contraprestación por la realización de los trabajos de atención de la emergencia para el control del derrame y recuperación de hidrocarburos.

Al respecto, la resolutora sostuvo que la empresa actora para acreditar que realizó los trabajos exhibió el acta circunstanciada de diez de octubre de dos mil ocho, a la que otorgó pleno valor probatorio en términos del artículo 109 del Código. Sin embargo, desde su perspectiva ese documento *“no es idóneo para demostrar la existencia de un contrato administrativo signado por parte de las autoridades demandadas y el accionante (...)”*.

Sostuvo además que lo anterior se corrobora por la circunstancia de que la autoridad al contestar la demanda expresó: *“que los trabajos no fueron contratados pues no existe autorización de cabildo donde se faculte a las ahora demandadas a su suscripción, de ahí que el acta circunstanciada única de inicio de labores no se apega a los Lineamientos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”*.

La Sala Unitaria, en torno al acta de diez de octubre de dos mil ocho, sostuvo: *"no refleja la existencia de una relación contractual entre las partes del presente controvertido, sino que se estableció que Petróleos Mexicanos, subsidiarias y/o filiales y/o generador del desastre ecológico deberá responder por todos los gastos erogados con motivo de la ejecución de los trabajos de remediación ambiental, esto es, comprometieron el pago de los trabajos ejecutados por parte de un tercero, sin que éste último interviniera en la suscripción de la documental en cita (...)"*.

Agregó que asiste razón a las demandadas respecto a la **inexistencia de un contrato administrativo del que se desprendiera el derecho subjetivo de la actora a acudir al juicio contencioso administrativo** a reclamar el pago de la factura y expresó:

*"(...) si bien el actor exhibe un **contrato de obra pública** a precios unitarios y tiempo determinado de fecha diecisiete de febrero de dos mil nueve, el mismo **no surte efecto legal alguno**, conforme al numeral 70 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, pues sólo (sic) constituye una copia simple que **no cuenta con la firma de los funcionarios públicos competentes del municipio de Cosoleacaque**, de ahí que no puede advertirse los términos y plazos a los cuales se sujetaron, ello a fin de que el promovente esté en posibilidad de exigir el cumplimiento del pago ahí pactado, por lo que su pretensión de obtener el pago de la factura no se acredita en la presente vía"*.

Al respecto, la Sala abundó en los elementos que debe reunir un instrumento jurídico para ser considerado contrato administrativo y, en lo que nos interesa, expresó: *"la formalidad de que los contratos administrativos consten por escrito obedece a que la voluntad de las dependencias, entidades de la administración pública y autoridades municipales debe manifestarse expresamente, en instrumentos legales suscritos por los servidores públicos competentes, los cuales estampan su firma a través de la cual exteriorizan el consentimiento para celebrarlo y dejan constancia de las condiciones pactadas con el contratista o proveedor para dar cumplimiento al objeto del mismo"*.



Sentado lo anterior, se observa que desde la perspectiva de la Sala Unitaria el motivo por el que la autoridad municipal negó el pago solicitado por la empresa actora es que no existe un contrato administrativo en el que se hubiera obligado en esos términos.

Al respecto, la resolutora razonó que **el acta circunstanciada de inicio de labores probaba plenamente que esa empresa realizó los trabajos, pero no la existencia de un contrato administrativo.**

Además, en la sentencia se lee:

*“(...) el documento de mérito no refleja la relación contractual entre las partes del presente controvertido, sino que se estableció que **Petróleos Mexicanos, subsidiarias y/o filiales y/o generador de desastre ecológico deberá responder por todos los gastos erogados con motivo de la ejecución de los trabajos de remediación ambiental**, estos(sic) es, comprometieron el pago de los trabajos ejecutados por parte de un tercero, sin que éste último interviniera en la suscripción de la documental en cita (...)”.*

De lo anterior, se observa que contra lo que sostiene la recurrente, la Sala Unitaria sí valoró probanzas y llegó a la conclusión de que demuestran que la empresa actora llevó a cabo los trabajos.

Ahora, esta Sala Superior observa que la Segunda Sala en todo momento sostuvo que no existe un contrato administrativo en el que el Municipio se hubiera obligado al pago de los trabajos. Incluso, tuvo en cuenta que la actora en su demanda reconoció expresamente que los representantes del Municipio no firmaron el contrato agregado en los folios 127 a 134 de autos.

Así como, a partir de la página doce de la sentencia recurrida expuso las razones y fundamentos por las que arribó a la conclusión de que sin un contrato administrativo legalmente formalizado no prosperaba la solicitud de pago.

Una vez precisado lo anterior, en el recurso de revisión que nos ocupa, la recurrente no controvierte los fundamentos y motivos en que se basan las consideraciones del fallo.

En efecto, desde la perspectiva de la actora [hoy recurrente], la Sala Unitaria no tomó en cuenta la confesión expresa de la autoridad respecto a que esa empresa realizó los trabajos relacionados con la contingencia y emergencia por derrame de hidrocarburos; así como probanzas que aportó para demostrar precisamente que llevó a cabo esos trabajos.

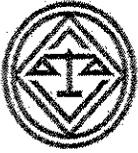
La recurrente pierde de vista que en la sentencia se razonó que la sola prestación de los servicios no le daba derecho a solicitar el pago al Municipio, porque además debe existir un contrato administrativo en el que se hubiera consignado la voluntad de la autoridad municipal de obligarse en esos términos, [situación que – se insiste- no controvierte en su recurso].

En tal escenario, resultan **inoperantes** los argumentos de la recurrente al no controvertir los motivos y fundamentos que rigen el fallo.

A mayor abundamiento, esta Sala Superior al realizar un examen integral del expediente coincide con las consideraciones con base en las cuales la Sala Unitaria sostuvo que no asiste el derecho subjetivo a la actora para reclamar al Municipio el pago de la factura.

En efecto, los documentos públicos y privados que describe la recurrente en las páginas 6 a 8 del recurso de revisión, en términos de los artículos 109, 111 y 113 del Código, prueban plenamente que las autoridades municipales invitaron a la empresa a realizar los trabajos; que la empresa los llevó a cabo; y, que ésta requirió el pago al Municipio de dichos trabajos.

Sin embargo, la actora [hoy recurrente] pierde de vista que el acta circunstanciada de diez de octubre de dos mil ocho, por tratarse de un documento público exhibido en original, acorde con



lo previsto en el artículo 109 del Código, también prueba plenamente que **las autoridades municipales en ningún momento se obligaron al pago de la contraprestación derivada de esos trabajos**, sino por el contrario, en las páginas cinco y seis expresaron que el pago lo haría *“Petroleos Mexicanos y/o subsidiarias o filiales y/o el generador del desastre ecológico”*, situación con la que estuvo conforme el Administrador Único de la empresa actora.

En tal contexto, tal como lo razonó la Sala Unitaria, **no asiste el derecho subjetivo a la empresa de solicitar al Municipio el pago derivado de la prestación de los servicios**, pues en ninguno de los documento que exhibe y describe en su recurso, se aprecia que el Municipio se hubiera obligado a realizar ese pago, por el contrario, de uno de esos documentos, lo que se aprecia es que las autoridades municipales señalaron que sería el organismo federal quien respondería de los gastos, situación –con la que se insiste–, en su momento estuvo conforme el representante legal de la empresa.

Dicho de otra forma, el representante legal de la empresa tuvo conocimiento de las condiciones en que estaba prestando el servicio, en específico, de que el Municipio solicitó la prestación del servicio y que, desde antes que se iniciaran los trabajos, informó a la empresa que quién sería responsable de pagarlos era un organismo federal, cuyo representante legal no se encontraba presente cuando se levantó el documento en el que se expresó la voluntad de las partes [acta circunstanciada de diez de octubre de dos mil ocho].

Por lo expuesto, son **ineficaces** los agravios de la recurrente relativos a que la Sala no valoró pruebas tendentes a demostrar que prestó los servicios, pues aun cuando no se hizo un pronunciamiento destacado de cada uno de ellas, esa situación no le beneficia ni da lugar a que se revoque o modifique el fallo, pues lo trascendente es que el examen que hace esta Sala Superior a cada una de ellas, permite determinar que como lo sostuvo la Sala Unitaria, de ninguna de ellas se desprende que la empresa cuente

con el derecho subjetivo de reclamar al Municipio el pago de los servicios.

5. EFECTOS DEL FALLO

A juicio de esta Sala Superior, resultaron **inoperantes e ineficaces** los agravios formulados en el recurso de revisión.

Por lo expuesto, se **confirma** la sentencia emitida el diez de febrero de dos mil veinte, por la Segunda Sala de este Tribunal en el expediente 255/2019/2ª-V.

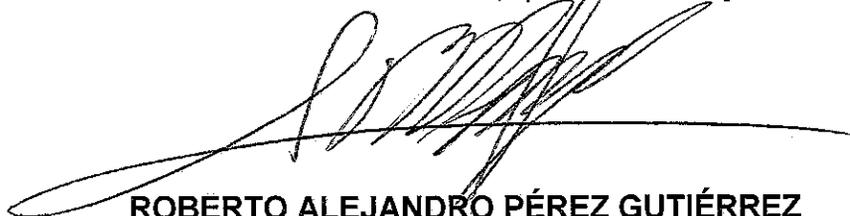
6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia emitida el diez de febrero de dos mil veinte, por la Segunda Sala de este Tribunal en el expediente 255/2019/2ª-V.

SEGUNDO. **Notifíquese** como corresponda a la actora, al tercero interesado y por oficio a las demandadas, en términos del artículo 37 del Código.

TERCERO. **Publíquese** el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos del artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

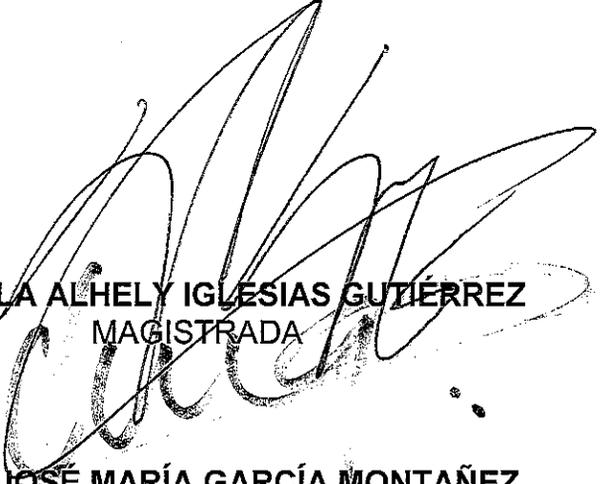
Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ y PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, siendo el primero de los nombrados el ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO

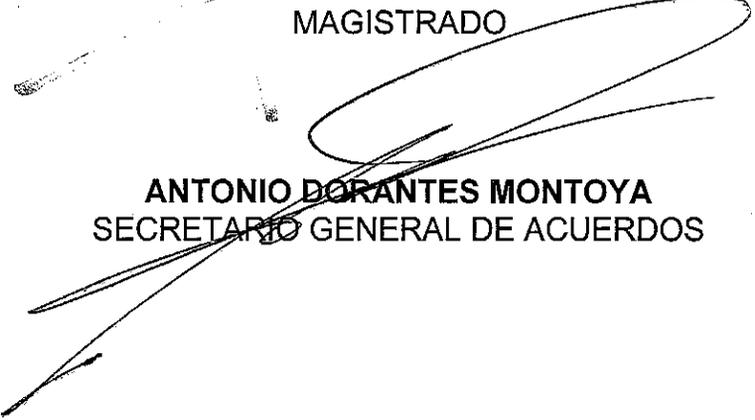


TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz



ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ
MAGISTRADA

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
MAGISTRADO



ANTONIO DORANTES MONTOYA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

Handwritten scribbles or marks, possibly initials or a signature, located in the upper left quadrant of the page.