

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	49/2019 Y ACUMULADO 50/2019 (Recurso de revisión)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del apoderado legal
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	
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: 49/2019 Y
ACUMULADO 50/2019.**

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO: 603/2017/2^a-I.

ACTORA: **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,
**APODERADA LEGAL DEL GRUPO
PAVIMENTOS DEL SURESTE S.A. DE C.V.**

DEMANDADAS: **SECRETARIO DE
INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS
DEL ESTADO Y OTRAS.**

TERCERO INTERESADO: **NO EXISTE.**

**XALAPA-ENRÍQUEZ,
VERACRUZ, A VEINTE DE
MARZO DE DOS MIL
DIECINUEVE.**

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

SECRETARIO: **FERNANDO GARCÍA RAMOS.**

SENTENCIA DEFINITIVA que confirma la dictada por la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, en la que decretó el sobreseimiento del juicio por la inexistencia del acto impugnado consistente en el incumplimiento del contrato de obra pública número SC-OP-PF-006/2012-DGCR.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. El veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa¹ dictó resolución en el expediente 603/2017/2^a-I que promovió la apoderada legal del “Grupo Pavimentos del Sureste S.A. de C.V.”, demandando la nulidad del incumplimiento del contrato de obra pública número SC-OP-PF-006/2012-DGCR, en lo relativo a la falta de pago de la cantidad de \$1,243,759.16 (un millón doscientos cuarenta y tres mil setecientos cincuenta y nueve pesos dieciséis centavos moneda nacional). En esa resolución se decretó el sobreseimiento del juicio ante la inexistencia del acto impugnado.

¹ En adelante Segunda Sala.

1.2 Inconforme con la resolución descrita en el párrafo anterior, el doce de diciembre de dos mil dieciocho, el Licenciado José Luis Zamora Salicrup, en su carácter de Director General Jurídico y representante legal de la Secretaría de Infraestructura y Obras del Estado, promovió el recurso de revisión que se radicó con el número de Toca 49/2019. Posteriormente, el ocho de enero de dos mil diecinueve **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 su carácter de apoderado legal de la parte actora promovió recurso de revisión, el cual se radicó bajo el número de Toca 50/2019. Ambos recursos fueron acumulados y se turnaron al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez quien formuló el respectivo proyecto de resolución y lo sometió a consideración del Pleno; órgano colegiado que pronuncia esta sentencia en los términos siguientes.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente recurso de revisión de acuerdo 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; y 1, 344, 345 y 347, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. PROCEDENCIA

Los recursos de revisión que por esta vía se resuelven, reúnen los requisitos de procedencia previstos en los numerales 344 y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al haberse interpuesto en contra de una resolución que decretó el sobreseimiento en el juicio de origen 603/2017/2^a-I del índice de la Segunda Sala.

4. LEGITIMACIÓN



La legitimación de las partes recurrentes para promover el recurso de revisión se encuentra debidamente acreditada en términos de lo establecido en el artículo 31 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que el Licenciado José Luis Zamora Salicrup cuenta con el carácter de Director General Jurídico de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, lo que lo faculta para la interposición del medio de impugnación. Por su parte, al apoderado legal de la parte actora le fue reconocida tal calidad mediante acuerdo de cuatro de julio de dos mil dieciocho.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del caso.

La autoridad recurrente manifestó que la sentencia de la Segunda Sala contraviene lo previsto en los artículos 1, 2, 5, fracción VII y 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 278, 280, fracción IX, 289, fracción I, 290, fracción II, 291, 325, fracciones II, V y VI, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz; 1, fracción VI y 103 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, dado que la resolutora determinó ser competente para conocer del juicio.

Continúa diciendo que se desestimó de manera incorrecta la primera causal de improcedencia que planteó al contestar la demanda, prevista en la fracción I del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, respecto de la incompetencia de este Tribunal, omitiendo llevar a cabo el análisis congruente y exhaustivo respecto de la naturaleza federal de la acción planteada.

Según la recurrente, la resolutora pierde de vista que si bien, en su mayoría los recursos del contrato eran de origen federal y el monto reclamado en el juicio contencioso administrativo corresponde a los recursos estatales, ello de ninguna manera modifica el régimen federal al que está sujeto el contrato, ni da carácter estatal al mismo, pues pasa por alto que en términos del artículo 1, fracción VI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ese ordenamiento

federal, tiene por objeto regular la aplicación del artículo 134 Constitucional en materia de contrataciones de obras públicas que realicen las entidades federativas con cargo total o parcial a recursos federales; de donde concluye que aun cuando el contrato se hubiera celebrado parcialmente con recursos federales y estatales y en el juicio de nulidad solamente se haya reclamado el pago de estos últimos el contrato continúa rigiéndose por la citada Ley federal y su Reglamento.

Por su parte, en su recurso la parte actora realizó dos agravios. En el primero de ello realizó diversas manifestaciones que se sintetizan a continuación:

Señaló que la Segunda Sala no valoró correctamente la bitácora de obra de treinta y uno de agosto de dos mil doce, pues contrario a lo que sostiene la sentencia recurrida las partes acordaron que la bitácora de obra sería el instrumento que vincula a las partes en sus derechos y obligaciones, es decir, se trata del instrumento legal en el cual se registran los asuntos y eventos más importantes que se presentan durante la ejecución de los trabajos. Por tanto, si en el documento en mención se plasmó que la obra se encontraba totalmente ejecutada debe tenerse por acreditada esta situación y, en consecuencia, condenar al pago de las cantidades adeudadas.

El recurrente refuerza su argumentación a partir del hecho de que, si se toma en consideración el contenido de las bitácoras que van de la número cinco a la número nueve, puede advertirse que la obra presenta avances en el proceso de su construcción, lo que desde su óptica, avala que en la bitácora de treinta y uno de agosto de dos mil doce se haya asentado que el avance físico de la obra correspondía al cien por ciento de la misma.

Por otra parte, también refiere que es incorrecto el valor que la Segunda Sala otorgó al acta de hechos de treinta y uno de agosto de dos mil doce, pues a partir de ella determinó que la obra solo se había realizado en un cincuenta y nueve por ciento. Lo anterior porque el acta en mención no se levantó en el lugar de la obra sino en las oficinas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por lo que, no es lógico que se hayan verificado los conceptos de ejecución de la obra.



En otro agravio, refiere que el acta circunstanciada de seis de septiembre de dos mil doce en la cual, la Segunda Sala apoyó su determinación en el sentido de que la obra se encontraba ejecutada en un cincuenta y nueve por ciento, está plagada de múltiples irregularidades. De acuerdo con la recurrente, tanto esta acta circunstanciada de seis de septiembre de dos mil doce como el acta de hechos de treinta y uno de agosto de dos mil doce son el mismo documento confeccionado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por lo que en ambos documentos subsiste el mismo error de no haber sido levantadas en el lugar de la obra sin que mediara supervisión de la obra. Además, sostiene que si solo se hizo un recorrido como se advierte en el acta circunstanciada, desde su punto de vista ello es insuficiente para realizar la supervisión de obra.

Otra razón para combatir el valor que la Segunda Sala otorgó al acta de seis de septiembre de dos mil doce, reside en que la misma se refiere a los recursos federales aportados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los cuales no se reclamaron en el juicio de nulidad pues ya fueron cobrados y aplicados y agrega, que para el caso de que la obra se hubiera ejecutado de manera defectuosa, la autoridad demandada contaba con las facultades para iniciar el procedimiento de rescisión respectivo sin que hasta la fecha le hayan notificado a su representada la existencia de algún procedimiento de este tipo.

Además de lo anterior, el recurrente sostiene que una prueba más de que culminó la obra en su totalidad tiene que ver con el hecho de que presentó la estimación correspondiente a la cantidad reclamada, la que fue acompañada de la documentación atinente y autorizada por el supervisor de obra.

El recurrente insiste en que de las bitácoras que presentó junto con su demanda se advierte la secuencia cronológica que tuvo la obra y como en algunos conceptos se llegó a asentar que el avance era del cien por ciento; por tanto, no es válido que la Segunda Sala haya determinado que el avance de la obra solamente alcanzó el cincuenta y nueve por ciento.

En otro agravio, el recurrente señala que las documentales en las cuales la Segunda Sala apoyó su decisión consistente en tener por no acreditado el acto impugnado se realizaron en contravención a la norma, pues dichas documentales fueron levantadas con la participación del personal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de acuerdo con la facultad de este organismo para supervisar los recursos federales que asigna a las entidades, sin embargo, la Segunda Sala perdió de vista que la cantidad reclamada deriva de los recursos estatales y no de los federales, por lo que no se justifica la intervención de la comisión en comento y menos que la Segunda Sala haya decidido otorgarles pleno valor probatorio.

Finalmente, manifiesta en este agravio que la Segunda Sala no se pronunció sobre las pruebas que aportó junto con su demanda y que constituyen el soporte documental exigido por la norma para tramitar el pago de la estimación pendiente, tales como la bitácora de obra, la factura, los generadores, entre otros, a partir de los cuales se demuestra que cumplió con su obligación de tramitar el pago pendiente, contrario a lo afirmado en la sentencia recurrida.

En su segundo agravio, señala que la sentencia es incongruente porque en el considerando cuarto negó el sobreseimiento del juicio con base en la inexistencia del acto; no obstante, en el considerando quinto señaló que se actualizaba la improcedencia del juicio precisamente por la inexistencia del acto impugnado, lo que la llevó a decretar su sobreseimiento.

5.2 Problemas jurídicos a resolver.

5.2.1 Determinar si la Segunda Sala debió decretar el sobreseimiento con base en la causal que señala la improcedencia del juicio en actos que no sean de su competencia.

5.2.2 Determinar si es correcto el valor que la Segunda Sala otorgó a las documentales aportadas por la parte actora.

5.2.3 Determinar si la sentencia dictada por la Segunda Sala es congruente.



5.3 Método bajo el que se abordará el estudio de los problemas jurídicos a resolver, derivado de los agravios hechos valer por los recurrentes.

Se analizará el estudio del problema jurídico atendiendo a los agravios de los recurrentes y en la medida en que sean necesarios para que colmen su pretensión.

6. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

6.1 Es correcto que la Segunda Sala haya sostenido su competencia para conocer y resolver el asunto sometido a su conocimiento.

La Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, señaló que el contrato cuyo cumplimiento demandó la parte actora fue financiado parcialmente con recursos federales, por lo que la competencia para sustanciar y resolver la controversia corresponde al tribunal federal.

El agravio es **infundado**. Para explicar la calificativa anterior es importante hacer las consideraciones siguientes:

A juicio de esta Sala Superior, resulta inexacto el planteamiento de la recurrente en el sentido de que en la sentencia de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, la Sala Unitaria incurrió en un análisis incongruente e incompleto, en torno a la falta de competencia que se formuló en la contestación de la demanda.

Al respecto, debe señalarse que para sostener su competencia la Segunda Sala tomó en consideración que el contrato de obra pública fue financiado con recursos federales en un noventa por ciento, mientras que en el diez por ciento restante sería financiado con recursos estatales.

Razonó que, si bien el contrato fue firmado el veintitrés de abril de dos mil doce, lo cierto era que el diecisiete de agosto siguiente se celebró un convenio modificadorio en torno a los nuevos montos y los porcentajes que correspondía aportar tanto a la comisión en comento como a la dependencia estatal contratante. En ese convenio modificadorio se redujo el monto del contrato y se estableció por una suma de \$13,046,030.38 (trece millones cuarenta y seis mil treinta pesos treinta y ocho centavos moneda nacional), de los cuáles la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas debía aportar \$11,741,427.34 (once millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos veintisiete pesos treinta y cuatro centavos moneda nacional) y la cantidad restante debía ser aportada por la dependencia estatal.

En ese orden, consideró como un hecho fuera de debate que la moral demandante recibió \$11,741,427.00 (once millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos veintisiete pesos cero centavos moneda nacional), por concepto de anticipo. Arribó a esta determinación, a partir de las constancias del expediente, específicamente del convenio modificadorio donde se asentó esta circunstancia, así como de las declaraciones de las partes que reconocieron este hecho. Además, tomo en consideración que el reclamo de la parte actora únicamente se limitaba a exigir el pago restante que correspondía erogar al Gobierno del Estado por la suma de \$1,246,759.16 (un millón doscientos cuarenta y seis mil setecientos cincuenta y nueve pesos dieciséis centavos moneda nacional).

Por lo anterior, consideró que si la persona moral actuante ya había recibido el pago del anticipo (por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), era incontrovertible que en el asunto sometido a su conocimiento la controversia involucraba solamente recursos estatales (que debía entregarle el Gobierno del Estado), y en esas condiciones, se surtía la competencia en su favor para resolver el presente asunto.

Al respecto, esta Sala Superior considera que las razones de la Segunda Sala son conformes a derecho, pues de acuerdo con lo previsto en los artículos 134, quinto párrafo, de la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos², 103 y 104 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas³, se tiene que, efectivamente éste último ordenamiento rige a las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Además, del análisis del artículo 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁴, es posible establecer que de ese numeral no se desprende la competencia del citado Tribunal Federal, para resolver las controversias suscitadas con motivo de la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados con Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

Aunado a lo anterior, el contrato objeto cuyo incumplimiento se demandó en el juicio contencioso administrativo fue celebrado por una Dependencia del Gobierno del Estado de Veracruz y no por alguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal; y, si bien es cierto, ese instrumento jurídico se fundó en disposiciones de una Ley Federal, esto es, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, también es verdad que eso resultó por el hecho de que la fuente de financiamiento parcial fue de carácter federal. No obstante, la parte financiada con estos recursos fue debidamente entregada por la entidad obligada a ello y la controversia que suscitó la interposición del juicio de nulidad derivaba exclusivamente por los recursos estatales que no habían sido entregados.

En ese sentido, debe señalarse que no hay duda de que las controversias relativas a contratos de obra pública celebrados con recursos federales, son competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin importar que sean celebrados por autoridades estatales, debido a que lo que le da competencia ese

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículo 134. (...)

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

³ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

ARTÍCULO 103.- Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los tribunales federales, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alternativo de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables.

ARTÍCULO 104.- Lo dispuesto por este Capítulo se aplicará a las entidades sólo cuando sus leyes no regulen de manera expresa la forma en que podrán resolver sus controversias.

⁴ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

(...)

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

Tribunal es el carácter federal de los recursos empleados en esos contratos y el marco normativo que rige la competencia del referido Tribunal. Lo que encuentra apoyo en la Jurisprudencia 2a/J. 62/2015, de rubro: **CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LO CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.**

No obstante, esta Sala Superior insiste en que el supuesto previsto en la Jurisprudencia anterior no cobra aplicación en el caso concreto, en razón de que tal como sostuvo la Segunda Sala el diecisiete de agosto de dos mil doce, se celebró un convenio modificatorio al contrato para reducir el monto del mismo, sin embargo, de conformidad con el Acuerdo de Coordinación para la Ejecución del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas la aportación que debía hacerse con cargo a los recursos federales sería hasta del noventa por ciento y el diez por ciento restante correría a cargo del Gobierno del Estado de Veracruz.

Debe resaltarse que en el contrato cuyo incumplimiento se demandó en el juicio de nulidad se estableció que los recursos con los que se solventaría el instrumento en mención, se obtendrían de los destinados al Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, el cual se ejerce de conformidad con el acuerdo para su ejecución recientemente comentado. Así, la condición que prevaleció para el ejercicio de los recursos de este programa en la celebración del contrato (en cuanto a los porcentajes que correspondía aportar a cada orden de gobierno), prevalece para el convenio modificatorio.

En ese orden, al advertir que el porcentaje que debía ser pagado con recursos federales correspondiente a la suma de \$11,741,427.00 (once millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos veintisiete pesos cero centavos moneda nacional), por concepto de anticipo fue debidamente entregado, según lo reconoce la propia moral actuante; se colige que el monto reclamado abarca únicamente los recursos estatales que debía ser entregada por el Gobierno del Estado a través de la dependencia contratante.



De lo anterior, se observa que la Segunda Sala de este Tribunal, en ningún momento estableció que se modificó el régimen federal del contrato, sino lo que determinó es que, dado que los recursos que estaban pendientes de pagarse eran estatales, la controversia ya no es materia del Tribunal Federal.

Consideración que esta Sala revisionista comparte, pues de la jurisprudencia ya mencionada, se tiene que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sostuvo que ese órgano jurisdiccional es competente para conocer de la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, cuando éstos hayan sido celebrados por Entidades Federativas o Municipios, pues lo que le da competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, que ha sido diseñada para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.

En efecto, tal como lo sostiene la recurrente, la aplicación parcial de recursos estatales de ninguna manera altera la naturaleza, el régimen original del contrato o, en su caso, las disposiciones que rigen al mismo; sin embargo, la Segunda Sala advirtió como un hecho fuera de controversia que la fuente de financiamiento para el recurso pendiente de pago era estatal; de donde se sigue que no se surte la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como infundadamente expone la recurrente, pues las cantidades reclamadas deberán ser cubiertas con cargo de recursos estatales y no federales.

No pasan inadvertidos para esta Sala Superior, los argumentos de la recurrente en el sentido de que el contrato de obra pública y su convenio de modificación se rigen por lo previsto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; así como, que el artículo 103 de ese ordenamiento dispone que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los tribunales federales, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alternativo de solución de controversias, o éstas no resulten

aplicables; sin embargo, devienen infundados tales argumentos, pues la recurrente pasa por alto que acorde con lo previsto en el artículo 104 de ese mismo ordenamiento, el referido artículo 103 no cobra aplicación al caso.

En efecto, el citado artículo 104 de la Ley Federal mencionada, establece que lo dispuesto en el Capítulo Tercero, denominado: “DEL ARBITRAJE, OTROS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y COMPETENCIA JUDICIAL”, del Título SÉPTIMO, denominado: DE LA SOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS, únicamente se aplicará a las entidades cuando sus leyes no regulen de manera expresa la forma en que podrán resolver sus controversias; y, es el caso, que las leyes del Estado de Veracruz, sí regulan de manera expresa la forma de resolver las controversias derivadas de la interpretación de los contratos que rige la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Lo anterior es así, porque acorde con lo previsto en los artículos 280, fracción III, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en relación con el diverso 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, las Salas Unitarias del referido Tribunal, son el órgano jurisdiccional encargado de resolver controversias derivadas de la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal centralizada o descentralizada y órganos públicos autónomos.

Por las razones anteriores, esta Sala Superior considera conforme a derecho que la Segunda Sala haya tenido por no actualizada la causal de improcedencia relativa a la falta de competencia, pues como se vio, sí era competente para conocer y resolver el asunto sometido a su conocimiento, de ahí que el agravio de la autoridad recurrente sea infundado.

6.2 Es correcta la valoración probatoria realizada por la Segunda Sala a las documentales aportadas por la parte actora.

En su primer agravio, la parte actora se queja de una indebida valoración probatoria sobre las documentales que aportó durante el juicio de nulidad.

En ese sentido, se aparta de las consideraciones y conclusiones que extrajo la Segunda Sala a partir de las pruebas siguientes:

- Las bitácoras de obra
- El acta de hechos de treinta y uno de agosto de dos mil doce
- El acta de seis de septiembre de dos mil doce, y
- La documentación soporte de la estimación pendiente de pago.

Según el recurrente, la Segunda Sala no valoró correctamente la bitácora de obra de treinta y uno de agosto de dos mil doce, pues contrario a lo que se sostiene en la sentencia recurrida las partes acordaron que la bitácora de obra sería el instrumento que vincula a las partes en sus derechos y obligaciones, por lo que, si en el documento en mención se plasmó que la obra se encontraba totalmente ejecutada debe tenerse por acreditada esta situación. Además, si se toma en consideración las bitácoras anteriores, se advierte que la obra presenta avances en el proceso de su construcción, lo que avala que en la bitácora de treinta y uno de agosto de dos mil doce se haya asentado que el avance físico de la obra correspondía al cien por ciento de la misma.

Las manifestaciones son **infundadas** como se explica a continuación.

La Segunda Sala concluyó que el acto impugnado era inexistente luego de valorar las pruebas del expediente. En cuanto al valor que decidió otorgar a la bitácora de treinta y uno de agosto con la cual, según la recurrente, se acreditaba que el avance de la obra alcanzó el cien por ciento, la Sala Unitaria estimó que no era así, pues del contenido de esa bitácora se apreciaba la oposición a tal aserto formulado por la Supervisión de la Dirección General de Caminos Rurales de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas.

Es decir, el documento con el cual la recurrente pretende sostener el cumplimiento de sus obligaciones presenta una objeción por parte de la autoridad contratante. Este elemento por sí mismo le resta el valor convictivo que la recurrente pretende darle. No obstante, la recurrente refiere que si se adminicula el contenido de esta bitácora con las anteriores a partir de la número cinco, es posible establecer que el desarrollo de la obra es paulatino y progresivo, lo que explica que en la bitácora de treinta y uno de agosto de dos mil doce se haya establecido el avance del cien por ciento de la obra.

No obstante, esta Sala Superior no comparte el razonamiento de la recurrente. Esto es así, pues si bien las bitácoras que ofreció efectivamente dan cuenta de un avance en la obra, lo cierto es que los porcentajes en ellas asentados, se refieren a conceptos específicos y no a la totalidad de la obra. Lo anterior se esquematiza en el cuadro siguiente:

Bitácora	Fecha	Conceptos a los que se refiere	Nivel de avance	Postura de la Supervisión
5	6/agosto/2012	Continúa con los trabajos de mezclado y acamellonado Se ha realizado el colado de muros de concreto Se concluye tendido y compactación de material de base	No específica	
6	13/agosto/2012	Continúa con el trabajo de colado de muros Sobrasante del km 0+000 al km 2+580 Sub-base del km 0+000 al km 2+580 Riego de impregnación del km 0+000 al km 2+580	No específica	
			100%	
			100%	
			50%	
7	20/agosto/2012	Continúa con trabajos de construcción de carpeta de concreto asfáltico Riego de impregnación del km 0+000 al km 2+580 Carpeta de concreto asfáltico del km 0+000 al 1+500	No específica	No está de acuerdo con el avance plasmado y propuso el levantamiento conjunto de los mismos.
			80%	
			100%	
8	27/agosto/2012	Se concluye carpeta de concreto asfáltico del km 1+500 al km 2+100 En proceso de construcción la carpeta del km 2+100 al 2+580	No específica	No está de acuerdo con el volumen de obra mencionado



Como puede advertirse del cuadro anterior en el que se desglosa el contenido de las bitácoras que se levantaron de manera previa a la del treinta y uno de agosto, la recurrente en su calidad de contratista asentó el avance que presentó la obra en distintas fechas; no obstante, no es posible coincidir con su planteamiento consistente en que a partir de estas bitácoras se aprecia el avance paulatino que tuvo la obra, así como que tal situación acredita que el treinta y uno de agosto de dos mil doce el avance de la obra haya alcanzado un cien por ciento por las razones que a continuación se comentan.

En primer lugar, debe destacarse que de las cuatro bitácoras levantadas de forma previa solamente en dos de ellas (las identificadas con los números seis y siete), se asentó el nivel de avance y, a diferencia de lo sostenido por la recurrente, el porcentaje de avance se hizo sobre conceptos o volúmenes de obra específicos, de ahí que no pueda establecerse que con estas bitácoras se acredita el avance gradual de la obra en su totalidad.

En seguida, debe resaltarse que, si bien en algunas notas se asentó la conclusión de ciertos conceptos o volúmenes, la autoridad supervisora se opuso a tal afirmación e incluso propuso el levantamiento de los mismos de manera conjunta, tal como puede advertirse de las notas de bitácora identificadas con los números siete y ocho.

Luego, se aprecia que la oposición de la autoridad no es espontánea en la bitácora número nueve (en la que según la recurrente consta que la obra se culminó), pues de manera sistemática se opuso a los volúmenes de obra supuestamente alcanzados por la contratista.

En esas condiciones, son **ineficaces** las manifestaciones de la recurrente en el sentido de que la bitácora es un documento que vincula a las partes en sus derechos y obligaciones, pues parte de la premisa de que en las bitácoras se demuestra el cumplimiento de sus obligaciones contractuales lo que haría exigible la prestación reclamada; no obstante, como ya se ha visto, las bitácoras analizadas en su conjunto no demuestran tal situación.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que la Sala Unitaria estudió las actas de treinta y uno de agosto de dos mil doce y seis de septiembre de ese mismo año para restar valor a las bitácoras presentadas por la recurrente, lo que se considera acertado y que será abordado a continuación.

En ese orden, se analizan las manifestaciones de la recurrente en el sentido de que, es incorrecto el valor que la Segunda Sala otorgó al acta de hechos de treinta y uno de agosto de dos mil doce, pues la primera no se levantó en el lugar de la obra, mientras que el acta circunstanciada de seis de septiembre de dos mil doce es una réplica del acta de hechos.

Al respecto, se estima que las mismas son **inoperantes**. Esto es así, porque luego de que la autoridad introdujera al juicio tanto el acta de hechos de treinta y uno de agosto de dos mil doce como el acta circunstanciada de seis de septiembre de ese año, con las cuales pretende desacreditar las aseveraciones de su contraria, ésta tuvo la oportunidad de objetar tales documentales en el escrito de ampliación a la demandada.

Al respecto, las objeciones que dirigió en contra del acta de hechos de treinta y uno de agosto de dos mil doce, tiene que ver con que la autoridad que participó en su confección no era parte del contrato, de ahí que no haya tenido interés jurídico o capacidad legal para hacer constar los hechos relacionados con el contrato. Por su parte, en contra del acta circunstanciada de seis de septiembre de ese mismo año señaló que fue levantada en contravención de las normas legales.

Ahora bien, en la sentencia recurrida la Segunda Sala consideró lo siguiente:

“... si bien la Comisión aludida no suscribió el acuerdo de voluntades, sí fue la que aportó la mayor parte de los recursos; ello aunado a que, de conformidad con el Acuerdo de Coordinación para la Ejecución del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, en la modalidad de regiones indígenas, que celebraron la mencionada



Comisión y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se acordó: "...SEXTA. SUPERVISIÓN GERENCIAL DE LAS OBRAS.- De conformidad con "LAS REGLAS DE OPERACIÓN", "LA COMISIÓN" podrá destinar en forma adicional hasta el tres por ciento del costo total de las obras convenidas según lo dispuesto por la Cláusula Tercera, para la contratación de servicios relacionados con obras públicas con el fin de dar seguimiento y verificar los procesos constructivos de las obras pactadas en el presente acuerdo de coordinación y el cumplimiento de la normatividad aplicable, conforme a lo previsto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento...", siendo válido concluir que la Comisión posee facultades para la supervisión de las obras que financia."

En ese sentido, se estima que las manifestaciones de agravio bajo estudio son inoperantes, pues no combaten frontalmente las consideraciones de la sentencia recurrida en este punto, es decir, la recurrente intenta disminuir el valor probatorio de las dos pruebas en análisis, pero no ataca los razonamientos expresados por la Segunda Sala a partir de los cuales concluyó que la autoridad que participó en la elaboración de las actas, habida cuenta que los recursos con que se financió el contrato eran mayoritariamente federales.

De igual forma, lo inoperante de sus manifestaciones reside en que plantea cuestiones novedosas sobre las que no tuvo oportunidad de pronunciarse la sala de primera instancia, pues el hecho que alega acerca de que el acta de hechos tuvo que ser levantada en el lugar de la obra y no en uno distinto, así como que el acta circunstanciada de seis de septiembre de dos mil doce es solo una réplica de la primera y por ello, reproduce los mismos defectos, son cuestiones que no fueron hechas del conocimiento de la Segunda Sala, por lo que esta Sala Superior se encuentra impedida para emitir un pronunciamiento al respecto.

En el mismo sentido, las manifestaciones del recurrente en torno a que las documentales en comento se realizaron en contravención a la norma, pues dichas documentales fueron levantadas con la participación del personal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de

los Pueblos Indígenas; debe decirse que también resultan **inoperantes** al constituir una mera repetición de los argumentos que formuló en su escrito de ampliación a la demanda y que fueron abordados por la Segunda Sala en la sentencia recurrida.

Por otra parte, en cuanto a las manifestaciones de la recurrente que sí combaten los razonamientos de la Segunda Sala a partir de los que otorgó valor probatorio al acta de treinta y uno de agosto de dos mil doce y seis de septiembre de ese año, y que formula en el sentido de tales actas se refieren a recursos federales, los cuales no se reclamaron en el juicio de nulidad pues ya fueron cobrados y aplicados. Debe decirse que las mismas resultan **inatendibles** al ser contradictorias, pues de acuerdo con la argumentación del recurrente tanto el acta de treinta y uno de agosto de dos mil doce como el acta de seis de septiembre de ese mismo año, dan cuenta del avance de la obra que se financió con recursos federales, los cuales fueron debidamente cobrados, aplicados y sobre los mismos no existe controversia.

Sin embargo, la recurrente pierde de vista que las dos documentales en mención dan cuenta de un avance incompleto, esto es, del cincuenta y nueve por ciento. Por tanto, la argumentación del recurrente no resulta lógica, pues si como admite los recursos federales fueron entregados y aplicados en su totalidad entonces, no tendrían razón de ser las dos actas que constatan un estado inconcluso de la obra al finalizar el periodo de ejecución de la misma.

No se pasa por alto que el recurrente argumenta que el contenido de esas actas no se corresponde con la realidad, es decir, que los recursos federales sí fueron aplicados en su totalidad. Lo que subyace en la argumentación del actor es que la información contenida en tales actas es inexacta o falsa. No obstante, no ofrece medio de convicción alguno para demostrar que así sea. Además, refiere que la falta de existencia de un procedimiento de rescisión es prueba de que los recursos sí se aplicaron en su totalidad. Lo anterior resulta desacertado, pues en el juicio de nulidad la correcta aplicación de los recursos de origen federal no fue un punto a dilucidar, es decir, no fue parte de la litis.



Por esa razón, es inatendible que en este punto la recurrente pretenda introducirlo como una cuestión que deba ser dilucidado por este órgano jurisdiccional, pues desde la primera instancia quedó establecido que la controversia versaba sobre los recursos estatales pendientes de pago y ambas partes admitieron que sobre los recursos federales no tenían discrepancias al haberse admitido y acreditado que los mismos habían sido entregados y aplicados en tiempo y forma, por lo que el destino de tales recursos federales no puede ser abordado por esta Sala Superior.

En cuanto a las manifestaciones de la recurrente en el sentido de la Segunda Sala no valoró las pruebas que ofreció para demostrar que culminó con la obra, las cuales consisten en la estimación correspondiente a la cantidad reclamada, acompañada de la documentación atinente y autorizada por el supervisor de obra; debe decirse que las mismas son **insuficientes**.

Esto es así, pues basta imponerse de la lectura de la sentencia combatida para advertir que la Segunda Sala expresó las razones por las cuales estimó que las pruebas del actor no eran idóneas para acreditar sus pretensiones. Al respecto, consideró que si bien la empresa moral accionante había señalado en su escrito de ampliación a la demanda que la estimación finiquito fue entregada y recibida en la fecha de su expedición, lo cierto era que la estimación en comento carecía de sello de recibido por parte de las autoridades demandadas, lo que además vinculó con el informe rendido por las autoridades demandadas en el sentido de que la obra no había sido concluida.

La Segunda Sala abundó que la falta de presentación de la estimación era reiterada en la prueba de informe en comento, pues la autoridad señaló que mediante el oficio número SIOP/UA/03047/2017 de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete se anexó la consulta realizada al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz, de la que se advertía que no existía antecedente de autorización o trámite de estimaciones relativas a la obra del contrato cuyo incumplimiento se demandó en el juicio de nulidad.

Por lo anterior, esta Sala Superior concluye que lo insuficiente del agravio en comento, deriva de que si bien es verdad la Segunda

Sala no se pronunció sobre cada uno de los documentos accesorios que el recurrente sostiene haber adjuntado a la estimación que presentó ante la autoridad demandada, lo cierto es que expresó una razón por la cual desestimó el valor del documento principal que es la estimación, lo que se hacía innecesario pronunciarse sobre sus anexos.

Incluso, luego de que esta Sala Superior analiza los documentos tales como la bitácora de obra, los generadores de obra, las tomas fotográficas, los resúmenes de obras y los informes de laboratorio que el recurrente sostiene haber ingresado ante la autoridad demandada para tramitar su pago (de lo que se insiste, no existe prueba), se concluye que los mismos adolecen de la misma deficiencia, pues en ninguno de ellos se advierte un sello de recibido por parte de las autoridades demandadas ni alguna firma de autoridad o servidor público que los autorice.

6.3 La sentencia dictada por la Segunda Sala es congruente.

Sostiene el recurrente que la sentencia impugnada es incongruente porque en el considerando cuarto negó el sobreseimiento del juicio con base en la inexistencia del acto; no obstante, en el considerando quinto señaló que se actualizaba la improcedencia del juicio precisamente por la inexistencia del acto impugnado, lo que la llevó a decretar su sobreseimiento.

El agravio es **infundado**. Lo anterior es así, porque si bien es verdad que la Segunda Sala negó que se actualizara la causal de improcedencia, lo cierto es que señaló que las argumentaciones de la autoridad tendientes a demostrar la inexistencia del acto impugnado debían desestimarse porque involucraban refutaciones íntimamente relacionadas con el fondo del asunto.

En apoyo a su determinación, la Segunda Sala invocó la jurisprudencia de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**⁵

⁵ Jurisprudencia(Común), Tesis: 266, Apéndice de 2011, Novena Época, Registro 1002332, Pleno, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento, Pag. 287.



Al respecto, esta Sala Superior considera acertado el razonamiento de la Segunda Sala, pues de haber concedido el sobreseimiento al momento de estudiar las causales de improcedencia, habría incurrido en un vicio lógico de las sentencias al dar la razón a la autoridad antes de llevar a cabo un estudio de fondo en el que se analizaran los planteamientos de las partes y se valoraran sus pruebas, lo que se traduciría en una falta de tutela judicial efectiva en contra del propio recurrente en su calidad de actor en la primera instancia.

Así, resulta conforme a derecho que después de haber estudiado en sus méritos y de forma exhaustiva las constancias del expediente, la Segunda Sala haya concluido que la parte actora no cumplió con su carga procesal de probar su acción y como consecuencia de ello se haya establecido la inexistencia del incumplimiento del pago reclamado. Sin embargo, ello fue resultado de un estudio pormenorizado y no del análisis de los presupuestos de procedencia.

7. EFECTOS DEL FALLO

En ese orden, al resultar infundados por una parte e inoperantes e inatendibles por otra, los agravios de los recurrentes, lo procedente es confirmar la resolución dictada por la Segunda Sala el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho dentro del juicio número 603/2017/2ª-I.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se confirma la resolución dictada por la Segunda Sala el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho dentro del juicio número 603/2017/2ª-I.

SEGUNDO. Notifíquese personalmente a la actora y por oficio a las autoridades demandadas.

TERCERO. Publíquese 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 ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ** y el Licenciado Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla Magistrado Habilitado en suplencia por ausencia del Magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, siendo el primero de los nombrados el ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ**, quien autoriza y da fe.

ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ.
MAGISTRADA

LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA.
MAGISTRADO HABILITADO

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.
MAGISTRADO

ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ.
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS