

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 2 dos de diciembre de 2020 dos mil veinte.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **222/20 PL**, interpuesto por el representante del Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales, adscrito a la Subsecretaría de Administración, dependiente de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, en contra de la sentencia emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número *********, en donde se decretó la nulidad total del acto impugnado.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado el 6 seis de julio de 2020 dos mil veinte, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 5 cinco de agosto de 2020 dos mil veinte, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 11 de noviembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

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.

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 5 cinco de agosto de 2020 dos mil veinte.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. Quien representa a la parte recurrente invoca textualmente como agravio, el siguiente:

Único. Causa agravio a mi representada la sentencia (...) en virtud de que señala que la autoridad fundó y motivó de manera indebida el oficio *****, mediante el cual inició el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, pues si bien, lo sustentó en la actualización del supuesto previsto en la fracción IV del artículo 125 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, al atribuirle a la actora, el no formalizar un contrato que se le había adjudicado; el numeral 127 del citado ordenamiento establece dos hipótesis relacionadas con dicho supuesto, por lo que la demandada estaba

obligada a precisarle y hacer del conocimiento a la accionante en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, a cuál de los supuestos previstos en el citado artículo 127 estaba relacionado (...) Cabe precisar que la Sala que emitió (...) viola en perjuicio de mi representada el principio congruencia y exhaustividad previsto en el artículo 204 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) mi representada emitió conforme a derecho y en un plano de legalidad el oficio ***** (...) toda vez que fue precisa en señalar que al no formalizar un contrato que se había adjudicado; con ello le correspondía la sanción señalada en el artículo 127 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, también es dable señalar que (...) atendió el principio de tipicidad, ya que del simple análisis que haga el Pleno (...) puede observar que de manera clara y precisa se le indicó a la ahora accionante la conducta cometida y la sanción correspondiente, de manera que no quedará margen a una conducta ilegal por parte de la autoridad...

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

1. *****, presentó demanda de nulidad en contra de los siguientes actos: **I.** El oficio ***** de inicio de procedimiento administrativo de aplicación de sanciones; y **II.** La resolución ***** del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones.

2. Asunto que fue turnado al Magistrado de la Cuarta Sala de este Tribunal, quien el 17 diecisiete de marzo de 2020 dos mil veinte, decretó la nulidad total de la resolución de fecha 15 quince de marzo de 2019 dos mil diecinueve, emitida por el Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, respecto al procedimiento administrativo de aplicación de sanciones

número ***** y la nulidad total de todos los actos subsecuentes, como le es, la resolución contenida en el oficio ***** de fecha 22 veintidós de abril de 2019 dos mil diecinueve, emitida dentro del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones número *****, por ser fruto del acto viciado.

4. Ante ese panorama, quien representa a la parte demandada presentó recurso bajo el agravio que a continuación se estudiara.

QUINTO. Estudio. El agravio que esgrime quien recurre, este Pleno lo considera **inoperante**¹ y, por ende, insuficiente para modificar o revocar la resolución que se recurre, como se demostrará enseguida.

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.

¹**AGRAVIOS INOPERANTES.** Resultan inoperantes los agravios cuando en ellos nada se aduce en relación con los fundamentos esgrimidos en la sentencia recurrida, ni se pone de manifiesto el porqué, en concepto del inconforme, es indebida la valoración que de las pruebas hizo el Juez a quo. Tribunales Colegiados de Circuito, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis XI.2o. J/27; p.1932, registro: 180,410.

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 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 esencia señala quien recurre, que le causa perjuicio la determinación del Magistrado de la Cuarta Sala, al desestimar sus argumentos y declarar la nulidad de la resolución controvertida al considerar que la autoridad demandada fundó y motivó de manera indebida el oficio *****, mediante el cual inició el procedimiento administrativo, esto es, que no señaló en **cuál de las dos hipótesis del artículo 127 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, se encontraba la parte actora**, para poder iniciarle el procedimiento sancionatorio, por ello, considera quien recurre que el Magistrado transgredió en perjuicio de su representada los principios congruencia y exhaustividad previsto en el artículo 204 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por los principios de congruencia y exhaustividad, en forma genérica se entiende que el juzgador deberá dictar su resolución acorde a lo solicitado por las partes, tanto en la demanda, contestación y el material probatorio, sin llegar al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse

expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todo lo controvertido en el proceso, cuando ello sea intrascendente para el resultado del juicio o no atiende al fondo del debate, pues también se deberá ponderar una administración de justicia pronta y expedita. Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente Jurisprudencia², cuyo rubro y texto señala:

GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES.

La garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos que consagra el artículo 17 constitucional, no deben llegar al extremo de permitir al impetrante plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos le prospera, a pesar de que muchos entrañen puntos definidos plenamente, mientras que, por otro lado, el propio numeral 17 exige de los tribunales una administración de justicia pronta y expedita, propósito que se ve afectado con reclamos como el comentado, pues en aras de atender todas las proposiciones, deben dictarse resoluciones en simetría longitudinal a la de las promociones de las partes, en demérito del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos verdaderamente exigen la máxima atención y acuciosidad judicial para su correcta decisión. Así pues, debe establecerse que el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, no llega al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir deba obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas.

² Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, registro 187528, tomo XV, Marzo de 2002, tesis: VI.3o.A. J/13, página 1187.

Atendiendo a lo que precede, y contrario a las apreciaciones del recurrente, el Magistrado de la Cuarta Sala cumple en su sentencia con los principios de congruencia y exhaustividad, en vinculación directa con los artículos 298, 299 y 300 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es pertinente señalar que el procedimiento administrativo sancionatorio, es una de las garantías mínimas que se impone a la actividad administrativa para el dictado de una resolución, esto es, dicho procedimiento es una sucesión legalmente ordenada de hechos y actos tendientes al nacimiento de una decisión final materialmente administrativa. Esta sucesión legalmente ordenada, además se integra con una serie de garantías y derechos, contemplados en este caso Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, y se adicionan las garantías contenidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, en los procedimientos administrativos sancionatorios, se tiene que respetar indudablemente las siguientes garantías: derecho a ser oído con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable, por una autoridad competente, independiente e imparcial, derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad, conceder los medios adecuados para la preparación de su defensa; y, finalmente, el derecho a un recurso sencillo y rápido.

En efecto como lo refiere el Magistrado de la Cuarta Sala, en el oficio *****, suscrito por el Director de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, el 15 quince de marzo de 2019 dos mil diecinueve, no le fue precisado a la justiciable, en cuál de los **supuesto de incumplimiento** previstos por el artículo 127 Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, se encontraba: a saber:

- Licitante, postor o proveedor **que cometió las infracciones contenidas en el artículo 125 de esta ley**; o bien,
- licitante, postor o proveedor, **que injustificadamente y por causas imputables al mismo, no formalizó el contrato cuyo monto no exceda de cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización diaria elevada al mes.**

No debemos olvidar, que todo acto de autoridad en principio debe estar debidamente fundamentada su competencia, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos, deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad³.

³ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122 y *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 78.

Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores⁴.

Por todo ello, el deber fundamentar y motivar debidamente todo acto de autoridad es una de las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Es así que este Tribunal en Pleno estima **inoperante** el agravio que esgrime la autoridad que recurre, en efecto el oficio *****, es el instrumento para iniciar el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, por ello, éste debe generar certeza jurídica en los licitantes, postores o proveedores, sin que exista la menor duda respecto a la confección de la conducta por la cual serán sancionados, para que se encuentren en posibilidad de tener una adecuada defensa.

Apoya el razonamiento anterior la siguiente tesis⁵ cuyo rubro y texto señalan:

⁴ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 78. Por su parte el Comité de Derechos Humanos consideró que cuando un tribunal de apelación se abstuvo de fundamentar por escrito la sentencia, ello reducía las posibilidades de éxito del acusado si solicitaba autorización para apelar ante un tribunal superior impidiéndole así hacer uso de un remedio adicional. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Hamilton V. Jamaica*, Communication No. 333/1988, CCPR/C/50/D/333/1988, 23 de marzo de 1994.

⁵ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, registro 2005777, tesis IV.2o.A.50 K (10a.), página 2241.

SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO. De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbrído en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI,

Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Énfasis añadido.

Bajo las anteriores premisas se concluye que era obligación de las autoridades demandadas, señalar de manera **completa e integral** a la presunta infractora **los hechos constitutivos de la infracción, para que estuviera en posibilidad de defenderse.**

Es así, que si la norma establece dos supuestos diferenciados -normativa compleja-, al imputado debió señalársele por la autoridad encausada, incluso formal y fácticamente, a cuál de las dos hipótesis se le endilgaba su incumplimiento.

Por lo tanto, ante lo inoperante del agravio esgrimido, lo procedente es **confirmar la sentencia emitida**, ello con fundamento en lo prevenido por los artículos 308, fracción II, 309 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia de 17 diecisiete de marzo de 2020 dos mil veinte, emitida por el Magistrado de la Cuarta Sala, en el proceso administrativo número *****, por lo expuesto en el Considerando Quinto de la presente 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 firman⁶ con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

⁶ Estas firmas corresponden al **Toca 222/20PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **2 dos de diciembre de 2020 dos mil veinte**.