



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>	Resolución del expediente <u>385/2016/1ª-IV</u> (juicio contencioso administrativo)
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	Nombres de actor, representantes, terceros, testigos
<i>Fundamentación y motivación</i>	<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>
<i>Firma del titular del área</i>	
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	29 de agosto de 2019 ACT/CT/SO/06/29/08/2019

Juicio Contencioso Administrativo:

385/2016/1ª-IV

Actor: Eliminado: datos personales.

Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.

Demandado: Presidente Municipal del Ayuntamiento de Coatepec, Veracruz y otros.

XALAPA - ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE A NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO.

Sentencia que resuelve el juicio en lo principal y determina declarar la **nulidad** del acto impugnado.

Para facilitar la lectura de la sentencia, se emplearán las referencias siguientes:

- Sala Regional Zona Centro del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz (Sala Regional).
- Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz (Tribunal).
- H. Ayuntamiento de Coatepec, Veracruz (Ayuntamiento).

- Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código).

RESULTANDOS:

1. Antecedentes del caso.

Los ciudadanos **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física,** mediante escrito presentado ante la oficialía de partes de la Sala Regional, el cuatro de julio del año dos mil dieciséis, promueven Juicio Contencioso Administrativo en contra del H. Ayuntamiento de Coatepec, Veracruz, así como en contra de su Presidente Municipal, Tesorero y Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de quienes impugnan: *“Negativa ficta recaída a los escritos presentados con fechas, trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince, ante el Tesorero del H. Ayuntamiento Constitucional de Coatepec, Veracruz, Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Coatepec, Veracruz, y Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del H. Ayuntamiento Constitucional de Coatepec, Veracruz.”*

Admitida que fue la demanda en vía ordinaria, por auto de fecha catorce de julio de dos mil dieciséis, se le dio curso a la misma y se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que dentro del término de quince días hábiles que marca la ley produjeran su contestación, emplazamiento que se realizó con toda oportunidad.

Por acuerdo de fecha seis de diciembre de dos mil dieciséis, se tuvo a las autoridades demandadas en un mismo escrito, dando contestación a la demanda¹, proveído que se dejó a vista de los actores para que

¹ Visible a fojas 202 a 221 del expediente.

ampliaran su demanda, derecho que ejercieron conjuntamente mediante escrito de fecha dieciocho de enero de dos mil diecisiete².

Seguida la secuela procesal, el día diez de julio de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de Ley prevista en los artículos 320 al 323 del Código, haciéndose constar la asistencia del licenciado **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** en representación de los actores y del licenciado Juan Carlos Castillo Guerrero delegado de las autoridades demandadas, en la que se recibieron todas y cada una de las pruebas que así lo ameritaron, así mismo, se hizo constar que no existió cuestión incidental que resolver. Cerrado el período probatorio y abierta la fase de alegatos, se hizo constar que las partes los formularon de forma escrita, por lo que con fundamento en el diverso 323 del Código, se ordenó turnar los presentes autos para resolver.

2. Puntos controvertidos.

El actor en su escrito de demanda, señala como acto impugnado la resolución **negativa ficta** en que han incurrido las autoridades demandadas respecto de tres escritos dirigidos al Presidente Municipal en turno del Ayuntamiento, en fechas trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince, en los cuales reclaman de manera conjunta el pago de adeudos pendientes derivados de la realización de obras concluidas, con motivo de diversos contratos de obra pública celebrados con el Ayuntamiento, por tanto la pretensión del actor es que se determine la nulidad de la resolución negativa ficta para el efecto de condenar a las demandas al pago que afirman les adeudan respecto al cumplimiento de los mencionados contratos y en ese sentido discurre su único concepto de impugnación.

² Visible a fojas 616 a 630 del expediente.

Ahora bien, las autoridades al contestar la demanda argumentan que no se ha configurado la negativa ficta que aducen los actores, ya que de los dos primeros escritos que mencionan, se acredita primero, que ya demandaron en la vía ordinaria civil ante el juez segundo de primera instancia de Coatepec, Veracruz y del escrito del nueve de septiembre de dos mil quince, dicen se inició un procedimiento administrativo de investigación, el cual está en curso y del que fueron debidamente notificados y comparecieron a ratificar ante la Contraloría interna del Ayuntamiento.

Así mismo, las autoridades demandadas plantean que son aplicables al caso las causales de improcedencia establecidas en las fracciones I, III, IV, V, VIII, IX, XII, y XIII del artículo 289 del Código.

De ahí que, como punto controvertido se tenga el siguiente:

2.1. Determinar si se configura la negativa ficta que demandan los actores y en su caso, determinar su validez.

CONSIDERANDOS:

I. Competencia.

Esta Sala Primera del Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso en vía ordinaria, de conformidad con lo establecido en los 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 fracción IV, 8 fracción III, 23 y 24 fracción IX de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1, 4 y 325 del Código.

II. Procedencia.

El Juicio Contencioso que por vía ordinaria se resuelve, reúne los requisitos de procedencia previstos en el numeral 280 fracción IV y 292 fracción I del Código, al haberse interpuesto el mismo en contra del referido silencio de las autoridades demandadas respecto a los tres escritos presentados ante el Ayuntamiento en fechas trece de diciembre

de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince, documentales privadas que constan en el expediente ofrecidas por los actores³.

Así mismo, la legitimación de los ciudadanos **Eliminado: datos personales.**
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. para promover el presente juicio contencioso, se encuentra debidamente acreditada en autos; ya que mediante acuerdo de fecha catorce de julio de dos mil dieciséis, les fue reconocida la personalidad como actores dentro del presente juicio contencioso administrativo.

III. Análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio.

Con fundamento en los artículos 291 y 325 fracción II del Código, se abordará el estudio de las causales invocadas por las partes.

Las autoridades demandadas, hacen valer las causales de improcedencia previstas en las fracciones I, III, IV, V, VIII, IX, XII y XIII del artículo 289 del Código.

Respecto a la causal de improcedencia contenida en la fracción I del artículo 289 del Código, dicen las demandadas se actualiza toda vez que la Sala no es competente, pues dice que las partes contratantes en los contratos establecieron que se someterían para la interpretación y cumplimiento de los mismos a la jurisdicción y competencia de los Tribunales con residencia en la ciudad de Coatepec, así mismo señala que la parte actora debió denunciar penalmente a los funcionarios públicos que dieron mérito a la presente demanda y una vez que jurisdiccionalmente se decretara la insolvencia de dichos funcionarios para responder del pago, entonces de manera subsidiaria demandar por la vía civil la reparación del daño al Municipio de Coatepec.

³ Visibles a fojas 10 a 16 del expediente.

La causal invocada no se actualiza, ya que la acción que se demanda en el presente juicio, lo es la negativa ficta respecto a la falta de contestación de tres escritos de diversas fechas presentados por los actores ante el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Coatepec, Veracruz, acción contra la cual procede el juicio contencioso ante el Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 280 fracción IV del Código.

Ahora bien, no omitimos hacer mención que los escritos a que aluden los actores, tienen relación con un supuesto incumplimiento respecto de varios contratos signado con la administración municipal, los cuales esta Sala tiene a bien considerarlos como **administrativos**, siendo por tanto en términos del artículo 280 fracción XI una acción procedente de demandarse mediante el juicio contencioso y esta Sala a su vez, resulta competente para conocer del mismo de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 24 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Así pues, realizaremos un análisis de los diversos criterios que existen para diferenciar el contrato administrativo, así como los requisitos que este debe contener y lo contrastaremos con los contratos que forman parte del presente litigio.

Tenemos pues, que algunos de los criterios para diferenciar un contrato administrativo, son los siguientes:

El criterio formal. *“Conforme al criterio formal, el acento administrativo de un contrato lo pone la observancia de ciertas formalidades específicas y pre-determinadas, tales como la licitación previa o el apego a bases o condiciones preestablecidas, entre otras.”⁴*

⁴ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo, Estudios constitucionales, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, páginas 166-167.

El criterio de la cláusula exorbitante. *“En consonancia con este criterio, un contrato será administrativo a condición de que estipule cláusulas que rebasen la órbita del derecho ordinario”⁵*

El criterio teleológico. *“De conformidad con el criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su telos, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines – distintos a los propios de los contratos de derecho privado-, como pudiera ser el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes; destacan entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de la utilidad pública.”⁶*

El criterio mixto. *“... se pueden considerar contratos administrativos aquellos en lo que una de las partes es una persona de derecho público, en ejercicio de sus función administrativa, con obervancia de formalidades especiales, y posible contenido de cláusulas exorbitantes del derecho privado y no contrarias al derecho público, destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general o del interés público, o al logro de la utilidad pública, cuyas controversias que susciten deberán ser de la competencia de órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo.”⁷*

Dicho lo anterior, podemos afirmar, que un contrato administrativo debe contener ciertos requisitos como lo son: el nombre de la dependencia o entidad contratante, **la indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato, los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato**, la descripción pormenorizada de los trabajos que se realizarán, así como las condiciones de pago, el precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, los plazos, forma y lugar de pago y los ajustes de costos, entre otros.

⁵ Ibidem página 167.

⁶ Ibidem página 167.

⁷ Ibidem página 169.

Ahora bien, del contenido de los once Contratos exhibidos por los actores⁸, se advierte que los mismos cuentan con las características y requisitos descritos en el párrafo anterior.

Por otra parte, un contrato celebrado entre la Administración Pública, en cumplimiento a sus atribuciones, y un particular debe tener por objeto la satisfacción de necesidades colectivas para ser considerado como un contrato administrativo, y en el presente caso, podemos determinar que en el objeto de los mencionados contratos se observa una finalidad de orden público.

De acuerdo con el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis número 292/2017 entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en materia civil, los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular o varios y la administración pública, en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. En contraste, no se considerarán contratos administrativos aquellos que se celebren sin satisfacer el interés público o sin sujetarse a un régimen exorbitante del derecho privado.⁹

Sobre el interés público o los fines de utilidad pública para efectos de la naturaleza de la contratación, debe decirse que es entendido como la vinculación del objeto del contrato con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado, de tal forma que la ejecución de las obligaciones contractuales se enlaza con la satisfacción de las

⁸ Contrato con número de obra 2013039032, visible a fojas 17 a 25 del expediente, Contrato con número de obra 2013039029, visible a fojas 32 a 40 del expediente, Contrato con número de obra 2013039045, visible a fojas 47 a 55 del expediente, Contrato con número de obra 2013039068, visible a fojas 62 a 70 del expediente, Contrato con número de obra 2013039065, visible a fojas 78 a 85 del expediente, Contrato con número de obra 2013039069, visible a fojas 92 a 100 del expediente, Contrato con número de obra 2013039035, visible a fojas 107 a 114 del expediente, Contrato con número de obra 2013039034, visible a fojas 120 a 128 del expediente, Contrato con número de obra 2013039018, visible a fojas 134 a 141 del expediente, Contrato con número de obra 2013039049, visible a fojas 146 a 153 del expediente, Contrato con número de obra 2013039020, visible a fojas 158 a 166 del expediente.

⁹ Visible en la ejecutoria de la contradicción de tesis de referencia, que motivó la jurisprudencia de rubro "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA." Tesis 2a./J. 14/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 52, t. II, marzo de 2018, p. 1284.

necesidades colectivas, tal como se sostuvo por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que se transcribe enseguida:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.¹⁰

Respecto a las causales de improcedencia contenidas en la fracción **III, IV, IX y XII** del artículo 289 del Código, se estudian de manera conjunta pues bajo el mismo argumento las demandadas afirman se actualizan, argumento que se basa en que de la lectura de las pruebas exhibidas, concretamente las relativas a las diversas actas de entrega recepción de las obras cuyo pago se reclama, estas, se observa, ya fueron totalmente pagadas, por lo que entonces no existe ninguna afectación al **interés legítimo** de los accionantes, por otra parte esto acredita que los propios actores manifiestan su **consentimiento** de haberseles pagado completamente todas y cada una de las obras que en el presente juicio

¹⁰ Época: Novena Época Registro: 189995 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIII, Abril de 2001 Materia(s): Administrativa, Civil Tesis: P. IX/2001 Página: 324

dicen les adeudan, por consecuencia **no existe el acto reclamado** y por ende no puede **surtir efecto legal** alguno.

Las causales invocadas **no se actualizan**, toda vez que la controversia planteada en el presente asunto, lo es como acto impugnado, la negativa ficta respecto de los ya mencionados tres escritos dirigidos al Presidente Municipal en turno del Ayuntamiento.

Por tanto, el argumento vertido por la demandada a efecto de sustentar que se actualizan las causales de improcedencia invocadas, se basa en afirmar que derivado de la lectura de las diversas actas de entrega recepción de las obras y que corren agregadas como pruebas, se observa que estas ya fueron totalmente pagadas, cuestión que será materia del análisis del fondo del asunto, a efecto de determinar, en su caso, la validez de la negativa ficta, si es que esta se acredita.

Respecto a la causal de improcedencia contenida en la fracción **V** del artículo 289 del Código, dicen las demandadas se actualiza, ya que a la fecha de presentación de la demanda ya les había precluido su derecho a los accionantes para demandar las prestaciones que ahora reclaman, ya que la impugnación del supuesto incumplimiento de pago debieron de haberlo hecho dentro de los quince días contados desde la fecha en que el pago se hizo exigible, de conformidad con los artículos 157 y 292 del mismo ordenamiento.

Lo anterior **no se actualiza**, toda vez que como ya se ha expuesto, la demanda planteada en el presente asunto lo es la negativa ficta recaída a los tres escritos dirigidos al Presidente Municipal en turno del Ayuntamiento, acción que en términos del artículo 292 fracción I del Código puede interponerse en cualquier tiempo, en tanto no se notifique la resolución expresa.

Respecto a la causal de improcedencia contenida en la fracción **VIII** del artículo 289 del Código, dicen las demandadas se actualiza pues dicen que de la interpretación armónica de los artículos 65 y 72 de la Ley de Obras Públicas y 1861 del Código Civil del Estado de Veracruz, los accionantes tuvieron que haber denunciado a los titulares de la administración municipal con los que contrataron la obra.

La causal anteriormente señalada resulta igualmente inaplicable al asunto, pues no existe en el caso concreto de la acción que demandan los actores ante este Tribunal, obligación alguna de agotar un medio o recurso previo de defensa, antes de intentar el juicio contencioso.

Respecto a la causal de improcedencia contenida en la fracción **XIII** del artículo 289 del Código, dicen las demandadas, en esencia, que no es suficiente la documentación ofrecida como prueba por parte de los actores para acreditar el adeudo que reclaman, pues no exhibe ninguna prueba de que el Ayuntamiento les debe lo que demandan.

Igualmente deviene improcedente la anterior causal de improcedencia, pues como se ha enfatizado en el análisis del presente apartado, la procedencia del pago que como pretensiones demandan los actores se analizará en el estudio relativo al fondo del presente juicio, para lo cual se tendrá primeramente que determinar sobre la actualización de la negativa ficta que se reclama como acto impugnado en la especie.

IV. Análisis de las cuestiones planteadas.

Por lo ya expuesto en el punto que antecede, en el presente considerando se analizará si se configura la negativa ficta respecto a los escritos presentados ante el Ayuntamiento en fechas trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince, en los cuales se reclama el pago de facturas derivadas de diversos contratos de obra pública signados con dicho ente municipal y en su caso se resolverá en cuanto a su validez.

4.1. Se configura la negativa ficta respecto a los escritos de fechas trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince.

Los actores en su escrito de demanda afirman ser un grupo de profesionistas que han realizado diversas obras para el Ayuntamiento de Coatepec, Veracruz, mismas que señalan han sido debidamente concluidas.

Sin embargo manifiestan que el Ayuntamiento fue omiso en realizar el entero de diversas facturas, mismas que se relacionan con los pagos acordados en los mencionados contratos, razón por la cual han presentado escritos de fechas trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince ante el Presidente Municipal haciendo ver tal situación y solicitando el pago de los adeudos pendientes, sin que a la fecha exista respuesta alguna de dicha autoridad, por tanto consideran se ha configurado la negativa ficta respecto a los escritos citados.

Para acreditar su dicho, los actores exhiben como pruebas los acuses originales de los escritos de fechas trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince dirigidos ante el Presidente Municipal en turno.

Por su parte las demandadas, realizan manifestaciones tendientes a desvirtuar que en el caso se configure la negativa ficta respecto a los multimencionados escritos, argumentando que no se ha configurado la negativa ficta que aducen los actores, ya que de los dos primeros escritos que mencionan, se acredita primero, que ya demandaron en la vía ordinaria civil ante el juez segundo de primera instancia de Coatepec, Veracruz y del escrito del nueve de septiembre de dos mil quince, dicen se inició un procedimiento administrativo de investigación, el cual está en curso y del que fueron debidamente notificados y comparecieron a ratificar ante la Contraloría interna del Ayuntamiento.

A respecto del dicho de las demandadas, del análisis de lo actuado en el expediente, se advierte que estas exhiben como prueba documental pública copias certificadas de la cita de espera, acta de notificación y demanda interpuesta por los actores en contra del Ayuntamiento de Coatepec, radicado en el Juzgado Segundo de Primera Instancia de Coatepec, Veracruz¹¹, sin embargo lo anterior, en ningún sentido supone que los escritos de fechas trece de diciembre de dos mil trece y veintiséis de febrero de dos mil catorce dirigidos al Presidente Municipal hayan sido respondidos o atendidos de forma alguna.

¹¹ Visible a fojas 229 a 274 del expediente.

Por otra parte, dicen las demandadas que respecto del escrito del nueve de septiembre de dos mil quince, se inició un procedimiento administrativo de investigación, el cual está en curso y del que fueron debidamente notificados y comparecieron a ratificar ante la Contraloría interna del Ayuntamiento.

Ahora bien, al respecto se observa que las demandas ofrecieron en su contestación a la demanda como prueba documental número 13: *“copias certificadas del procedimiento administrativo instruido por la contraloría interna del municipio como consecuencia del ocurso presentado por ellos.”*¹²

Del análisis de la documental referida, se advierten diversas actuaciones donde el Contralor Interno del Ayuntamiento da cuenta de escritos que de manera independiente presentan y le dirigen cada uno de los hoy actores, escritos que aunque tienen fechas distintas cada uno, coinciden en ser del año dos mil dieciséis, por tanto aunque en dichos escritos nuevamente hacen referencia a las obras contratadas con el Ayuntamiento y a los adeudos derivados de estas, contrario a lo que afirman las demandadas, dichos procedimientos administrativos no son derivados de la atención al escrito de fecha nueve de septiembre de dos mil quince.

En este sentido y una vez analizadas las constancias que obran en el expediente, se acredita que: a) se presentaron tres escritos; b) hubo silencio de la autoridad para dar respuesta a éstos; y, c) transcurrió el plazo legal sin que la autoridad resolviera expresamente.

Por tanto, formalmente se satisfacen los elementos para determinar que en el caso que nos ocupa **se configura la negativa ficta** aludida por el actor.

4.2. Se declara la nulidad de la resolución negativa ficta.

Una vez acreditado que la negativa ficta impugnada sí se configuró y que por lo tanto el presente juicio de nulidad sí es procedente, esta Sala Unitaria procede al estudio de los conceptos de impugnación que versan

¹² Visible a fojas 278 a 594 del expediente.

sobre el fondo del asunto en observancia de las siguientes jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación que se transcriben enseguida y que sirven de apoyo en aplicación analógica:

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.¹³

NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fíctamente por la autoridad,

¹³ Época: Novena Época Registro: 173738 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 165/2006 Página: 202

con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal.¹⁴

Ahora bien, respecto a la validez de la negativa ficta, en esencia los actores impugnan el que la demandada no ha dado contestación a sus escritos recibidos en el Ayuntamiento en fechas **trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince**, por los cuales solicitan les paguen las facturas que se les adeudan derivado del cumplimiento de diversos contratos de obra.

En este sentido procedemos a analizar de manera conjunta los medios de convicción que respecto al cumplimiento que afirman realizaron de los contratos de mérito, ofrecidos por los actores y en ese sentido podemos concluir que cada uno, de forma independiente, presenta las siguientes documentales¹⁵:

- i. Contrato de obra pública en original con firmas autógrafas.
- ii. Acta de entrega recepción en original con firmas autógrafas.
- iii. Facturas
- iv. Fianzas

En específico respecto de las facturas que los actores afirman se les adeudan, habiendo realizado el contraste de su dicho con las pruebas presentadas, se tienen como acreditadas las siguientes:

¹⁴ Época: Novena Época Registro: 173737 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 166/2006 Página: 203

¹⁵ Visibles a fojas 10 a 190 del expediente

CONTRATISTA	No. DE FAC.	MONTO
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	203	\$ 114,873.29
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	206	\$ 17,103.38
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	208	\$ 51,970.38
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	209	\$ 9,906.43
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	1340	\$ 39,301.46
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	1237	\$ 6,201.24
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	1241	\$ 174,131.28
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la	1247	\$ 22,680.77

Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.		
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.	834	\$ 73,268.36
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.	838	\$ 26,052.42
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.	839	\$ 39,117.72
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.	841	\$ 4,789.55
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.	842	\$ 28,134.23
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.	606	\$ 400,001.11
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de	607	\$ 72,990.95

información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]		
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	608	\$ 172,591.79
Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. [REDACTED]	A27	\$ 84, 258.86
		\$ 1,337,373.22

Por su parte, las demandadas en primer término contravienen el dicho de los actores, en su escrito de contestación, manifestando que los hechos no les constan pues acontecieron en una administración municipal pasada y para efectos procesales los niegan y arrojan la carga de la prueba a su contraparte.

Ahora bien, como argumento total en contra de la pretensión de los actores, las demandadas manifiestan que no existe adeudo alguno a los actores respecto a los contratos de obra que refieren, por dos razones:

- i. Que las obras mencionadas, según se asienta en los contratos, serían pagadas con el Programa del Fondo de Infraestructura Social Municipal 2013, y en este sentido consta en la declaratoria financiera de dicho fondo, que respecto a al año 2013, este les fue entregado con un saldo, casi en ceros, lo que significa que si las obras fueron presupuestadas con ese fondo y a la fecha de entrega a la actual administración ese fondo registraba un saldo casi en ceros, es de concluirse que lo que se reclama como pago ya fue cubierto por la administración pasada.
- ii. En las actas de entrega recepción de las obras exhibidas por los actores se asienta que ya les fueron pagadas completamente las obras cuyo supuesto pago se reclama.

Bajo este contexto, analizaremos en primer término, la manifestación de las demandadas en cuanto a negar los hechos y la solicitud de arrojar la carga de la prueba a la parte actora.

Ahora bien respecto a los argumentos tendientes a afirmar que son improcedentes las pretensiones de pago de los actores pues no se les adeuda, no consideramos que lo alegado y pretendido probar por las demandadas acredite tal situación, ya que por una parte el hecho de que la actual administración municipal haya recibido el Programa del Fondo de Infraestructura Social Municipal 2013 con un saldo casi en ceros, no hace prueba que derivado de esto se les haya pagado en su totalidad las obras contratadas a los hoy actores y por otra parte de la prueba ofrecida con el número 8 en su escrito de contestación a la demanda, que hace referencia a la documental pública consistente en la declaración financiera del Fondo de Infraestructura Social Municipal 2013 y anexos expedida por el Tesorero Municipal del Ayuntamiento Municipal de Coatepec¹⁶, una vez analizado su contenido tampoco arroja ningún indicio que pudiera suponer que se haya realizado el pago de las facturas que reclaman los actores.

Es preciso señalar que todos los contratos que exhiben los actores en el presente juicio contienen una cláusula donde se pacta la forma en que se realizará la recepción de la obra y su liquidación, misma que establece que:

“El municipio recibirá las obras objeto de este contrato hasta que sean terminadas en su totalidad y hayan sido ejecutadas de acuerdo con las especificaciones convenidas...”

En este sentido, si dentro del presente asunto los actores exhibieron en relación a los contratos, las actas originales de recepción de las obras de cada uno respectivamente, en términos de lo contenido en la cláusula referida, resulta congruente entonces afirmar que las obras se tuvieron por terminadas en su totalidad y ejecutadas de acuerdo con las especificaciones convenidas, cuestión que conlleva la obligación por parte de la autoridad contratante, en este caso el Ayuntamiento de Coatepec, Veracruz, a liquidar el importe de las obras en su totalidad.

¹⁶ Visible a fojas 632 a 643 del expediente.

En efecto, cuando se impugna un acto omisivo, para exigir su satisfacción se requiere demostrar el presupuesto que obliga a la autoridad a actuar en el sentido que se le demanda.

Para mayor claridad, se cita la tesis de jurisprudencia del tenor siguiente:

ACTOS OMISIVOS ATRIBUIDOS A UNA AUTORIDAD.

PRESUPUESTOS DE SU EXISTENCIA. La omisión jurídica es un estado pasivo y permanente, parcial o absoluto, cuyo cambio se exige en proporción a un deber derivado de una facultad que habilita o da competencia a la autoridad. En este sentido, si se trata de actos omisivos, la carga de la prueba recae, por regla general, en las autoridades, pero esto aplica cuando, teniendo conocimiento, están obligadas a actuar y no lo hacen, lo que se traduce en una abstención de actuar con base en sus atribuciones. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 1a. XXIV/98, señaló que para la existencia de la omisión debe considerarse si existe una condición de actualización que coloque a la autoridad en la obligación de proceder que exige el gobernado; en estos casos, su deber es en proporción al supuesto normativo incumplido, es decir, el presupuesto de la omisión es la facultad normativa que habilita a las autoridades y las constriñe a actuar en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, ya que sólo pueden omitirse conductas, fáctica y legalmente probables, donde el Estado teniendo conocimiento de un acto o hecho no acata la facultad normativa. Luego entonces, el conocimiento de la autoridad que la constriñe a actuar se divide en tres hipótesis: 1) que ésta sea consecuencia de un acto previo que la origine, es decir, la autoridad lo conoce directamente y sólo espera ejecución por ya existir el presupuesto que fáctica y legalmente la habilitan y constriñen, por ejemplo ante la existencia de un fallo o determinación judicial la omisión de ejecutar, entregar, pagar o liberar; 2) los casos donde no tenga como presupuesto una condición, por ejemplo ante una falta o accidente de tránsito, un delito flagrante, una contingencia ambiental son hechos que la autoridad conoce o debe conocer por razones notorias, en estos, la obligación se especifica en proporción al hecho y a la consecuencia normativa prevista; y, 3) los actos que requieren de una solicitud, petición o condición, siendo aquellos que prevén la existencia de requisitos previos de impulso del gobernado, para actualizar las

facultades y el conocimiento directo de la autoridad, por ejemplo cuando ésta requiere algún tipo de formulario, pago o bien una solicitud, que son requisitos o condiciones para que el Estado actúe. En este tenor, en la medida que va dependiendo de la omisión y sus presupuestos como facultad normativa y conocimiento de la autoridad, podrá establecerse su existencia.¹⁷

Tenemos entonces que las demandadas, por una parte no contravienen la legalidad de dichas actas de recepción de las obras y por otra no probaron mediante medios idóneos su afirmación respecto a que ya fueron pagadas en su totalidad las obras a que se refieren los contratos exhibidos por los actores, motivo por el cual se consideran **procedentes** las pretensiones de los actores, debiendo el Ayuntamiento realizar el pago de las facturas a que refieren los actores en el escrito de demanda.

Por tanto, se acredita el incumplimiento por parte de las demandadas al al contrato y el derecho de los actores para que se les pague el adeudo que reclaman.

V. Efectos del fallo.

Esta Sala Primera, procede a declarar **la nulidad** de la negativa ficta impugnada, respecto del requerimiento de pago efectuado por escritos presentados en el Ayuntamiento en fechas trece de diciembre de dos mil trece, veintiséis de febrero de dos mil catorce y nueve de septiembre de dos mil quince.

Se condena a las autoridades demandadas a cubrir el pago a los actores de lo exigido en las facturas debidamente precisadas en el punto **4.2.** del Considerando cuarto, y que suman la cantidad de \$1,337,373.22 (Un millón trescientos treinta y siete mil trescientos setenta y tres 22/100 M.N.) derivado del cumplimiento de los contratos de obra pública.

RESUELVE:

¹⁷ Registro 2017654, Tesis (V Región)2o. J/2 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 57, t. III, agosto de 2018, p. 2351.

PRIMERO. Se decreta la **nulidad** de la resolución impugnada con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en los considerandos de esta sentencia.

SEGUNDO. Se condena a las autoridades demandadas a cubrir el pago a los actores, de acuerdo a lo expuesto en el considerando quinto de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDADES DEMANDADAS, PUBLÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL. Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ

Magistrado

LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA

Secretario de Acuerdos