

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 11 once de septiembre de 2019 dos mil diecinueve.

**RESOLUCIÓN** correspondiente al recurso de reclamación toca **211/19 PL**, interpuesto por la autorizada de la Directora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, en contra de la sentencia de 15 quince de marzo del presente año, dictada por el Magistrado de la Sala Especializada, en el proceso administrativo número **P.A.S.E.A.89/Sala Especializada/18**, mediante la cual se decretó la nulidad total de los actos impugnados y se reconoció el derecho solicitado.

### **TRÁMITE**

**I. Interposición.** Por escrito presentado el 2 dos de abril del presente año, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

**II. Admisión.** Mediante acuerdo emitido el 11 once de abril de 2019 dos mil diecinueve, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**III. Turno.** El 4 cuatro de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora por desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviados el 17 diecisiete del mismo mes y año.

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en virtud de que se combate una sentencia dictada por el Magistrado de la Sala Especializada.

**SEGUNDO. Procedencia.** De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 11 once de abril de 2019 dos mil diecinueve.

**TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios.** La recurrente invoca textualmente como agravios, los siguientes:

**Primero.** Causa agravio a mi representada la sentencia recurrida en su capítulo de consideraciones (...) causas de improcedencia (...) En virtud de que erróneamente la Sala (...) determinó (...) que las penas son actos administrativos derivados de su competencia para conocer de la impugnación de los mismos, sin la debida motivación para ello, pues los actos administrativos son unos de los rubros que el Tribunal de Justicia (...) puede conocer dentro del ámbito de su competencia,

por lo que de ese hecho no puede deducirse la equiparación de los actos administrativos con las penas convencionales aplicadas al proveedor \*\*\*\*\*...

**Segundo.** ...Resulta errónea la determinación, pues la Sala (...) equiparó los actos de autoridad con el contrato administrativo (aplicación de penas convencionales), basándose en la naturaleza administrativa de la adquisición de bienes perecederos, su regulación, deduciendo también de ello, la existencia de una relación de supra a subordinación, entre las partes contratantes de los contratos administrativos, dejando de analizar los argumentos vertidos en el escrito de contestación de demanda y de contestación a la ampliación de demanda, así como lo preceptuado por el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo, el cual define a los actos de autoridad como aquellos que crea, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria (...) Finalmente considero importante destacar en este punto la confusión que genera la Sala Especializada en su determinación, pues equiparó a los actos administrativo con la función administrativa que desarrollo el Estado (...), en el caso que nos ocupa, el Estado no se encuentra frente al particular en una relación de supra a subordinación, si no de igualdad, derivado de las obligaciones y derechos que genera la celebración del contrato, pues el particular, en este caso el proveedor, cuenta con derechos que puede hacer valer frente al Estado derivado del contrato celebrado con el mismo. Así mismo, en el caso de los contratos administrativos celebrados entre los particulares y el Estado, se pactan cláusulas de común acuerdo, obligándose en la forma en que cada parte lo quiso hacer, por lo que lo fundamental en el contrato es la voluntad expresa de obligarse en los términos que pactó en los contratos administrativos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* dentro de los cuales se acordó la forma en que debían de ser aplicadas las penas convencionales en caso de su incumplimiento, no pactándose por las partes contratantes que previo a la aplicación de las penas convencionales debía de notificarse al proveedor de la aplicación de las mismas, por lo que el pretender imponer una obligación a mi representado fuera de lo establecido por las parte en los contratos administrativos, conlleva a generar obligaciones inexistentes para las partes y las cuales no fueron pactadas por los contratantes.

**Tercero.** ...Es importante destacar que contrario a lo determinado por el A quo, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, si cuenta con la atribución, personalidad y capacidad contractual para ejecutar y hacer cumplir con todo lo pactado en los contratos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, tal y como quedo acordó (sic) por las partes que intervinieron en la celebración de los mismos, específicamente en su proemio y en sus capítulos de declaraciones (...) Así mismo, considero importante destacar la violación, cometida en contra de mi poderdante, pues no se aplicó a cabalidad con el marco legal vigente para lo preceptuado para las penas convencionales (...) En cuanto a la determinación del A quo que se debió de entregar un escrito donde se informe a la parte actora los motivos y fundamentos por los cuales se impusieron las penas convencionales controvertidas, en correlación con el argumento de que no existió ningún procedimiento, conforme a los contratos y a la normativa aplicable para notificar a la empresa contratista acerca de la determinación e imposición de las penas convencionales, la misma es errónea, pues en primer término, de acuerdo a lo pactado por las partes contratantes en los mencionados contratos, no se estipuló ningún procedimiento previo para hacer efectivas las penas convencionales que se generan por el incumplimiento acordado por las partes contratantes (...) En consecuencia DIF Estatal calculó y dedujo estos conceptos del pago que en su momento se le adeudaba, lo cual realizó al momento de que \*\*\*\*\*, S.A. de C.V. entregó las facturas \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

Es importante volver a recalcar que de conformidad con el artículo 134, párrafo tercero y 111 de su reglamento, es responsabilidad de las dependencias y entidades calcular y gestionar en su caso el cobro en forma oportuna de las penas convencionales (...)

**Cuarto.** ...Señala que mi poderdante incumplió con las formalidades señaladas para los actos administrativos, siendo que como se demostró con los argumentos vertidos en el escrito de contestación de demanda (...) no estamos ante un acto administrativo, si no a la aplicación de una pena convencional pactada por las partes en un acuerdo de voluntades (contrato administrativo)...

**Quinto.** ...La Sala (...) aplica erróneamente los artículos 98, 103 y 134 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, y 13 de su reglamento, pues de su lectura pretende fundamentar sin razón la obligación legal de mi poderdante de notificar al proveedor de las penas convencionales que surgen por sus incumplimiento (...) la notificación corresponde hacerla por parte de mi representado como entidad responsable a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, hecho que fue acreditado con las pruebas documentales exhibidas en el escrito de contestación de demanda, por lo que en este caso, no se desprende del artículo mencionado ninguna responsabilidad de notificación de la penas convencionales al proveedor...

**Sexto.** ... La Sala (...) deduce erróneamente del artículo 98, fracción I de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato y 99 de su reglamento y de la cláusula primera de cada uno de los contratos que la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, como parte contratante, es a quien corresponde ejecutar las penas convencionales (...) Corresponde en su caso a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, el cálculo de las penas convencionales, así como su respectiva retención del pago de las facturas a efectuar al proveedor (...) una vez actualizada el incumplimiento, se notificó a la Dirección de Administración del SDIFEG de dicho incumplimiento mediante los oficios (...) se solicitó a la Dirección General Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, la validación del cálculo de las penas convencionales, así como su aplicación, hecho que se acredita mediante la exhibición de los oficios (...) Dichas penas, fueron descontadas del pago del periodo inmediato posterior a la presentación de la documentación y fueron notificadas por la Dirección de Asistencia Alimentaria para ser aplicada por la Dirección de Administración del SDIFEG, tratándose del último periodo de entrega, dichas penas serán descontadas del pago correspondiente a ese último periodo. Por lo tanto, atendiendo a lo expuesto, se llevó a cabalidad con el procedimiento pactado por las partes para el caso de que se

actualizará el incumplimiento en la entrega de los bienes por parte del proveedor (...) de conformidad con las fechas establecidas en los contratos. Finalmente considero importante destacar la violación en contra de mi poderdante, pues no se aplicó a cabalidad con el marco legal vigente para lo preceptuado para las penas convencionales, señalada en el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato (...)

**Séptimo.** La Sala (...) erróneamente y sin fundamento (...), pretende el sostener su determinación de equiparar la aplicación de las penas convencionales a un acto jurídico, de acuerdo con una tesis aislada que no encuadra al caso concreto (...)

**Octavo.** La Sala (...) erróneamente y sin fundamento (...), pretende el sostener su determinación de equiparar la aplicación de las penas convencionales a un acto jurídico y aplicar a mi representado las obligaciones que la legislación exige para los actos administrativos, dejando de lado los argumentos en la contestación de demanda, así como todo el material probatorio...

**CUARTO. Antecedentes.** Previo al estudio de los agravios expuestos por la recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. La apoderada general de la persona moral \*\*\*\*\*, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la ejecución de las penas convencionales derivadas de los contratos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, pactados el 29 veintinueve de noviembre de 2016 dos mil dieciséis y el contrato \*\*\*\*\* suscrito el 9 nueve de noviembre de 2017 dos mil diecisiete.

2. Seguida la secuela procesal, el Magistrado de la Sala Especializada el 15 quince de marzo del presente año, decretó la nulidad total de los actos combatidos y reconoció el derecho solicitado por la justiciable.

3. Ante ese panorama, quien representa a la parte demandada, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

**QUINTO. Estudio.** Los agravios **primero, segundo, cuarto, séptimo y octavo** serán analizados en forma conjunta al encontrarse relacionados. Ello, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO<sup>1</sup>**».

Este Pleno considera **inoperantes**, tales disensos bajo los siguientes motivos y fundamentos:

En síntesis la recurrente refiere que el A quo no analizó debidamente las causales de improcedencia que hizo valer al contestar la demanda, pues en su consideración el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, no es competente para conocer de las penas convencionales aplicadas al proveedor \*\*\*\*\*, por no cumplir con la entrega de los bienes en los plazos pactados en los contratos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ello en virtud de que\*\*\*\*\* los contratos antes

---

<sup>1</sup>Registro: 167961, Tesis VI.2o.C. J/304, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

mencionados -según la apreciación de quien recurre- no son actos administrativos porque no fueron celebrados por el Estado con el particular en un plano de supra subordinación, sino en igualdad de condiciones, derivado de las obligaciones y derechos que genera la celebración del contrato.

En la especie, obran en autos del proceso de origen los siguientes contratos -que fueron otorgados mediante adjudicación directa-:

1. Contrato \*\*\*\*\* que celebran el Gobierno del Estado de Guanajuato por conducto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración a través de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y la intervención del Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia con \*\*\*\*\*
2. Contrato \*\*\*\*\* que celebran el Gobierno del Estado de Guanajuato por conducto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración a través de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y la intervención del Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia con \*\*\*\*\*
3. Contrato \*\*\*\*\* que celebran el Gobierno del Estado de Guanajuato por conducto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración a través de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y la intervención del Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia con \*\*\*\*\*

De igual forma se advierte que el objeto de los contratos mencionados, en general fue la compraventa, fabricación, producción, comisión, consignación, distribución, representación, importación y exportación de toda clase de frutos, verduras, legumbres, vegetales, flores y en general de toda clase de productos perecederos y no perecederos, vivieres y alimentos específicos para consumo humano, abarrotes, carnes de todo tipo y otros<sup>2</sup>.

De las cláusulas sexta<sup>3</sup>, octava<sup>4</sup> y novena<sup>5</sup> de los contratos mencionados, se desprende que las infracciones y sanciones en caso de incumplimiento se realizarán de conformidad con lo previsto en la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato. Así, el artículo 8, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, señala los asuntos de los que conocerá la Sala Especializada, a saber:

**Artículo 8.** La Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de: (...)

II. Los procedimientos, resoluciones definitivas o **actos administrativos**, siguientes:

a) Las **que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos** de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y **servicios celebrados** por las dependencias y **entidades de la Administración Pública Estatal** (...)

<sup>2</sup> Fojas 32, 76 y 99 expediente de origen.

<sup>3</sup> Fojas 33, 76 y 100 Ibídem.

<sup>4</sup> Fojas 34, 77 y 100 Ibídem.

<sup>5</sup> Fojas 34, 77 y 101 Ibídem.

Según se advierte del artículo antes transcrito, este Tribunal tiene competencia para conocer de los procesos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Por su parte, los artículos 1, 4 fracción II, 6, 7, fracción I, 18 y 19, de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, establecen lo siguiente:

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular, controlar y vigilar los actos y contratos que lleven a cabo y celebren los sujetos de esta ley, en materia de adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y de prestación de servicios.

**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

(...)

**II. Adjudicación directa:** El procedimiento administrativo a través del cual, los sujetos de esta ley o los comités o subcomités según se trate, asignan libremente a una persona un contrato para la adquisición, arrendamiento o enajenación de bienes y para la contratación de servicios (...)

**Artículo 6.** Para los efectos de esta ley, en las contrataciones públicas quedan comprendidas:

- I. Las adquisiciones y arrendamientos de toda clase de bienes muebles e inmuebles;
- II. La adquisición de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un bien inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren los sujetos de la ley de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas;
- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, montaje, colocación o aplicación por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de los sujetos de esta ley, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV. La enajenación de bienes muebles propiedad de los sujetos de esta ley; y
- V. **Los servicios de cualquier naturaleza, cuya prestación genere una obligación de pago, con excepción de los que las leyes les atribuyan expresamente una regulación especial y los señalados en la presente ley.**

**Artículo 7.** No serán aplicables las disposiciones de esta ley a:

- I. Los convenios o contratos que celebren entre sí los sujetos de esta ley o entre éstos y la Federación, con otras entidades federativas o con los municipios; (...)

**Artículo 18.** Los actos, contratos y convenios que se realicen en contravención a lo dispuesto por esta ley y a las disposiciones que de ella se deriven, se declararán nulos en los términos de la legislación aplicable, sin perjuicio de la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos que los efectúen.

**Artículo 19.** Las controversias que se susciten con motivo de los actos, contratos y convenios celebrados con base en la presente ley podrán ser resueltas de común acuerdo por las partes en conflicto; por arbitraje o por los órganos de control, en la forma prevista por esta ley, o en su defecto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Tratándose de los poderes Legislativo y Judicial, así como de los organismos autónomos, las controversias que

se susciten serán resueltas en los términos que determinen sus propios ordenamientos.

De la lectura integral, tanto de los contratos mencionados, como de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, vinculada con la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, se observa que éstos fueron celebrados mediante un contrato que deriva del procedimiento administrativo de adjudicación directa, cuya interpretación y cumplimiento se encuentra prevista en la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato y su reglamento, resultando este Tribunal competente para conocer sobre lo pactado por las partes y el cumplimiento del mismo, esto es, la génesis de la demanda de nulidad deriva de la interpretación del contrato en relación a la forma de garantizar el cumplimiento de lo pactado por la partes, en el caso específico, la aplicación de las penas convencionales; cabe destacar, que la propia norma excluye en su aplicación a los contratos que celebren en igualdad de condiciones los sujetos obligados.

Esto es, los contratos impugnados en el proceso de origen, son de naturaleza administrativa, ya que en ellos el Estado interviene en su función de persona de derecho público, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales, atendiendo a que su objeto es la adquisición de productos alimenticios para las personas que acuden a los comedores comunitarios; en esa

virtud, contrario a lo que esgrime la recurrente, tales contratos presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares.

En los contratos de naturaleza administrativa, el particular o proveedor se compromete con el Estado a realizar una entrega determinada conforme a las exigencias pactadas, por lo que las fianzas que al efecto se suscriben o las penas convencionales, se dirigen a garantizar el pago de una cantidad de dinero si se incumple con los términos en que se haya celebrado el pacto de voluntades.

Miguel Acosta Romero<sup>6</sup>, de manera precisa acota dos criterios que distinguen un contrato de derecho público - competencia Tribunal de Justicia Administrativa- de un contrato de derecho privado -materia civil-, que el Estado puede celebrar con los gobernados, a saber:

En los contratos de derecho Público.

1. El Estado acuerda con los particulares realizar una actividad de interés general.
2. Los contratos administrativos contienen cláusulas exorbitantes, en las cuales la Administración Pública, tiene una serie de derechos que en cierta forma rompen con el principio tradicional del Derecho Civil, de igualdad de partes contrato, ejemplo, las especificaciones que se ponen al proveedor del producto que se requiere, modificaciones en el contrato, la cláusula de rescisión unilateral, así como las que establecen la intervención de otros órganos de la Administración Pública, además las cláusulas del contrato son previamente determinadas por la autoridad, sin la intervención del particular, quien únicamente expresa su voluntad de obligarse sin

---

<sup>6</sup> ACOSTA Romero Miguel, 1998, *Derecho Administrativo Especial*, México, Editorial Porrúa, p. 631- 636.

condiciones, lo cual lo coloca en una situación de subordinación jurídica.

Por lo tanto, en la especie se puede advertir que los referidos contratos surgen de un proceso de adjudicación directa, que deriva de las bases que fueron emitidas por la Dirección de Adquisiciones y Suministros del Gobierno del Estado de Guanajuato, en donde se especificó las características de los productos objeto del contrato, así como la forma y términos de cumplimiento, por lo que el consentimiento se realiza de forma progresiva, de acuerdo con los diversos trámites que implica el proceso de selección.

Como puede verse, a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, en este tipo de pactos volitivos, la voluntad unilateral de la entidad de gobierno contratante es la que rige, pues estableció cuáles eran las características de los productos que requería, así como las fechas de entrega, fijó las fianzas en caso de incumplimiento, las penas convencionales, la forma y términos para rescindirlos y los casos en que puede suspender o terminar de manera anticipada los contratos.

Es decir, se pactaron cláusulas exorbitantes ajenas a una relación consensual de orden civil. Sirve de sustento a lo anterior la siguiente tesis aislada<sup>7</sup> cuyo rubro y texto expresan.

---

<sup>7</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril del 2001, tesis: P. IX/2001.p 324, registro 189995.

**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.

Énfasis añadido.

Entonces, de conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra, se rigen por el principio de orden público, conforme al cual deben asegurarse al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad,

financiamiento, oportunidad y demás circunstancias y estos principios se establecen, precisamente, en favor de éste.

La decisión de aplicar al proveedor el pago de penas convencionales pactadas en el contrato, es un acto de autoridad, que como ya fue mencionado se trata de una decisión unilateral, a través de la cual se afecta la esfera jurídica del proveedor, pues es ejecutada por un órgano integrante de la estructura orgánica de la entidad contratante, sin acudir o respetar su garantía de audiencia, ni con el consenso o la voluntad del afectado.

Bajo la anterior línea argumentativa, se concluye que es competencia de este Tribunal, conocer sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de adquisiciones de bienes perecederos celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y \*\*\*\*\*, al ser este Órgano de control jurisdiccional a quien le corresponde resolver los conflictos de los actos u omisiones emanados de los entes que integran la administración pública estatal, investidos de su facultad de imperio, es decir, como autoridades con potestad administrativa en una relación de supra a subordinación (superioridad) respecto de los gobernados a los que se dirigen o afectan, pues de forma unilateral entre otras aplicó una cláusula exorbitante -penas convencionales-.

Se comparte como ilustrativo para lo anterior, lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia<sup>8</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.**

En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda.

Énfasis añadido.

---

<sup>8</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P./J. 83/98, p.28, Registro: 195007.

Por otra parte, los agravios **tercero, quinto y sexto** serán analizados en forma conjunta al encontrarse relacionados. Ello, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO<sup>9</sup>**».

Manifiesta quien recurre, que contrario a lo resuelto por el Magistrado de la Sala Especializada, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, sí cuenta con la atribución, personalidad y capacidad contractual para ejecutar y hacer cumplir con todo lo pactado en los contratos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, por ello calculó y dedujo el pago de las penas convencionales que en su momento se le adeudaba, mediante las facturas -\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*-\*\*\*\*\* que fueron entregadas a la persona moral \*\*\*\*\*. Continúa señalando la recurrente que fueron interpretados de manera inexacta los artículos 98, 103 y 134 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, así como los ordinales 13 y 99 de su reglamento, pues de ellos no se desprende, como lo señaló el A quo, la obligación de quien represente de notificarle al proveedor de las penas convencionales que surgen por su incumplimiento.

Este Pleno considera por una parte **infundados** y por otra **inoperantes** los argumentos que esgrime quien

---

<sup>9</sup>Registro: 167961, Tesis VI.2o.C. J/304, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

representa a la parte recurrente, por las siguientes consideraciones de derecho.

De todo lo actuado en el proceso administrativo **P.A.S.E.A.89/Sala Especializada/18**, este Pleno advierte que el pago de las penas convencionales pactadas en los contratos administrativos de adjudicación directa \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\*, fueron descontadas de las facturas \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\* sin informarle a la justiciable el motivo o razón, para su aplicación -existen convenios modificatorios de donde puede advertirse que cambiaron los periodos de entrega-, así como de forma detallada el cálculo que realizó y cómo fue aplicado o descontado el respectivo porcentaje pactado o bien, por qué decidió deducirlo de la cantidad adeudada, en lugar de hacer efectiva la garantía otorgada<sup>10</sup>, para que la parte proveedora estuviera en posibilidad defenderse, violentando con ello lo dispuesto en los artículos 14, segundo párrafo, y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta línea de pensamiento, el motivo de inconformidad es **infundado**, pues la autoridad que hoy recurre antes de determinar y deducir el pago de las penas convencionales, por tratarse de un acto que afectaba a la empresa proveedora -no pagarle de forma completa por el servicio prestado-, debió informarle a la misma por escrito el motivo por el cual consideró que se actualizaba la cláusula décimo tercera de los contratos -penas convencionales-; cómo y qué autoridad realizó el respectivo cálculo, con la

---

<sup>10</sup> Tan cómo fue pactado por las parte en el contrato respectivo décima tercera -foja 35 proceso de origen-.

finalidad de que pudiera defenderse con toda solvencia de la determinación autoritaria unilateral.

Finalmente, el agravio consistente en que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, si tenía la atribución, personalidad y capacidad contractual para ejecutar y hacer cumplir todo lo pactado en los contratos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, y que por ello fue quien realizó el cálculo y la deducción del pago de las penas convencionales.

Este Pleno lo considera **inoperante**<sup>11</sup> conforme a la jurisprudencia del siguiente rubro: «**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**»

En principio, tenemos que el recurso de reclamación es un medio de control que permite a las partes y al propio Tribunal rectificar determinaciones que no sean asertivas o bien, reencauzar el proceso cuando el mismo por un yerro humano no se ha substanciado conforme a la norma y principios procesales aplicables, más aun dicho recurso permite una ulterior reflexión o análisis colegiado sobre el problema jurídico en debate.

Ahora bien, para que a través de dicho medio de defensa se pueda revocar o modificar un acuerdo o sentencia dictados por este Tribunal, es necesario que los agravios o

---

<sup>11</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tesis la. /J. 85/2008, tomo XXVIIJ, página 144.

disensos del recurrente sean atinentes y suficientes, esto es, que además de ser veraces, racionales y convictivos, se dirijan contra todos los extremos o motivos de la determinación que se combate, contrastando eficazmente esta última con el marco normativo aplicable.

En la especie, la materia del recurso de reclamación es la sentencia en la cual la Sala Especializada en esencia resolvió, que no se actualizaban las causas de improcedencia y sobreseimiento invocadas por la autoridad demandada, posteriormente decretó la nulidad total de la resolución impugnada al haberse configurado las causales de ilegalidad previstas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y finalmente reconoció el derecho de la empresa actora para que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, por conducto de su Director General, realizara todas las gestiones necesarias, incluso ante la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado, para que la cantidad retenida por concepto de penas convencionales se le reintegrara a la empresa actora. Entonces, la autoridad recurrente debía expresar los razonamientos tendentes a desvirtuar las consideraciones del órgano jurisdiccional, que lo llevaron a resolver los problemas jurídicos planteados de la manera en que lo hizo.

Luego, si la autoridad inconforme no procede en los términos indicados, sus alegatos serán ineficaces para

obtener la modificación o revocación de la sentencia, como sucedió en la especie.

Se afirma lo anterior, pues subsiste la causa de nulidad consistente en que no le fue notificado a la justiciable el acto administrativo mediante el cual se le informara de manera fundada y motivada la aplicación de las penas convencionales, así como tampoco existe un acto o documento en donde pueda desprenderse quién y cómo se realizó el respectivo cálculo. En tales circunstancias, es inconcuso que el planteamiento en cuestión resulta inoperante pues aun cuando el mismo fuese atinente, subsiste una de las razones medulares por las que se decretó la nulidad en el proceso primigenio.

Por lo anterior, este Pleno considera por una parte **infundados** y por otra **inoperantes** los agravios que esgrime quien recurre, pues no existe justificación para calcular y descontarle del pago que le correspondía a la justiciable las penas convencionales, sin que se le informara, los motivos y fundamentos para dicha deducción, con independencia de la competencia o capacidades de la autoridad que debate.

En el orden de ideas precisado, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

## RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia emitida el 15 quince de marzo del presente año, en el proceso número **P.A.S.E.A 89/Sala Especializada/18**, acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman<sup>12</sup> con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

---

<sup>12</sup> Estas firmas corresponden al **Toca 211/19** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **11 once de septiembre de 2019 dos mil diecinueve**.