CONFLICTO COMPETENCIAL

EXPEDIENTE: 104/2016 JP

ACTOR: GRUPO ALEKAMI, S. DE R.L. DE C.V.

AUTORIDAD: COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y OTRA AUTORIDAD.

MAGISTRADO PONENTE:
ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

SECRETARIO:
RICARDO BRISEÑO NORIEGA

Mexicali, Baja California a veintiséis de junio de dos mil veinticuatro.

Resolución que resuelve a favor del Juzgado Primero, el conflicto competencial entre éste y la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción, ambos órganos de primera instancia de este Tribunal, sobre quién debe conocer y resolver la litis entre las partes anotadas al rubro.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, vigente hasta el 31 de diciembre de 2017.
Ley de Adquisiciones:	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California.
Comité de Adquisiciones:	Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Baja California.
Juzgado Primero:	Juzgado Primero del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, con sede en Mexicali.
Sala Especializada:	Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción,

.

I. R E S U L T A N D O S:

Antecedentes en sede administrativa:

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

1.- El doce de febrero de dos mil dieciséis, el Comité de Adquisiciones emitió una convocatoria para la licitación pública de contratación de servicios de limpieza para el Gobierno del Estado, identificada con la serie 32065001-009-16, licitación en la que participaron la actora y el tercero, Grupo Comercial Loor, S.A, de C.V.

2.- El veinticinco de febrero de dos mil dieciséis, se efectuó el "Acto de Presentación de Proposiciones y Apertura de Propuestas Técnicas" de la licitación en cuestión, donde se dio lectura en voz alta a cada una de las propuestas de los participantes y se les mostró a los asistentes; ocasión en la que la parte actora afirma haberse percatado que a la propuesta del tercero le faltaba un documento esencial, lo que debió generar su descalificación y desechamiento.

3.- El dos de marzo de dos mil dieciséis, el Comité de Adquisiciones decidió diferir la "Sesión de Fallo Técnico y Apertura de Propuestas Económicas" de la licitación, sesión que realizó los dos días siguientes, donde se dictaminó que la propuesta del tercero reunía los requisitos para participar en la licitación y resultaba favorecida con la contratación licitada; de lo cual el actor se enteró el cuatro de marzo de dos mil dieciséis.

Antecedentes en primera instancia:

4.- El uno de abril de dos mil dieciséis, la actora demandó ante la entonces Primera Sala (ahora Juzgado Primero) de este Tribunal, impugnando:

a) La sesión de Fallo Técnico y Apertura de Propuestas Económicas, de la licitación identificada en el párrafo 1 de este fallo, efectuada el tres de marzo de dos mil dieciséis;

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

b) La sesión de dictamen y fallo de la licitación pública en cuestión, realizada el cuatro de marzo de dos mil dieciséis;

c) El contrato de prestación de servicios de limpieza para el Gobierno del Estado de Baja California, que llegue a suscribirse con el tercero por parte de la Oficialía Mayor, como efecto de la licitación; acto contra el que no se admitió el juicio.

5.- El ocho de abril de dos mil dieciséis (págs. 150 a 153), la Primera Sala admitió la demanda, precisó los actos impugnados y las autoridades demandadas:

a) Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado; y

b) Oficial Mayor de Gobierno del Estado de Baja California, a las que ordenó emplazar, al igual que al tercero.

6.- El día nueve de septiembre de dos mil dieciséis (pág. 2116), producidas las contestaciones de demanda de Oficialía Mayor (págs. 165 a 169) y Comité de Adquisiciones (págs. 174 a 186), el órgano jurisdiccional de primera instancia advirtió la falta de notificación del tercero, por lo que ordenó emplazarlo y diferir la audiencia de pruebas y alegatos (pág. 223).

7.- El veinte de junio de dos mil dieciocho (págs. 3o4 a 1022), el Comité de Adquisiciones aportó a autos copia certificada de las constancias del procedimiento de licitación impugnado en el presente juicio.

8.- El diez de julio de dos mil veintitrés, el ya Juzgado Primero de este Tribunal emitió acuerdo (pág. 1044), en el que declaró ser incompetente para conocer del caso y declinó a favor de la Sala Especializada; aduciendo que la nueva Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa contempla una Sala Especializada en materia de

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción.

A partir de lo anterior estableció que, con base en el artículo tercero transitorio de la nueva ley, el juicio debía tramitarse y concluirse con base en la ley abrogada (citada en el glosario de este fallo), pero ante la nueva Sala, con base en el Acuerdo Primero de este Pleno, de fecha veintidós de octubre de dos mil diecinueve y en el artículo 23 de la nueva Ley del Tribunal, en sus incisos a), b) y c) de la fracción II.

9.- El once de septiembre del mismo año (págs. 1047 a 1054), la Sala Especializada acuso recibo del expediente, determinando rechazar la competencia declinada a su favor por el Juzgado Primero, luego de reproducir el acuerdo aludido y de reproducir el artículo 23 de la nueva ley, en lo conducente, preceptos a los que añadió los artículos 22 de la Ley y 21 del Reglamento Interior de este Tribunal.

Antecedentes en segunda instancia:

10.- En el mismo acuerdo reseñado en el punto anterior, la Sala Especializada remitió el expediente a la Presidencia de este Tribunal, recibido el dos de octubre de ese año, al que recayó acuerdo de recepción al día siguiente (pág. 3840), que designó a los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Guillermo Moreno Sada y Alberto Loaiza Martínez, como lo integrantes del Pleno que resolverían el caso, el último como ponente, a quien se ordenó turnar los autos.

Estudio:

11.- Ante la discrepancia de criterios de dos órganos jurisdiccionales de primera instancia de este Tribunal, en relación a la competencia de un caso, se surte la competencia de este Pleno, prevista en la fracción V del artículo 20 de la Ley del Tribunal[1], por lo que se procede a

[1] "Artículo 20. Es competencia del Tribunal en Pleno: I a IV…

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

conocer y dirimir la presente controversia, sin necesidad de agotar trámite alguno, al no preverlo así la Ley en cita.

- **La decisión del Juzgado Primero:**

12.- Por ser ante quien el particular promovió, y por ende quien primero conoció del caso, se analiza en primer término el acuerdo emitido por el Juzgado Primero, quien aduce ser incompetente por razón de materia, con base en el Acuerdo Primero de este Pleno resolutor, de fecha veintidós de octubre de dos mil diecinueve y del artículo 23 de la entonces nueva Ley del Tribunal (hoy también ya abrogada, a partir del 19 de junio de 2021), en sus incisos a), b) y c) de la fracción II.

13.- El precepto y el acuerdo invocados preveían:

*"**Artículo 23.-** La Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción conocerá de:*

I…

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 y Municipal;

b) Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas estatales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

c) Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, y…".

*"**Acuerdo Primero.-** Se concede a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción; competencia limitada para que, exclusivamente, emita la resolución definitiva que corresponda, en los asuntos promovidos ante las Salas Ordinarias y Auxiliar con fecha anterior al primero de enero de dos mil dieciocho, que se encuentren citados para sentencia y los que se sigan citando, donde el acto o resolución impugnado corresponda a los indicados en el artículo 23, fracción II, incisos a), b) y c), de la Ley del Tribunal…*".

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre los Órganos de Primera Instancia del Tribunal;".

VERSIÓN PÚBLICA

14.- Tras invocar los preceptos que consideró rigen la presente litis, el Juzgado Primero, en lo conducente determinó (pág. 1044, reverso):

"*…se actualiza el supuesto previsto en el punto de acuerdo primero del Acuerdo de Pleno de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual se concedió competencia limitada a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción…".*

15.- Así, en esencia el Juzgado Primero sostuvo que, por acuerdo Pleno, se concedió competencia a la Sala Especializada en asuntos listos para sentencia, en materia de contratos administrativos de obras públicas, arrendamientos, adquisiciones y servicios, celebrados por entidades de la administración pública Estatal o Municipal, por lo que le competía el caso.

- **La decisión de la Sala Especializada:**

16.- Por su parte, el acuerdo de la Sala Especializada, además del artículo 23 ya reproducido, de la Ley del Tribunal vigente entre el uno de enero de dos mil dieciocho y dieciocho de junio de dos mil veintiuno, transcribió los artículos 22 de la Ley en cita y el 21 del Reglamento Interior del Tribunal, como marco de la presente litis:

"*Artículo 22.- Las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas siguientes:*

I.- Los de carácter administrativo emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

II.- Los de naturaleza fiscal emanados de Autoridades Fiscales Estatales, Municipales o de sus Organismos Fiscales Autónomos, que causen agravio a los particulares;

III.- Las que emitan los Órganos de la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados, fisco estatal y fiscos municipales, Poder Legislativo y Poder Judicial del Estado, con motivo de la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

*IV.- Los que se emitan con motivo del incumplimiento de contratos de obra pública y**, en** general, de contratos administrativos en que el Estado, los Municipios o sus Organismos Descentralizados sean parte**.***

VERSIÓN PÚBLICA

V.- Los que versen sobre pensiones y jubilaciones, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California.

VI.- Los dictados conforme a otras leyes que le otorguen competencia al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

VII.- Los de carácter administrativo y fiscal favorables a los particulares, emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando dichas autoridades promuevan su nulidad.

VIII.- Los que se emitan con motivo de la aplicación de la Ley del Notariado para el Estado de Baja California.

En estos casos, la Sala instruirá el procedimiento especial previsto en la Ley del Notariado para el Estado de Baja California, dictando la resolución de primera instancia.

IX.- Las que se susciten entre los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California y las Dependencias de la Administración Pública Centralizada Estatal o Municipal, con motivo de la prestación de sus servicios.

Para efectos de este artículo, son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo.

Las Salas del Tribunal conocerán por razón de territorio, respecto de los juicios que promuevan los particulares o las autoridades, con domicilio en su circunscripción territorial, con excepción de los que se traten de juicio en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción, mismos que deberán turnarse a la sala especializada.

En caso de excusa, recusación o impedimento de cualquiera de los magistrados, se procederá conforme al artículo 17 fracción I de esta Ley.

Del Reglamento Interior del Tribunal:

Artículo 21.- Las Salas del Tribunal tendrán el carácter siguiente:

I. Ordinarias:…

II. Auxiliares:…

III. Especializadas: Atenderán materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en la Ley, como es el caso de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción, que conocerá de los asuntos a que se refiere el artículo 23 de la Ley."

17.- A partir de tales preceptos, la Sala argumentó (pág. 1052):

"*En el presente asunto, los actos impugnados… …no encuadran dentro de la competencia de la Sala Especializada… …indicados en el artículo 23, fracción II, incisos a), b) y c)… …no se trata de una resolución definitiva o acto administrativo que se dicte 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 y Municipal; tampoco es de aquellos que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al reclamante o de las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley de*

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Responsabilidad Patrimonial del Estado; ni de los que imponen sanciones administrativas a los servidores públicos…".

18.- Y concluyó (págs. 1053 a 1054):

"*En efecto, la sesión de fallo técnico y apertura de propuestas económicas de la licitación pública… …32065001-009-16 "Servicio de Limpieza para Gobierno del Estado… …de fecha tres de marzo de dos mil dieciséis y la sesión de dictamen y fallo técnico de la licitación pública… …son actos relativos a un procedimiento administrativo de licitación pública… …por lo que no se surte la competencia de esta Sala Especializada… …en el caso no se actualiza competencia de las indicadas en el artículo 23, fracción II de la Ley del Tribunal… …la competencia de esta Sala Especializada se acota únicamente a aquellas resoluciones o actos que versen sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal; es decir… … controversias donde un particular haya celebrado un contrato administrativo (de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos o servicios)… …en los que la litis verse sobre la interpretación o el cumplimiento del mismo*."

19.- En síntesis la Sala Especializada consideró que el caso no encuadra en los supuestos previstos en los incisos a), b) y c) de la fracción II del artículo 23 de la Ley del Tribunal, que invoca el acuerdo de Pleno en que el Juzgado Primero apuntala su decisión y que los actos impugnados son parte de un procedimiento de licitación pública, a los que esa Sala Especializada es ajena.

- **Punto de contradicción:**

20.- Los dos órganos de primera instancia hicieron una interpretación contradictoria del acuerdo de Pleno del veintidós de octubre de dos mil diecinueve; eje central del debate.

- **Problema Jurídico a Resolver:**

21.- ¿El acuerdo de Pleno en cita, concede competencia a la Sala Especializada para resolver de impugnaciones planteadas en una licitación pública, en contra: a) de la sesión de Fallo Técnico y Apertura de Propuestas Económicas, y b) del Dictamen y Fallo?

Criterio:

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

22.- El acuerdo de este Pleno del veintidós de octubre de dos mil diecinueve (párrafo 13, pág. 5 de este fallo), no le concede competencia a la Sala Especializada para conocer de la impugnación de actos desarrollados en un proceso de licitación pública.

Justificación:

23.- El acuerdo general que se invoca, en su Acuerdo Primero, sólo otorga competencia a la Sala Especializada para emitir resoluciones de fondo, en los juicios que se encuentren citados para sentencia y donde el acto impugnado corresponda a los indicados en el artículo 23, fracción II, incisos a), b) y c) de la Ley del Tribunal[2].

24.- A la letra, en lo conducente el acuerdo primero prevé:

"Se concede a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción; competencia limitada para que, exclusivamente, emita la resolución definitiva que corresponda, en los asuntos promovidos ante las Salas Ordinarias y Auxiliar con fecha anterior al primero de enero de dos mil dieciocho, que se encuentren citados para sentencia y los que se sigan citando, donde el acto o resolución impugnado corresponda a los indicados en el artículo 23, fracción II, incisos a), b) y c), de la Ley del Tribunal…".

25.- Los incisos b) y c), de la fracción II del artículo 23, carecen de relación con la litis, porque se refieren a actos de juicios de responsabilidad patrimonial del Estado (inciso b)) y a resoluciones que impongan sanciones administrativas a servidores públicos (inciso c)).

26.- Por su parte el inciso a) que por su relevancia se reproduce enseguida, también es ajeno al caso:

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 y Municipal;".

27.- La hipótesis del inciso a) que se analiza, en general prevé que la Sala Especializada debe resolver las

[2] Precepto que también obra transcrito, en lo conducente, en el párrafo 13 de este fallo.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de contratos.

28.- Como se advierte, el supuesto alude a controversias sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, y como se anticipó (párrafo 4, inciso c) págs. 150 a 153 de autos), el juicio se desechó por lo que hace a la impugnación del contrato en materia de servicios que se llegare a celebrar entre el Estado y el tercero ganador de la licitación.

29.- La Sala Especializada sólo conoce de los casos de excepción, expresamente listados en el artículo 23 de la entonces Ley del Tribunal, particularmente en el inciso a) de la fracción II, en contratos en los que interviene un ente de la administración pública Estatal o Municipal cuando haya disputa sobre su interpretación o cumplimiento.

30.- Así, el Juzgado Primero es el competente para conocer del caso, porque la Sala Especializada sólo conoce, en materia de contratos administrativos suscritos por un ente de la administración pública estatal o municipal, cuando hay controversias que versen sobre su **interpretación o incumplimiento**.

31.- Luego, por exclusión, el órgano de primera instancia competente para conocer y resolver en general de las controversias planteadas ante este Tribunal, es el Juzgado Primero ordinario.

32.- Tal competencia emana de lo previsto en el artículo 22 de la misma Ley del Tribunal, particularmente en sus fracciones I y IV, que a la letra prevén que las Salas ordinarias (ahora Juzgados de primera instancia) son competentes para conocer de los juicios interpuestos contra resoluciones o actos:

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

"*I.- Los de carácter administrativo emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;*

II.- a III.-…

IV.- Los que se emitan con motivo del incumplimiento de contratos de obra pública y, en general, de contratos administrativos en que el Estado, los Municipios o sus Organismos Descentralizados sean parte;".

33.- Así, si bien con base en el artículo 1, segundo párrafo de la Ley del Tribunal, este Tribunal es competente para conocer del presente juicio, por tratarse de una controversia entre un particular y una autoridad de la administración pública que actúa en relación de supra a subordinación con aquél, no es la Sala Especializada, sino el Juzgado Primero, quien debe resolverla.

Por los motivos y fundamentos expuestos en el presente fallo, y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 94 de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, es de resolver y se...

R E S U E L V E:

ÚNICO.- El Juzgado Primero es el órgano competente para resolver la litis planteada, por lo que a él deben turnársele los autos.

Notifíquese como corresponda a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por mayoría de votos de los Magistrados Alberto Loaiza Martínez –como ponente- y Carlos Rodolfo Montero Vázquez, y Magistrado Guillermo Moreno Sada quien emite voto en contra. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN