

Leyenda de clasificación en modalidad de 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	30/2019 y su acumulado 31/2019 (Recurso de revisión)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del representante legal
Fundamentación y motivación	Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.
Firma del titular del área	
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	28 de noviembre de 2019 ACT/CT/SO/09/28/11/2019



TOCA DE REVISIÓN: 30/2019 y su acumulado 31/2019

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: 45/2017/2ª-IV

**REVISIONISTA:
SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS (TOCA 30/2019)**

CONSTRUCTORAS ASOCIADAS DEL PAPALOAPAN, S.A. DE C.V. (TOCA 31/2019)

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

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
LIC. ANDREA MENDOZA DÍAZ**

XALAPA DE ENRÍQUEZ, VERACRUZ, SEIS DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

SENTENCIA DEFINITIVA que **modifica** la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho, en torno a la condena, por resultar parcialmente fundados los argumentos formulados en el recurso de revisión radicado con el número de toca 31/2019 del índice de esta Sala Superior.

1. ANTECEDENTES

1.1 Antecedentes del juicio 45/2017/2ª-VI

1.1.1 Mediante escrito presentado en la oficialía de partes de la Sala Regional Zona Centro el veintitrés de enero de dos mil diecisiete, el C. **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 legal de la empresa Constructoras Asociadas del Papaloapan, S.A. de C.V., interpuso juicio contencioso administrativo contra el titular de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas; el Director General de Carreteras y Caminos Estatales de la referida Secretaría; y, el titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, todas del Estado de Veracruz, por virtud del incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado

SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE de diez de septiembre de dos mil catorce, relativo a la “CONSTRUCCIÓN DE ACCESOS DEL PUENTE LA CEIBILLA EN EL KM. 25+900 DEL CAMINO ISLA SANTIAGO TUXTLA, EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO TUXTLA, ESTADO DE VERACRUZ”, al abstenerse de pagar las estimaciones 1, 2 Y 1-A en importe de \$500,607.11 (quinientos mil seiscientos siete pesos 11/100 M.N.).

1.1.2 Mediante acuerdo de catorce de marzo de dos mil dieciocho, se comunicó a las partes la extinción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; la creación de este órgano jurisdiccional, su integración y que el expediente quedó asignado para substanciación con el número 45/2017/2^a-VI del índice de la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz.

1.1.3 Después de haberse instruido el juicio en términos legales, la Segunda Sala de este Tribunal dictó la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho, en la que por una parte, determinó sobreseer el juicio interpuesto contra la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz; y, por otra, declaró la nulidad del incumplimiento del contrato SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE de diez de septiembre de dos mil catorce y condenó a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz a pagar a la empresa actora el importe de \$500,607.11 (quinientos mil seiscientos siete pesos 11/100 M.N.).

1.2 Antecedentes del Toca 30/2019

1.2.1 Mediante oficio SIOP/DGJ/SJC/0001/2018, presentado en la oficialía de partes de este Tribunal el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, el área administrativa encargada de la defensa jurídica de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz, en representación de la referida Secretaría; y del entonces Director General de Carreteras y Caminos Estatales, hoy Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de la referida Secretaría, interpuso recurso de revisión, contra la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho.

1.2.2 Por acuerdo de dieciocho de enero de dos mil diecinueve, la Magistrada Presidenta habilitada de la Sala Superior de este Tribunal, formó y registró el Toca de Revisión con el número 30/2019 de su índice, admitió el recurso, designó como Ponente al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez, ordenó correr traslado a las otras partes, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera en relación con el recurso e informó de la integración de la Sala Superior para la resolución del mismo.

1.3 Antecedentes del Toca 31/2019

1.3.1 Mediante escrito recibido en la Oficialía de Partes del Tribunal el seis de diciembre de dos mil dieciocho, el C. **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 legal de la empresa Constructoras Asociadas del Papaloapan, S.A. de C.V., interpuso recurso de revisión contra la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho.

1.3.2 Por acuerdo de dieciocho de enero de dos mil diecinueve, la Magistrada Presidenta habilitada de la Sala Superior de este Tribunal, formó y registró el Toca de Revisión con el número 31/2019 de su índice, admitió el recurso, designó como Ponente al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez, ordenó correr traslado a las otras partes, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera en relación con el recurso; informó de la integración de la Sala Superior para la resolución del mismo y determinó acumular los Tocas 30/2019 y 31/2019.

1.3.3 En auto de catorce de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo por desahogada la vista concedida a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas; por no desahogada la vista por parte de la actora y de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz; así como, 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 los presentes recursos 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, 1º, 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 Llave.

3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

3.1. La legitimación de los recurrentes para interponer los recursos de revisión que en esta instancia se resuelven, se encuentra debidamente acreditada en términos a lo establecido en los artículos 27, párrafos segundo y tercero y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, toda vez que el recurso de revisión radicado con el número de toca 30/2019, fue interpuesto por el área administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas identificadas como Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz, del entonces Director General de Carreteras y Caminos Estatales, hoy Director General de Construcción de Caminos y Carreteras Estatales de la referida Secretaría; así como, el recurso de revisión radicado con el número de toca 31/2019, fue interpuesto por el representante legal de la empresa actora, situación que fue reconocida mediante autos de dieciocho de enero de dos mil diecinueve, emitidos por la Magistrada Presidente habilitada de la Sala Superior de este Tribunal¹.

3.2 Los recursos de revisión que por esta vía se resuelven, reúnen los requisitos de procedencia previstos en el numeral 344 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, toda vez que la recurrente controvierte la sentencia definitiva en la que la Segunda Sala de este Tribunal, decidió la

¹ Visibles en las fojas 21 y 22 del Toca 30/2019 y fojas 30 y 31 del Toca 31/2019.

cuestión planteada en el juicio de origen 45/2017/2^a-VI del índice de la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

4. ESTUDIO DE FONDO DEL RECURSO QUE SE RADICÓ CON EL NÚMERO 30/2019

4.1 Planteamiento del caso.

En el único agravio del recurso, la recurrente manifestó que la Sala Unitaria omitió pronunciarse sobre todas las pruebas ofrecidas y realizó una incorrecta valoración de las pruebas; toda vez que ninguna de las pruebas acredita que esa autoridad tenga un adeudo con la empresa actora y, por el contrario, en la copia certificada del finiquito bilateral de obra, se encuentra asentado un saldo resultante por cobrar en favor de la empresa en cantidad de \$485.16 (cuatrocientos ochenta y cinco pesos 16/100 M.N.), no obstante esa documental no se examinó ni los argumentos que formuló respecto a la misma, en contravención al principio de exhaustividad que rige las resoluciones judiciales.

Continúa diciendo que dada la definición de finiquito que brinda el artículo 214 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, para el Estado de Veracruz, se trata del documento en el que se finiquitan las cuentas de contrato pactado para clarificar qué cantidades se adeudan al contratista, sin que en fecha posterior a la firma del mismo, se puedan realizar reclamaciones de pago no reconocidos; de donde concluye que es un documento idóneo que acredita la improcedencia del reclamo formulado, el cual no puede ser desconocido ni insuficiente para la Sala, pues de lo contrario, estaría desconociendo lo determinado en ese acto administrativo que goza de plena eficacia y validez.

Aunado lo anterior, la recurrente sostiene que contra lo que se sostuvo en la sentencia, la suscripción del acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones, no constituye una mera formalidad en la que la autoridad obligue al particular a su elaboración, pues como el finiquito, se trata de un acto administrativo propio, encaminado a producir efectos jurídicos y no se trata de una facultad discrecional de esa autoridad, sino se encuentra previsto en el artículo 218 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y

Servicios Relacionados con Ellas, para el Estado de Veracruz, además de haber sido pactado en la cláusula vigésima séptima del contrato.; de donde concluye que se trata de un documento público que tiene pleno valor probatorio.

Además, la autoridad revisionista manifestó que la valoración que se realiza del informe rendido por la Secretaría de Finanzas y Planeación es incongruente, pues lo hace supliendo la deficiencia del actor, con base en argumentos que no fueron expuestos por éste; sin embargo, independientemente de los datos de identificación de las facturas, esa prueba genera la presunción de que se cubrieron al actor montos en relación con el contrato.

La actora no formuló manifestaciones en torno al recurso de revisión interpuesto por la demandada, por lo que en auto de catorce de febrero de dos mil diecinueve², se declaró precluído ese derecho.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

4.2.1 Determinar si la Sala Unitaria omitió valorar los argumentos que planteó la demandada en relación con el finiquito; así como, omitió analizar ese documento.

4.2.2 Determinar si, contra lo que se determinó en la sentencia recurrida, el acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones prueba plenamente que la autoridad recurrente cumplió con las obligaciones derivadas del contrato SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE.

4.2.3 Determinar si en la sentencia recurrida existe una indebida valoración del informe rendido por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

4.3 Método bajo el que se abordará el estudio de los problemas jurídicos a resolver, derivado de los agravios formulados por el revisionista.

A fin de indicar el método que se utilizará para resolver el problema jurídico derivado de los agravios formulados por el

² Visible en los folios 51 y 52 del toca 30/2019

revisorista, se estima preciso señalar en primer término que el artículo 17 Constitucional consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que los órganos jurisdiccionales lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es el de exhaustividad; entendiéndose por tal, la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna de ellas.

En atención a lo expuesto, esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, analizará los agravios formulados en el recurso de revisión de frente con la sentencia recurrida y las constancias agregadas al expediente.

4.4 Estudio de los agravios planteados por la autoridad recurrente.

4.4.1 Resultan infundados e ineficaces los argumentos de la recurrente, porque la Sala Unitaria no omitió valorar los argumentos que planteó la demandada en relación con el finiquito; así como, porque si bien omitió analizar ese documento, esa situación no trasciende al sentido del fallo.

Además, son infundados los argumentos de la recurrente, porque el acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones no prueba plenamente que la autoridad cumplió las obligaciones derivadas del contrato.

A partir de la hoja 18 de la sentencia recurrida de trece de noviembre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de este Tribunal expuso que el análisis que realizó a las constancias del expediente 45/2017/2ª-VI, reveló la existencia del contrato SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE de diez de septiembre de dos mil catorce; que en la cláusula octava se pactó la forma de pago, lo que se haría siempre y cuando la empresa ejecutara la obra contratada; y, que esa obligación fue cumplida por la empresa actora, pues así se desprende del acta entrega recepción de los trabajos.

Así mismo, con apoyo en los elementos de un contrato administrativo definidos en la tesis aislada de rubro: CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS, la resolutora determinó insuficiente la existencia del acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones, para establecer que la autoridad contratante haya cumplido con la obligación de pago que se deriva del contrato, bajo la consideración de que la suscripción de ese documento obedece a una relación asimétrica de subordinación en que se colocó la empresa contratante frente a la autoridad que *“lo obligan a aceptar cláusulas o condiciones exorbitantes que pudieran parecer nulas desde la óptica del derecho privado pero no en el campo del derecho administrativo”*.

A lo anterior, la resolutora agregó que por esas razones las autoridades se encuentran obligadas a conservar en sus archivos los documentos justificativos de pago.

Ahora, resulta **infundado** el argumento de la recurrente, en el sentido de que en la sentencia recurrida se omitió el análisis de los argumentos que formuló en torno al finiquito de obra; toda vez que el análisis que se realiza a las constancias del expediente revela que en el momento procesal oportuno que tuvo para plantear defensas y excepciones para desvirtuar el incumplimiento de contrato impugnado, esto es, en vía de contestación de la demanda³, esa autoridad se limitó a aportar la copia certificada del finiquito de obra, pero en ningún momento argumentó que ese documento fuera suficiente para acreditar que no incurrió en el incumplimiento de obligaciones que le fue imputado por la empresa actora en la demanda.

Con independencia de lo anterior, resultan **ineficaces** e **infundados** los argumentos de la autoridad recurrente; porque si bien en la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de este Tribunal omitió realizar una valoración destacada del finiquito de obra; lo cierto es que tal omisión no trasciende al sentido del fallo.

³ Visible en los folios 97 a 120 del expediente 45/2017/2^a-VI

En efecto, el análisis y valoración que realiza esta Sala Superior a la copia certificada del finiquito de obra⁴, revela que tal como lo sostiene la recurrente, se trata de un documento público de conformidad con lo previsto en el artículo 66 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz⁵, que reviste el carácter de acto administrativo.

Esto último, por tratarse de un acto jurídico relacionado con las obras públicas, según se desprende del artículo 3, fracción IX, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con Ellas para el Estado de Veracruz, en vigor a la fecha en que se celebró el contrato [diez de septiembre de dos mil catorce]⁶.

Además, reviste el carácter de acto administrativo, por tratarse de un acto jurídico cuya elaboración fue pactada por las partes en la cláusula vigésima séptima del contrato SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE de diez de septiembre de dos mil catorce.

Resulta aplicable, en lo conducente, la tesis aislada 1a. XXVI/2018 (10a.), de rubro: FINIQUITO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. SU NATURALEZA JURÍDICA⁷.

Sentado lo anterior, no debe perderse de vista que al juicio contencioso administrativo, la empresa actora acudió a combatir el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de obra pública SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE, en virtud de que la

⁴ Visible en los folios 145 a 147 del expediente 45/2017/2ª-VI

⁵ **Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz**

Artículo 66. Son documentos públicos, todos aquellos que sean expedidos por las personas en ejercicio del servicio público. Son documentos privados los que no cumplan con la condición anterior.

⁶ **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas para el Estado de Veracruz**

Artículo 3. Los servicios relacionados con las obras públicas comprenden:

(...)

IX. Supervisión de obra: Revisión de planos, especificaciones y procedimientos de construcción; coordinación y dirección de obras, cuantificación o revisión de volumetría, preparación y elaboración de documentos para las licitaciones; verificación de programas propuestos por los contratistas, control de calidad de las obras incluyendo laboratorios de análisis y control de calidad, mecánica de suelos, resistencia de materiales, radiografías industriales, cuantificación de volúmenes ejecutados, revisión, conciliación y aprobación de números generadores y verificación del cumplimiento respecto a programas; verificación del cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen, así como del contrato de que se trate; recepción, liquidación y finiquito de la obra, integración de grupos técnico-administrativos, capacitación, actualización continua, acorde con las disposiciones aplicables;

X. Supervisión de estudios y proyectos: Verificación del cumplimiento de programas propuestos por los contratistas, control de calidad de ejecución de los trabajos, verificación de cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen, del contrato específico, su recepción, liquidación y finiquito; y

⁷ Época: Décima Época, Registro: 2016485, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, Materia(s): Civil, Administrativa, página: 1096

Dependencia no cubrió el monto total de \$500,607.11 (quinientos mil seiscientos siete pesos 11/100 M.N.), correspondiente a las estimaciones 1, 2 y 1-A; así como, en el segundo concepto de impugnación de la demanda manifestó que suscribió acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones, en la que se consignó que recibió el pago total de las estimaciones 1, 2 y 1-A, por tratarse de una formalidad que debía cumplir, pero no porque lo ahí consignado fuera verdad.

Por su parte, la autoridad al contestar la demanda exhibió copia certificada del finiquito de obra, suscrito por la autoridad demandada y por la empresa actora, en el que se consignó que la empresa cobró un importe de \$3,122,391.27 (tres millones ciento veintidós mil trescientos noventa y un pesos 27/100 M.N.), por concepto de estimaciones cobradas sin IVA; y, que únicamente quedó un importe de \$485.16 (cuatrocientos ochenta y cinco pesos 16/100 M.N.), por cobrar.

En ese orden de ideas, contra lo que sostiene la autoridad recurrente, la sola exhibición del finiquito de obra no prueba fehacientemente que existe el cumplimiento de contrato impugnado en el juicio de primera instancia.

Ello es así, porque como se mencionó se trata de un documento público en el que se contiene la declaración de hechos de un particular; de donde se sigue que ese documento sólo prueba plenamente que la empresa actora formuló tales manifestaciones, pero no prueba la verdad de lo declarado; máxime que como se señaló, la referida empresa acudió a este juicio a combatir incumplimiento de obligaciones.

Aunado a lo anterior, es cierto que el finiquito de obra como acto administrativo goza de la presunción de legalidad, acorde con lo previsto en el artículo 47 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz; sin embargo, debido a que en este juicio el actor acudió a combatir el incumplimiento de pago en un monto superior al consignado en ese documento; de conformidad con el citado precepto legal, no basta que la autoridad exhiba el finiquito de obra, sino se encontraba obligada a probar los hechos que motivaron la emisión de ese documento.

En ese contexto, tal como se determinó en la sentencia recurrida, acorde con lo previsto en los artículos 47 y 66 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, no basta que la autoridad haya exhibido el finiquito de obra, sino que debió adminicularlo con los documentos que acreditaran fehacientemente que realizó los pagos a la empresa actora, pero eso no sucedió.

Con base en lo anterior, también resultan **infundados** los argumentos de la recurrente, en el sentido de que el acta administrativa de extinción de derechos y obligaciones es un acto administrativo con pleno valor probatorio; toda vez que como antes se analizó por las características que reviste el juicio 45/2017/2ª-VI, no basta la exhibición de ese documento para probar que esa autoridad cumplió con las obligaciones derivadas del contrato de obra pública SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE, sino era indispensable la exhibición de los documentos que acreditaran fehacientemente que realizó los pagos a la empresa actora.

4.4.2 Resultan infundados los argumentos de la recurrente, porque en la sentencia en revisión, no existe una indebida valoración del informe rendido por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

Por otra parte, en las hojas 11 y 12 la Sala Unitaria estableció que el informe rendido por el Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, no es útil para verificar que la empresa actora recibió el pago correspondiente a las estimaciones 1, 2 y 1-A, pues ese funcionario indicó que los pagos corresponden a las facturas F003034, F-003041 y F-003039, cuyos números no coinciden con las facturas que la empresa actora exhibió ni con las estimaciones que la propia empresa señaló.

Aunado a lo anterior, estableció que los comprobantes de transferencias electrónicas adjuntas al referido informe no son útiles para probar que la empresa actora recibió el pago de las estimaciones que señaló no fueron cubiertas, por carecer de

información que permitiera relacionar las transferencias con el contrato o las referidas estimaciones.

Al respecto, es **inexacto** el argumento de la recurrente, en el sentido de que en la valoración de esa prueba la Sala Unitaria haya incurrido en suplencia de la deficiencia de la queja de la actora; pues la valoración de las pruebas en el juicio contencioso administrativo, no se realiza a partir de los argumentos de las partes, sino que en términos de los artículos 104 y 114 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, la resolutora cuenta con la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, mediante la aplicación de las reglas de la lógica y la sana crítica; así como para determinar su valor, apreciándolas en su conjunto; atendiendo a las reglas específicas que el propio Código establece para hacer la valoración, a menos que por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, adquiera convicción distinta del asunto.

Finalmente, contra lo que sostiene la recurrente, el informe aludido, de ninguna manera genera la presunción de que el contratista recibió pagos en relación con el contrato, pues no desvirtúa lo que se consignó en la sentencia en el sentido de que los datos aportados por la autoridad que lo rindió no permiten vincular los pagos con el contrato y las estimaciones que el actor señaló no fueron cubiertas.

5. ESTUDIO DE FONDO DEL RECURSO QUE SE RADICÓ CON EL NÚMERO 31/2019

5.1 Planteamiento del caso.

En el primero de los agravios del recurso, la empresa actora manifestó que la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho, vulnera el principio de exhaustividad, toda vez que se determinó procedente el pago de gastos financieros, sin embargo, no se contaron con los elementos para establecer el momento a partir del cual, deben ser calculados.

Continúa diciendo que la Sala Unitaria sí contaba con tales elementos, pues ese monto debe ser calculado desde el momento en

que se debió efectuar el pago, esto es, a partir de la emisión de las facturas.

En el segundo agravio del recurso, la recurrente manifestó que la sentencia le genera agravios porque se absolvió a la demandada al pago de perjuicios a que tiene derecho, acorde con lo previsto en el artículo 294 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Ello en el entendido de que en la sentencia quedó acreditado el incumplimiento de pago de las estimaciones 1, 2 y 1-A; y que los perjuicios son la privación de cualquier ganancia lícita que debería haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación.

El área administrativa encargada de la defensa jurídica de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, al desahogar la vista del recurso sostuvo la legalidad de las partes de la sentencia que la actora sometió a revisión.

5.2 Problemas jurídicos a resolver.

5.2.1 Determinar si la sentencia recurrida viola el principio de exhaustividad, por haber determinado no contar con elementos para determinar el momento a partir del cual deben calcularse los gastos financieros.

5.2.2 Determinar si asiste derecho a la actora a obtener el pago de perjuicios.

5.3 Método bajo el que se abordará el estudio de los problemas jurídicos a resolver, derivado de los agravios formulados por el revisionista.

El método será el precisado en el numeral 4.3 de este fallo, en el orden propuesto por el recurrente.

5.4 Estudio de los agravios planteados por la recurrente.

5.4.1 Son fundados los argumentos de la recurrente, toda vez que la sentencia en revisión, viola el principio de

exhaustividad, en la parte en que se determinó no contar con elementos para determinar el momento a partir del cual deben calcularse los gastos financieros.

En principio, conviene tener en consideración que en la sentencia recurrida, se tuvo por demostrado en el juicio el incumplimiento en que incurrió la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas respecto de las obligaciones derivadas del contrato SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE; así como, se consignó:

“Esta Juzgadora no inobserva que la moral enjuiciante también está solicitando el pago de gastos financieros, los cuales se debieran calcular al tenor de lo dispuesto por la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, que en su numeral octavo dispone que se deben erogar sobre las cantidades no pagadas, debiéndose computar por días naturales desde que se debió efectuar el pago, dato con la (sic) que no cuenta esta autoridad jurisdiccional (...).”

De lo transcrito, se tiene que en la sentencia recurrida, se reconoce el derecho que asiste a la actora para obtener el pago de gastos financieros, situación que no fue controvertida por la autoridad demandada; de donde se sigue que esa consideración subsiste por falta de impugnación.

Aunado a lo anterior, en la referida sentencia también se determinó que los gastos financieros no podían ser calculados con base en las constancias del expediente, por no contar con la fecha exacta en que se debió realizar el pago.

Ahora, para analizar el argumento de la recurrente en el sentido de que en el expediente sí existen elementos que permiten determinar el momento en que se debió efectuar el pago, es conveniente acudir a lo pactado por las partes en la cláusula octava del contrato, en donde se consignó:

OCTAVA.- FORMA DE PAGO.- “LAS PARTES” convienen que la forma de pago sea mediante estimaciones de los trabajos realizados que abarcarán períodos comprendidos entre el primer día y el último día natural de cada mes, de acuerdo con el anexo I del Presupuesto de la Obra.
(...)

Autorizadas las estimaciones por la Residencia de Obra, se iniciará el trámite de pago ante la Unidad Administrativa de “LA CONTRATANTE” la que cubrirá a “LA CONTRATISTA” el importe de las estimaciones correspondientes, dentro de un plazo de 20 (veinte)

días naturales contados a partir de la fecha en que hayan sido autorizadas

De lo anterior, se observa que la empresa actora y la Dependencia convinieron en que el importe de las estimaciones sería pagado dentro del plazo de veinte días contados a partir de la fecha en que las estimaciones fueran autorizadas.

Ahora, el análisis que se realiza a las constancias del expediente, revela que no corre agregado algún documento del que se desprenda la fecha en que las estimaciones 1, 2 y 1-A fueron autorizadas por la residencia de obra y, por ende, no es posible establecer el momento preciso en que la dependencia debió realizar el pago.

No obstante, al expediente corre agregada la copia certificada del acta entrega recepción de la obra relativa al contrato SIOP-OP-PE-045/2014-DGCE⁸, en la que se consignó que el **dieciséis de octubre de dos mil catorce**, se reunieron el representante legal de la empresa actora, el residente de obra, el Subdirector de Construcción y el Director General, los tres últimos de la Dirección General de Carreteras Estatales de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, para hacer constar que recorrieron la obra y comprobaron que la misma se ejecutó de conformidad con el proyecto y las especificaciones requeridas; además se estableció una relación de las estimaciones, el período en que fueron ejecutadas y el importe total de las estimaciones.

En ese contexto, ese documento genera convicción para esta Sala Superior de que no existía obstáculo alguno para que a la fecha en que se recibieron los trabajos fueran cubiertos los montos inherentes a las estimaciones, tan es así que la autoridad consignó que los trabajos se realizaron de conformidad con lo convenido.

Por lo anterior, a juicio de éste órgano colegiado, contrario a lo que se determinó en la sentencia recurrida, los **gastos financieros deben ser calculados a partir del dieciséis de octubre de dos mil catorce**.

⁸ Visible en los folios 141 y 142 del expediente 45/2017/2ª-VI

5.4.2 Resultan parcialmente fundados los argumentos de la recurrente, porque contra lo que se sostuvo en la sentencia en revisión, sí asiste derecho a la actora a obtener el pago por concepto de perjuicios.

En la sentencia recurrida se estableció que resulta improcedente condenar al pago de daños y perjuicios a la autoridad, en razón de que el actor no demostró que su causación es consecuencia inmediata y directa de la conducta dolosa o culposa de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz, ya que no aportó algún medio de convicción para demostrar los supuestos daños ocasionados por el incumplimiento al pago de las estimaciones; a lo que agregó que la parte actora señaló que la cantidad que le correspondía, sería demostrada con un dictamen, sin embargo, ese medio de convicción fue declarado desierto; lo que fundó en el artículo 294 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

A fin de analizar esa determinación, es conveniente hacer una breve distinción respecto a lo que debe entenderse como daño, así como lo que se entiende por perjuicio, esto con la finalidad de que exista mayor claridad en el análisis del presente apartado; siendo necesario recurrir a la legislación civil para dilucidar de mejor manera la diferencia entre los conceptos señalados, toda vez que es la rama del derecho que más ha abordado su estudio y la cual nos brinda una mejor ilustración al respecto.

Es así que conforme a la legislación civil, el daño implica una pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación; sin embargo, lo cierto es que jurídicamente, tanto el daño como el perjuicio, implican una lesión al patrimonio, pues según la connotación que al término daño asigna Escriche en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia: es el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona⁹; por lo que en general, todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa o por caso fortuito; importando

⁹ [Escriche, Joaquín](#), Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia; Madrid, Imprenta de Eduardo Cuesta, 1874-1876



mucho en cualquier evento, saber el modo para arreglar la responsabilidad que debe exigirse, y como es de verse, aun cuando la legislación civil define en dos preceptos al daño y el perjuicio, en realidad no existe entre los términos daño y perjuicio, sino una diferencia de matiz, pero de todas formas, la parte de la pérdida o menoscabo tratándose del daño, o la privación de cualquier ganancia lícita, tratándose del perjuicio, repercuten en el patrimonio del afectado.

En ese orden de ideas, y en relación al caso a estudio; esta Sala Superior estima que para tener por acreditada la existencia de los daños como consecuencia del acto impugnado, y al ser los mismos una pérdida o menoscabo; es preciso que tal pérdida o menoscabo quede debidamente acreditada, lo cual en el juicio que mediante el presente fallo se resuelve no aconteció, tal como se determinó en la sentencia recurrida.

En efecto, resulta **infundado** el argumento de la actora en el sentido de que le asiste derecho a obtener el pago por concepto de daños, pues a juicio de quien esto resuelve, al ser los daños un hecho en el que la afectación acontece en un solo momento, la misma puede ser probada objetivamente desde el inicio de la presentación de la demanda, lo que permitiría que al pronunciarse la sentencia respectiva se condene al pago de los mismos.

Con independencia de lo anterior, es **fundado** el argumento del actor en torno a que le asiste derecho a obtener el pago por concepto de perjuicios.

En efecto, al estimarse -como se dijo en párrafos anteriores- que los mismos corresponden a las ganancias lícitas que debieron haberse obtenido por el actor y las cuales no se obtuvieron a consecuencia del acto ilegal de autoridad consistente en el incumplimiento del pago adeudado; al respecto es preciso señalar que a diferencia de los daños, los cuales sí pueden ser acreditados desde el momento de la interposición de la demanda, ocurre algo particular respecto a los perjuicios, ya que los mismos pueden ser de realización futura al acto cuya nulidad fue declarada, por lo que sin duda sería muy complicado para el actor acreditar los mismos desde

la interposición de la demanda, traduciéndose tal exigencia en una carga excesiva para el promovente.

En ese orden de ideas, exigir al particular probar el monto de los perjuicios durante la tramitación del juicio, restringe el derecho humano del gobernado a una tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, en virtud de que se estaría limitando a que dicha cuantificación se tome con base en las pruebas aportadas en el escrito inicial de demanda o en su caso las aportadas hasta antes de la audiencia de juicio, perdiendo con ello la oportunidad de realizar una exposición probatoria completa que permita llegar a un monto cierto y cuantificado hasta el momento que la sentencia que decreta la nulidad del acto impugnado cause estado; lo anterior sin perder de vista la dificultad misma que demostrar un hecho futuro conlleva, tal y como se ha referido en líneas precedentes.

Ahora bien, al estimar quien esto resuelve, que los perjuicios pudieran ser consecuencia directa e inmediata del acto impugnado, ya que se privó al actor de un pago al cual tenía derecho, se estima que la cuantificación de los mismos debe ser motivo de prueba en la etapa de ejecución de sentencia, ya que no tiene que perderse de vista que el objeto primordial del juicio de nulidad es el control de la legalidad de los actos administrativos emitidos por la autoridad, mas no así la obtención del pago de una indemnización, ya que esta es una cuestión secundaria al ser consecuencia de la invalidez del acto impugnado que produjo la afectación; por lo que la sentencia que en derecho se pronuncie, solamente debe reconocer el derecho a recibir la citada indemnización, mientras que la demostración de la afectación patrimonial y su cuantía deben reservarse a la etapa de ejecución de sentencia, ya que como se ha sostenido, una vez declarado el derecho a recibirla, el actor tendrá oportunidad de aportar las pruebas para cuantificarlo.

En atención a las consideraciones y razonamientos antes expuestos, esta revisionista estima procedente condenar a las autoridades demandadas al pago de los perjuicios que haya ocasionado a la parte actora el incumplimiento de pagar la suma de \$500,607.11 (quinientos mil seiscientos siete pesos 11/100 M.N.), cifra cuyo adeudo quedó reconocido en la sentencia recurrida, motivo de las estimaciones 1, 2 y 1-A, relativas al contrato SIOP-OP-PE-

045/2014-DGCE; los cuales deberán ser cuantificados en la etapa de ejecución una vez que cause estado el presente fallo a partir de la fecha en que es exigible el cobro de esa cantidad, esto es, a partir del dieciséis de octubre de dos mil catorce.

Por las razones apuntadas, se reconoce el derecho del actor a percibir una indemnización por los perjuicios ocasionados.

6. EFECTOS DEL FALLO

Por lo expuesto, al haber resultado **infundados** e **ineficaces** los argumentos formulados en el recurso de revisión radicado con el número de toca 30/2019; así como por haber resultado **parcialmente fundados** los argumentos formulados en el recurso de revisión radicado con el número de toca 31/2019; se **modifica** la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz en el juicio contencioso administrativo 45/2017/2^a-VI de su índice, en el monto que en ese fallo se fijó con el carácter de condena.

En efecto, con fundamento en el artículo 327 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se **condena** a la autoridad demandada a pagar a la empresa actora además del monto determinado en la referida sentencia, el monto correspondiente a gastos financieros que deberá calcular acorde con lo previsto en el artículo 65 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas para el Estado de Veracruz, a partir del dieciséis de octubre de dos mil catorce.

Además, se **condena** a la autoridad demandada a pagar a la actora el monto que en ejecución de sentencia se determine con motivo de los perjuicios que le ocasionó derivados del incumplimiento de pagar la suma de \$500,607.11 (quinientos mil seiscientos siete pesos 11/100 M.N.).

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Estatal

de Justicia Administrativa de Veracruz en el juicio contencioso administrativo 45/2017/2^a-VI de su índice.

SEGUNDO. Se **condena** a la autoridad demandada a pagar a la empresa actora además del monto determinado en la referida sentencia, el monto correspondiente a gastos financieros que deberá calcular acorde con lo previsto en el artículo 65 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas para el Estado de Veracruz, a partir del dieciséis de octubre de dos mil catorce.

TERCERO. Se **condena** a la autoridad demandada a pagar a la actora el monto que en ejecución de sentencia se determine con motivo de los perjuicios que le ocasionó derivados del incumplimiento de pagar la suma de \$500,607.11 (quinientos mil seiscientos siete pesos 11/100 M.N.).

CUARTO. Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas, en términos a lo dispuesto por el artículo 37 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

TERCERO. Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el 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**, como Ponente del fallo, **ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ**, **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ante el Secretario General de Acuerdos **ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ**, quien autoriza y da fe.

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.
MAGISTRADO



TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ.
MAGISTRADA

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ.
MAGISTRADO

ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.