ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
S.E.A.F.G.98/SALA ESPECIALIZADA/22

Silao de la Victoria, Guanajuato, 19 diecinueve de abril de 2023 dos mil veintitrés.

VISTO para resolver el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, radicado en esta Sala como **S.E.A.F.G.98/SALA ESPECIALIZADA/22**, -de origen *****, remitido por parte de la Autoridad Substanciadora y Resolutora del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad; en contra de *****; y:

RESULTANDO

PRIMERO. DENUNCIA DE LOS HECHOS. Mediante el oficio ***** de fecha 18 dieciocho de marzo de 2021 dos mil veintiuno, el Directora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Estado, que en adelante se le denominará por sus siglas como SICOM;[1] informó y remitió la documental detectada como alterada, como resultado de la revisión cualitativa de la propuesta legal y financiera, entre otros, del licitante ***** dentro de la licitación simplificada *****.

Se anexó al oficio mencionado, la documental consistente en la Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales que se tachó de alterada.

[1] Siglas que se desprende de su dirección electrónica: https://sicom.guanajuato.gob.mx/.

Versión Pública TJA

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN. Se emitió el informe de presunta responsabilidad administrativa, el 15 quince de septiembre de 2022 dos mil veintidós. El informe mencionado fue recibido por la Autoridad Substanciadora competente en la misma fecha.

TERCERO. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD DE PARTICULARES EN SEDE ADMINISTRATIVA.. La Autoridad Substanciadora del Órgano Interno de Control de la SICOM, emitió el 19 diecinueve de septiembre de 2022 dos mil veintidós, el acuerdo de admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa, con el cual se integró el expediente *********. En el acuerdo referido se admitió el informe de presunta responsabilidad, se instauró el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de *********; se tuvo a la autoridad investigadora por ofreciendo como pruebas de su parte diversas documentales, así como un dispositivo digital, se ordenó emplazar al imputado para que compareciera al desahogo de la audiencia inicial, a la que también se citó a la autoridad investigadora.

El 07 siete de diciembre de 2022 dos mil veintidós se celebró la audiencia inicial, con la presencia del sujeto a procedimiento y su defensora.

En el proveído de 09 nueve de diciembre de 2022 dos mil veintidós, la autoridad substanciadora del procedimiento de responsabilidad administrativa una vez desahogada la audiencia inicial, ordenó remitir las constancias respectivas a este tribunal administrativo para que continuara con el desahogo del procedimiento.

Versión Pública TJA

CUARTO. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD DE PARTICULARES EN SEDE JURISDICCIONAL. En el auto de 10 diez de enero de 2023 dos mil veintitrés se determinó que esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas es competente para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa instaurado en contra de *****. Se formó y registró el expediente como **S.E.A.F.G.98/Sala Especializada/22**; se ordenó notificar a las partes respecto de la recepción del expediente, se tuvo al presunto responsable señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en Guanajuato Capital y por designando autorizada de conformidad con lo previsto en el artículo 117, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

En el acuerdo de 25 veinticinco de enero de 2023 dos mil veintitrés se tuvo a la Autoridad Substanciadora y Resolutora del Órgano Interno de Control de la SICOM, por remitiendo las constancias originales de notificación del expediente disciplinario mediante las cuales se informó a las partes de la remisión del expediente a esta sala especializada.

En este mismo acuerdo se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la Autoridad Investigadora del Órgano Interno de Control de la SICOM; así como el **DVD-R** que contiene archivos digitales que corresponden a las bases de licitación simplificada ***** en el formato de editor de textos *Word* y anexos en la parte legal y financiera en formato *Excel.*

Al sujeto a procedimiento, se le tuvo por formulando manifestaciones; más no ofreció pruebas de su parte.

Versión Pública TJA

De esta manera, al no existir pruebas pendientes por desahogar se cerró el período probatorio y se declaró abierto el período de alegatos por un término de 5 cinco días hábiles comunes a las partes.

Por medio del proveído de 28 veintiocho de febrero de 2023 dos mil veintitrés se tuvo al presunto responsable y a la Autoridad Investigadora por rindiendo alegatos. En consecuencia, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó dictar sentencia

CONSIDERANDO

PRIMERO.- COMPETENCIA. Esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, es competente para conocer y resolver el presente procedimiento de responsabilidad administrativa de conformidad con lo establecido en los artículos, 109, primer párrafo y fracción IV, primer párrafo y 116, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracciones, IV y XVII, 4, fracción III, 12 y 209, fracciones, IV y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 81 y 124, primer párrafo y fracción III, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 3, fracciones IV y XVI, 12 y 209, fracciones, IV y V, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; y 4 fracción III, y 8 fracción I inciso b), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

La presente resolución versa sobre la presunta comisión del acto de particulares vinculado con una falta grave, consistente en la **UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA**, previsto en el artículo 69, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para

Versión Pública TJA

el Estado de Guanajuato; por lo que corresponde a la competencia exclusiva de esta sala.

SEGUNDO.- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA. Del estudio del expediente no se advierte ninguna causa de prescripción de las previstas en el artículo 74, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

No se aprecia en el asunto que se resuelve que se actualice alguno de los supuestos de caducidad de la instancia previstos en el mencionado artículo 74, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato. Tampoco se advierte ninguna otra de las causas de improcedencia, ni de sobreseimiento de las establecidas en los artículos, 196 y 197, de la mencionada ley local en materia de responsabilidades administrativas.

TERCERO.- CALIDAD DE PARTICULAR. Se tiene acreditado que ***** fue invitado a participar en la Licitación Simplificada número *****. Mediante escrito de fecha 22 veintidós de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, el ahora sujeto a procedimiento manifestó su aceptación por participar en esa licitación.

Posteriormente, su participación se acreditó de la Presentación y Apertura de Propuestas correspondiente a la licitación referida, la cual se presentó el 4 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, de manera que el presunto responsable tenía la calidad de licitante que formuló su propuesta para ser contratado como ejecutor de una obra pública, de manera que su conducta frente a un procedimiento administrativo está sometida al régimen de responsabilidades administrativas previsto en las leyes general y estatal de la materia.

Versión Pública TJA

Cabe precisar además, que la calidad de licitante, así como la participación del sujeto a procedimiento en aquella licitación, no fue un punto controvertido en este procedimiento.

CUARTO.- HECHOS CONTROVERTIDOS. En el informe de presunta responsabilidad administrativa, en el apartado *«V. Narración de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa»*, se precisan los hechos siguientes:

> **«PRIMERO.** La Dirección de Licitaciones y Contratos, de esta Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad, conforme a sus atribuciones, tramitó y sustanció el Procedimiento de Contratación en la modalidad de Licitación Simplificada número *****, para la ejecución de los trabajos denominados «ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA E INSTALACIONES DEL NÚCLEO TECNOLÓGICO EN EL PLANTEL: IECA SILAO».
> [...]
> **CUARTO.** El contratista *****, fue invitado a participar en la licitación simplificada *****, ello mediante el oficio *****, del 20 veinte de noviembre de 2019 dos mil diecinueve. En tal virtud, el contratista en comento, manifestó su aceptación por participar en esta licitación [...]
>
> **QUINTO.** Durante el trámite **de esta licitación simplificada, el licitante ***** , tuvo participación en todas y cada una de sus etapas,** por lo que el 04 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, el contratista **C. *****;** y más aún tuvo participación de manera personal en el acto correspondiente a la *«PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPUESTAS»*, y fue en esta etapa, en la que presentó sus propuestas técnicas, económica, legal y financiera. A dicha propuesta Legal y Financiera, **se encuentra integrado el documento "Opinión del Cumplimiento de Obligaciones Fiscales", con número de folio *****, con RFC: *****, emitida en sentido Positiva, en el que consta que la revisión practicada fue el 04 de diciembre de 2019.**

Versión Pública TJA

SEXTO. El 18 dieciocho de marzo de 2021 dos mil veintiuno, el Director de Asuntos Jurídicos de esta Secretaría, mediante oficio *********, informó a este Órgano Interno de Control, que se presentaron inconsistencias en la revisión cualitativa de la propuesta legal y financiera, entre otros, del licitante *********, en la licitación simplificada *******.** A dicho oficio se adjuntó copia certificada de la **Opinión del Cumplimiento de Obligaciones Fiscales**, de folio *****, con RFC: *****, a nombre de *********.

En este mismo sentido, mediante oficio ********* del 11 once de mayo de 2021 dos mil veintiuno, el Director de Asuntos Jurídicos de esta Secretaría remitió copia certificada del oficio *********, del 18 dieciocho de febrero de 2020 dos mil veinte, suscrito por la Titular de la Administración General de Recaudación, a través del que refirió lo siguiente:

> «Me refiero a su oficio [...] de fecha 20 de diciembre de 2019, el cual fue remitido por la Administración Desconcentrada de Recaudación de Guanajuato "2", mediante dicho oficio [...] de fecha 13 de enero del 2020 y recibido en esta Administración el 13 de febrero del año en curso en el cual se adjunta 2 opiniones de cumplimiento como se describe a continuación:
> ...
> 2. LICITANTE *****
> LICIITACIÓN: *****
>
> OBSERVACIÓN: Presenta opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales clave RFC: *****, sin embargo, al verificar el sello bidimensional, clave RFC es distinta ya que aparece ***** de fecha 19 de agosto de 2019...

Por lo anterior, se dio inicio al expediente de Investigación por Presunta Responsabilidad Administrativa *********, en la que se determinó procedente presentar ante la Autoridad Substanciadora y Resolutora de esta Secretaría, el presente Informe de Responsabilidad Administrativa.

Versión Pública TJA

SÉPTIMO. Del análisis y revisión efectuada a la información recabada, se advierte que:

[...]

- Dicha aseveración es reforzada por lo manifestado por la Titular de la Administración General de Recaudación, del Servicio de Administración Tributaria, mediante acuse del oficio número [...] fechado el 18 dieciocho de febrero de 2020 dos mil veinte, puesto a disposición de este Órgano Interno de Control por la Dirección de Asuntos Jurídico de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad, como respuesta a consulta realizada a esa Instancia.»

En estos términos, del análisis y revisión efectuada a la información recabada por la autoridad investigadora, se advierte que:

- El 20 veinte de noviembre de 2019 dos mil diecinueve, el contratista ********* fue invitado a participar en la licitación simplificada *****, ello mediante oficio *****, del 20 veinte de noviembre de 2019 dos mil diecinueve. Mediante escrito fechado dos días después, el citado particular manifestó su aceptación por participar en aquel procedimiento y anexó el comprobante de pago de las bases de licitación.

- Las bases de la licitación simplificada, ofrecida en formato digital (DVD-R), contienen en su disposición IX, la mención consistente en que las condiciones contenidas en esas bases de licitación simplificada, así como en los anexos legales, financieros, técnicos y económicos serían obligatorios para los licitadores y que no serían sujetos a negociación.

Versión Pública TJA

- El 26 veintiséis de noviembre de 2019 dos mil diecinueve se llevó a cabo la visita de obra, en la que se asentó la mención a que el sujeto a procedimiento participó, así como el nombre y firma de quien acudió en su representación. Obra además su participación en la Junta de Aclaraciones, mediante el acta de fecha 27 veintisiete de noviembre de 2019 dos mil diecinueve.

- Se hizo constar también la entrega de propuesta que realizó el contratista, mediante el Acta de Presentación y Apertura de Propuestas, de fecha 04 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve. En ese documento se hizo constar la aceptación de su propuesta para su análisis cualitativo.

- Como parte de la propuesta legal que entregó el sujeto a procedimiento, obran copias certificadas del documento "Opinión del Cumplimiento de Obligaciones Fiscales" de folio ***** de fecha 04 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, con el RFC *****, a nombre de la persona física *********, emitida en sentido positivo (sin obligaciones fiscales).

  Ese documento contiene la firma autógrafa del contratista (hecho que no fue objetado, controvertido, ni desvirtuado). Contiene además, sello digital y código QR del Servicio de Administración Tributaria.

- Una vez que la Directora de Asuntos Jurídicos realizó la verificación del sello bidimensional contenido en el

Versión Pública TJA

documento anterior, se percató de que correspondía a un RFC diferente al del contratista.

- Para corroborar lo anterior, mediante oficio ***** de fecha 20 veinte de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, dicha autoridad remitió la Opinión de Cumplimiento y solicitó a la Administración General de Recaudación, del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que corroborara la información contenida en ella.

- En su oficio 400 02 02 00 00 2020-**** de fecha 18 dieciocho de febrero de 2020 dos mil veinte, la Administradora de Promoción y Vigilancia del SAT manifestó:

> «Se identificó que en la consulta el folio *********, se emitió para un contribuyente distinto a *****, en feca 19 de agosto de 2019, en sentido positivo; por lo que la información de la opinión del cumplimiento que nos adjunta, **no es coincidente** con la información de nuestros registros.»

En estos términos, está acreditada la existencia de una Licitación a la que el sujeto a procedimiento fue invitado a participar. Quedó probado además, que éste manifestó su interés y participó en todos los actos previos a la presentación de su propuesta.

También quedó probado que con motivo de la presentación y apertura de propuestas del procedimiento de licitación en mención, realizado el 04 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, el ahora sujeto a procedimiento presentó sus propuestas técnica y económica; así como los documentos legales y financieros. Dentro de

Versión Pública TJA

esos documentos se encontraba la "Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales, de folio ******"; mismo que una vez verificado, fue tachado de alterado por las discrepancias que ahí se señalaron.

A los medios de prueba antes mencionados, por tratarse de copias debidamente certificadas, con fundamento en los artículos, 130, 131 y 133, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, en relación con el artículo 123, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se les otorga valor probatorio pleno para acreditar los hechos que en ellos se hicieron constar.

Ahora bien, en la audiencia inicial celebrada el 07 siete de diciembre de 2022 dos mil veintidós, compareció la persona encausada, en compañía de su defensora y rindieron su declaración por escrito. Asimismo, presentaron alegatos en el momento procedimental oportuno:

En lo esencial, en ambas actuaciones manifestaron lo siguiente:

1. Negó haber incurrido en la conducta que le fue imputada.

2. Que las pruebas que ofreció la autoridad demandada eran insuficientes para acreditar la conducta atribuida, pues dijo que solo constituían indicios. Solicitó que no se les concediera valor probatorio a las pruebas ofrecidas por la autoridad investigadora.

3. Que la autoridad había omitido realizar una investigación exhaustiva, completa, imparcial, técnica y empírica.

Versión Pública TJA

4. Dijo que el documento en que las autoridades basaron su imputación, solo acreditaban que la clave de RFC era distinta; más no que hubiera utilizado información alterada. Señaló que por ende, se vulneraba el principio de tipicidad y el de debida fundamentación y motivación.

QUINTO.- ANÁLISIS DE LA CONDUCTA INFRACTORA. De todos los hechos descritos se desprende que la persona inculpada presentó el documento cuestionado, situación que se probó mediante la exhibición de las documentales a las que se aludió.

Por su parte, el sujeto a procedimiento no negó, ni controvirtió su participación en esa licitación, ni tampoco objetó la presentación de la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales que fue tachada de alterada, es decir sobre este aspecto no existe controversia.

Ahora bien, la falta de particulares que se imputa a la persona acusada, es la prevista en el artículo 69, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que establece lo siguiente:

> **Artículo 69.** Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna. [....]

En este contexto, resulta medular determinar si el documento cuestionado se ubica en la hipótesis normativa arriba descrita. El precepto en estudio alude a «documentación o información falsa o

Versión Pública TJA

alterada» y la conducta imputada como se desprende del informe de presunta responsabilidad administrativa consiste en:

«VI. Infracción que se imputa al presunto responsable:

A la persona física *******,** por utilizar información alterada dentro del procedimiento administrativo de Licitación Simplificada *******;** toda vez que en fecha 04 cuatro de diciembre del 2019 dos mil diecinueve, presentó entre otros documentos, el correspondiente a la «Opinión del Cumplimiento de Obligaciones Fiscales» de folio *********, en el que obra fecha 04 cuatro de diciembre del 2019 dos mil diecinueve, que obra fecha 04 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, RFC ***** en sentido **positiva**; siendo que del sello bidimensional contenido en ese documento, así como de las pruebas que fueron aportadas, se constató que la Titular de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, mediante oficio *****, señaló «*Me refiero a su oficio ***** de fecha 20 de diciembre de 2019, el cual fue remitido por la Administración Desconcentrada de Recaudación de Guanajuato "2", mediante dicho oficio ***** de fecha 13 trece de enero de 2020 y recibido en esta Administración el 13 de febrero del año en curso en el cual se adjunta 2 opiniones de cumplimiento como se escribe a continuación:*

...

*2. LICITANTE ******

*LICITACIÓN: ******

*OBSERVACIÓN: Presenta opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales clave RFC: *****, sin embargo, al verificar el sello bidimensional, clave RFC es distinta ya que aparece ***** de fecha 19 de agosto de 2019...*»

Por lo anterior, se presume que se actualiza lo establecido en el artículo 69, en el supuesto específico de utilización de información alterada, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; en relación con el Artículo 65 fracción I, incisos a) y b), fracción III inciso c), de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato; las bases de la Licitación

Versión Pública TJA

> Simplificada *****, especialmente en la **disposición IX**, anexo *****. Los anteriores fundamentos legales se reproducen a continuación:
> [...]
> Lo anterior se considera así, pues con los elementos probatorios recabados se corroboró que la persona física *****, presentó documentación alterada en la licitación simplificada número *****, con el propósito de simular el cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases de la licitación referida y en dado caso estar en condiciones para poder ser adjudicado del contrato de obra pública respectivo.»

Por tanto, resulta fundamental determinar si el documento cuestionado presenta información falsa o alterada. Esto así se considera cuando se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

1. Cuando su contenido ideológico no concuerda con la realidad, es decir lo expresado en el documento no se corresponde con los hechos de los que se desprende.

2. Cuando la firma que aparece en el documento no es auténtica respecto de la firma indubitable de la persona a quien se atribuye la autoría de ese documento. Si la firma no es auténtica, el documento carece de la voluntad del autor para emitir el documento como se expidió.

3. El documento no reúne los requisitos legales que le corresponden; no presenta los elementos formales que sustentan la validez y veracidad de su contenido, en tanto que el contenido del documento requiere de esas formalidades para producir sus efectos jurídicos.

4. El documento presenta alteraciones o modificaciones que afectan la validez de su contenido. Existe evidencia de que el documento fue

Versión Pública TJA

modificado o alterado de forma indebida, afectando la certeza de su contenido.

En el caso en estudio, se acredita el supuesto previsto en el punto 1; pues el documento cuestionado presenta un contenido ideológico que no concuerda con la realidad; es decir, lo expresado en el documento no se corresponde con los hechos de los que se desprende; en virtud de que por medio de ese documento el particular imputado pretendía hacer constar que cumplía un requisito solicitado en la licitación pública simplificada en la que exhibió el documento referido.

Así, el documento base de la infracción administrativa imputada a la persona encausada, como se ha expuesto, de acuerdo con la verificación que realizó en un primer momento el Director de Asuntos Jurídicos, respecto del sello bidimensional, así como con la que posteriormente realizó el Servicio de Administración Tributaria; fueron coincidentes al manifestar que la opinión de cumplimiento de obligaciones presentada por el sujeto a procedimiento, se había emitido para un contribuyente distinto, y en una fecha distinta; por lo cual afirmaron que aquella información no era coincidente a la contenida en los registros de esta última dependencia.

De esta manera, es cierto que existe una inconsistencia entre la información del documento impreso y la información contenida en el sello bidimensional; es decir si se analiza el documento en su integridad resulta que presenta información contradictoria que afecta su veracidad y efectos jurídicos; por lo que es claro que el documento cuestionado no reúne los requisitos de validez respectivos, deficiencia que afecta la certeza de su contenido.

Versión Pública TJA

En este orden de ideas, al tratarse aquella opinión de cumplimiento de obligaciones, de un documento precisamente de índole fiscal; es claro que el Servicio de Administración Tributaria es la autoridad rectora en la materia y quien tendría en sus archivos y registros la información real y auténtica, conforme a la que pudiera cotejarse cualquier otra en esa materia.

Por lo anterior, la información contenida en el oficio ***** de fecha 18 dieciocho de febrero de 2020 dos mil veinte, suscrito por la Titular de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, se considera eficaz para efecto de reflejar en forma fehaciente la autenticidad o alteración del documento cuestionado.

En este caso, tal como se hizo constar en ese documento, se reportó que la opinión de cumplimiento en sentido positivo que presentó *****, no era coincidente con a información que obra en sus registros, dado que ese folio se había emitido para un contribuyente distinto. Esto ratifica lo dicho inicialmente por la autoridad, en el sentido de que el sello bidimensional se refería a un RFC diferente, e incluso a una fecha distinta.

En este orden de ideas, el hecho de que la opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales presentada por el sujeto a procedimiento, contenga el nombre de *****, pero el sello bidimensional y un contenido que corresponde a un contribuyente distinto; no puede sino implicar que el mismo fue alterado. Se cubren entonces los extremos contenidos en el supuesto de falta imputado.

Lo anterior tiene sustento en el siguiente criterio jurisprudencial Tesis: 1a. LXXII/2019 (10a.), emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal,

Versión Pública TJA

visible en el Semanario Judicial de la Federación, el 23 de agosto de 2019, Registro: 2020453, aplicable por analogía en atención a los medios que establece para estudiar la autenticidad de un documento público.

> **DOCUMENTAL PÚBLICA. EL VALOR PROBATORIO QUE ASIGNA EL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ABROGADO, NO ES ABSOLUTO.** El valor pleno de la prueba documental pública que le confiere el artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Penales, abrogado, no es absoluto, ya que si bien los documentos públicos hacen prueba plena, tal categoría puede ser desvirtuada por las partes, ya que tienen la oportunidad de objetarlos de falsos y pedir su cotejo con los originales existentes en los archivos, esto es, confiere oportunidad a quien los impugna de aportar las pruebas o agotar los medios pertinentes para desvirtuarlos. Así, el valor legal que se asigna a la documental pública, en torno a que hace prueba plena, goza de una presunción de validez, que las partes tienen el derecho de demostrar su falsedad, pues cuando existe colisión entre el documento público con otros medios de prueba, la veracidad del documento puede desvirtuarse mediante la valoración de una prueba en contrario. **Por lo que, el documento público hace prueba plena hasta en tanto no sea demostrada su falsedad, luego, tal valor corresponde a un aspecto de autenticidad no de eficacia probatoria, ya que la falsedad del documento está en función de verificar los requisitos formales de su emisión como la autoría del documento por un funcionario público, revestido de fe pública, dentro de sus límites de competencia, y que la calidad de público se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes,** tal como se advierte del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En ese orden de ideas, si bien se ha asociado la expresión prueba plena con el documento público, como una regla legal de valoración, ese término no debe entenderse dirigido a su eficacia o alcance probatorio, sino que se limita a una dimensión formal o

Versión Pública TJA

> adjetiva de la prueba, es decir, **a la protección de la documental pública respecto de sus elementos formales fren**te **a su imputación basada en otros medios de prueba.**[2]

El resaltado es propio.

También resulta aplicable la tesis: I.9o.A.16 K, emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Página: 2982, Registro: 165018, que permite sustentar la autenticidad del documento cuestionado para determinar si se acredita o no, la utilización de documento falso, cuando se trata de un documento que se exhibe como público.

> **INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY DE AMPARO. NO SÓLO VERSA SOBRE LOS SELLOS Y FIRMAS QUE LOS CALCEN, SINO QUE SU MATERIA PUEDE REFERIRSE A LA VERIFICACIÓN DE OTROS ELEMENTOS EXTERNOS, POR LO QUE SI AQUÉLLOS (SELLOS Y FIRMAS) NO SON ANALIZADOS, ESA CIRCUNSTANCIA NO HACE QUE DICHOS DOCUMENTOS ADQUIERAN AUTENTICIDAD, SI POR DIFERENTES MEDIOS SE DEMUESTRA LA FALTA DE ÉSTA.** Si bien es cierto que en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, la calidad de público de un documento se demuestra por la existencia regular de sellos y firmas, también lo es que tal declaración no hace que dichos elementos sean los únicos a considerar para tal efecto, **pues el segundo párrafo del mencionado precepto se refiere adicionalmente a "otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes".** De esta forma, el incidente de falsedad de documentos a que se refiere el artículo 153 de la Ley de Amparo no sólo versa sobre los sellos y firmas que los calcen, sino que su materia puede referirse a la verificación de otros elementos externos, tales como la autenticidad del número progresivo de registro que ostentan o que se encuentren registrados ante la autoridad a la que se atribuye su

[2] Lo resaltado no es propio.

Versión Pública TJA

> expedición; de no ser así, se limitaría la materia del incidente a sólo dos elementos externos de los documentos -sellos y firmas-, por lo que aun cuando éstos no sean analizados, esa sola circunstancia no hace que aquéllos adquieran autenticidad, si se allegaron diferentes medios de prueba que demuestran la falta de ésta.

Lo resaltado no es propio.

Derivado de lo anterior, no le asiste la razón al sujeto a procedimiento en cuanto a su argumento en relación con una insuficiencia probatoria, o que las pruebas exhibidas por las autoridades investigadora y substanciadora, sólo adquieran un valor indiciario.

A lo anterior se suma, la omisión por parte del sujeto a procedimiento en tanto no objetó, desvirtuó, ni ofreció algún medio probatorio que pudiera controvertir lo señalado por las autoridades. No manifestó oposición alguna tampoco, en cuanto a haber presentado precisamente ese documento como parte de su propuesta en el citado procedimiento de licitación. No brindó tampoco, algún argumento o explicación que pudiera justificar la falta de congruencia entre el RFC para el que se emitió esa opinión de cumplimento, y su nombre en el documento.

Finalmente, el sujeto indiciado tampoco exhibió durante la secuela del procedimiento, algún otro medio probatorio que acreditara su cumplimiento con aquellas obligaciones fiscales, y por ende, que por su parte no hubiese tenido necesidad de presentar un documento de cumplimiento emitido para una persona distinta.

En conclusión, la opinión de cumplimiento en estudio no fue reconocida por la institución emisora y existe evidencia suficiente de que se exhibió un documento que no fue expedido en esa fecha y sin que exista certeza de que la información contenida en el documento

Versión Pública TJA

presentado corresponde a la persona que lo exhibió, para participar en la licitación respectiva. Es decir, se presentó un documento alterado con un contenido ideológico que no concuerda con la realidad. De igual manera se considera que el sentido de la resolución [«positiva» respecto del cumplimiento de obligaciones fiscales] no es posible tenerlo como cierto, dadas las inconsistencias del documento correspondiente.

Así, en el caso en estudio es suficiente con que se acredite el incumplimiento de un deber que conlleva a la comisión de la falta disciplinaria imputada. Bajo este contexto, tanto los servidores públicos, como los particulares que se vinculan con la administración pública, por ejemplo, cuando deciden participar en un procedimiento de licitación; asumen el deber de cumplir con las reglas que rigen el procedimiento correspondiente, de manera que la inobservancia de ese deber puede constituir una infracción administrativa disciplinaria que corresponde a una falta de particulares [acto de particulares vinculado con una falta grave].

Es decir si el particular sujeto a procedimiento recibió una invitación y aceptó participar en la licitación pública respectiva, incluso presentó su propuesta con los requisitos establecidos, significa que aceptó expresamente cumplir con el deber de conducirse con respeto a las reglas y procurar que su conducta fuera congruente con la actuación que se espera de un particular que interviene en una licitación de conformidad con los valores éticos aplicables y el cuidado en la integración de su expediente.

Por tanto, el presunto responsable, independientemente de que hubiera solicitado o gestionado por sí o por interpósita persona el documento cuestionado, tenía el deber de revisarlo antes de

Versión Pública TJA

presentarlo en el momento de la recepción de su propuesta; deber que omitió puesto que de haberlo cumplido habría advertido que las incidencias antes descritas afectaban la validez y certeza de dicho documento; de manera que faltó a su deber de lealtad al procedimiento de licitación y de respeto y cuidado a las reglas del mismo.

Lo anterior tiene apoyo en el criterio que se expone a continuación en el cual se delimita el derecho administrativo disciplinario al cumplimiento de deberes que se espera de los servidores públicos; y se agrega; de los particulares, que interactúan con la propia administración pública.

> **PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE APLICA EL DERECHO DISCIPLINARIO. SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS DE AQUELLOS QUE, A PESAR DE ENCONTRARSE RELACIONADOS O BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS, SEAN SOLUCIONADOS CON FUNDAMENTO EN EL DERECHO PENAL.** De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en términos de la legislación penal; asimismo, se le aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo que se conoce como derecho disciplinario; finalmente, la ley establece los procedimientos autónomos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. En estas condiciones, la facultad sancionadora de la administración forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, de manera que aquéllas no son sino manifestaciones concretas de éste. La razón de esta diversidad de instancias punitivas radica en que la naturaleza, fines y objetivos perseguidos en ambas regulaciones son diversos, verbigracia, en el derecho penal el objetivo principal es

Versión Pública TJA

promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados mediante las normas (la vida, la propiedad, etcétera); de ahí que prohíba y sancione las conductas dirigidas a lesionarlos o ponerlos en peligro. En cambio, el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los gobernados, al imponer a una comunidad específica –servidores y funcionarios públicos–, una modalidad de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de lo cual deriva que, **al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, debe aplicarse la sanción disciplinaria.** Así, el ius puniendi lo ejerce el Estado bajo modalidades o manifestaciones distintas al derecho penal, como en el disciplinario y, en general, el administrativo sancionador, ambiental, fiscal y otros, con la condición de que se apliquen, mutatis mutandi, los principios del derecho penal, tanto para efectos garantistas del presunto inculpado y de la sociedad, como para incentivar y encauzar políticas públicas de eficiencias y disuasión en favor de la ciudadanía, como es una eficiente función pública y combate a la corrupción e ilegalidad en el actuar de servidores públicos. En síntesis, el derecho debe verse como un medio o mecanismo de control social para dirigir e incentivar comportamientos, a fin de realizar o consumar resultados sociales y metas que son distintas en el ámbito penal y en el administrativo sancionador. De ahí que los procedimientos en los que se aplica el derecho disciplinario son independientes y autónomos de aquellos que, a pesar de encontrarse relacionados o basados en los mismos hechos, sean solucionados con fundamento en el derecho penal.[3]

Énfasis añadido.

De igual manera no se advierten violaciones al debido proceso, al principio de tipicidad, ni al derecho de presunción de inocencia que hayan afectado las defensas del particular encausado.

[3] Tesis: I.4o.A.115 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 55, junio de 2018, t. IV, p. 3117, Registro digital: 2017127.

Versión Pública TJA

En consecuencia de lo expuesto y una vez analizados los argumentos del sujeto a procedimiento disciplinario, **ESTE JUZGADOR TIENE POR ACREDITADA** la comisión **DE LA FALTA DE PARTICULARES VINCULADO CON UNA FALTA GRAVE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO, 69, primer párrafo,** de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, es decir se acreditó la responsabilidad administrativa de *****, respecto de la infracción denominada **UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA O ALTERADA.**

SEXTO. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. Para individualizar la sanción que corresponde al imputado, se debe atender a lo dispuesto en los artículos, 24, 25, 81, fracción I, 82, 83 y 84, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que establecen lo siguiente:

> **Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.
>
> **Artículo 25.** En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:
>
> **I.** Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;

Versión Pública TJA

II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;

III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;

IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación del Estado;

V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;

VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el

Versión Pública TJA

equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

c) Resarcimiento por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

II. [...]

Artículo 82. Para la imposición de las sanciones por Faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos:
I. El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares;
II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley;
III. La capacidad económica del infractor;
IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y
V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

Artículo 83. El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

Las personas morales serán sancionadas por la comisión de Faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.

Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

Versión Pública TJA

> **I.** La suspensión o la destitución del puesto de los Servidores Públicos, serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el titular o servidor público competente del Ente público correspondiente;
>
> **II.** La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y
>
> **III.** Las sanciones económicas serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por la Secretaría de Finanzas y Administración.»

En consecuencia, de los requisitos enlistados se desprende lo siguiente:

I. El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares; El acto de particulares materia de esta sentencia se atribuye directamente a *****; de manera que la autoría material de la conducta reprochada le corresponde exclusivamente a la persona indiciada. Este elemento de individualización por tanto, obrará como agravante.

II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley; no obran pruebas que acrediten la comisión de otras faltas administrativas análogas a la que se imputa a la persona encausada, por lo que esta será considerada como la primera ocasión que comete una falta de particulares, y obrará como atenuante.

III. La capacidad económica del infractor; no se cuenta con medios probatorios para precisar este requisito, por lo tanto será considerado en favor de indiciado, para efecto de determinar la sanción correspondiente.

Versión Pública TJA

IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado; La falta de particulares atribuida a *****, no causó daño ni puso en peligro el adecuado desarrollo del procedimiento administrativo de licitación en el cual se desarrollaron los hechos; dado que la propuesta fue desechada por incumplimiento de las condiciones solicitadas por la licitante, una vez realizada la evaluación económica de las propuestas.

Es decir, independientemente de la infracción que se le demostró, la propuesta del responsable no prosperó por razones diversas; de manera que no se afectó, ni se comprometió, el erario estatal, el proceso licitatorio, ni la correcta prestación de los servicios que se concursaron. Esto obrará por tanto, en favor del particular.

V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado; la conducta reprochada no causó beneficio pecuniario alguno a la persona responsable, ni provocó daños o perjuicio al Estado o a la regularidad de la actividad administrativa a su cargo, los efectos de la conducta imputada fueron de carácter procedimental, sin que trascendieran al resultado del fallo por lo tanto será considerado a favor, para determinar la sanción correspondiente.

Por lo que hace a lo previsto en los artículos, 24 y 25, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que se deben tomar en consideración para determinar las sanciones de las personas jurídicas; se advierte que en el expediente en estudio, no se aprecian pruebas documentales que permitan demostrar que la persona encausada cuenta con un política de integridad, de igual manera no obra constancia de que la autoridad responsable de la licitación, ni la autoridad investigadora le haya requerido para que

Versión Pública TJA

exhibiera los documentos necesarios para demostrar que cuenta con un política de integridad en los términos de la ley de responsabilidades administrativas vigente en Guanajuato.

Por tanto, ante la omisión de la autoridad administrativa en materia de licitaciones, como de la autoridad investigadora que tampoco requirió la acreditación de la política de integridad de la persona imputada, estos requisitos se analizarán a favor de la persona jurídica encausada. De igual manera no se advierten ninguno de los criterios atenuantes o agravantes, de entre los previstos en los últimos párrafos del artículo 81, de la ley local en materia de procedimientos administrativos disciplinarios.

Por lo anterior, dada la naturaleza de la falta, que no se causaron daños y la persona responsable no obtuvo ningún beneficio patrimonial indebido; se determina imponer de conformidad con los principios de proporcionalidad y razonabilidad la **sanción de inhabilitación temporal** a *********, **para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un período de 3 tres meses**, es decir, la mínima sanción establecida en el artículo 81, fracción I, inciso b), de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

De conformidad con los artículos, 84, fracción II, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, la sanción de inhabilitación temporal se deberá ejecutar por conducto de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad [SICOM]; y con la intervención de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas; para que la sanción se inscrita en las plataformas y registros federales, estatales y concurrentes con los municipios del

Versión Pública TJA

Estado, de manera que la inhabilitación surta sus efectos de manera plena y de conformidad con los lineamientos correspondientes de la plataforma digital estatal.

De igual manera la imposición de esta sanción, excluye el procedimiento previsto en el artículo 125, de la Ley de Obra Pública y servicios relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y la sanción –en su caso- que resultara procedente, debido a que no sería posible sancionar dos veces a la misma persona, por los mismos hechos, por lo que si la conducta imputada se pudiera considerar como una violación a la ley en materia de obra pública referida y se tipificó como acto de particulares vinculado con una falta grave y se aplicó la sanción conducente de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, se excluye la aplicación de cualquier otra ley que tipifique y sancione los mismos hechos, en un cuerpo legal diverso.

SÉPTIMO. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción V, del artículo 138, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se informa al sujeto a procedimiento que la presente resolución puede ser impugnada a través del recurso de apelación, previsto en el artículo, 216, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

De conformidad con los artículos, 215 y 216, de Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato y 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; las demás partes pueden impugnar esta sentencia, mediante el recurso de apelación antes mencionado.

Versión Pública TJA

Cabe precisar que el recurso de revisión previsto en el artículo, 220, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, solamente podrá promoverse contra la resolución definitiva que en su caso dicte el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en la resolución del recurso de apelación promovido por las autoridades a que alude el citado artículo 220, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

RESUELVE:

PRIMERO. Esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, resulto competente para conocer y resolver el presente procedimiento de responsabilidad administrativa por acto de particulares vinculado con una falta grave; como se expuso en el considerando primero.

SEGUNDO. Quedó plenamente acreditada la responsabilidad administrativa de *****, derivada de la comisión del acto de particulares relacionado con falta grave [falta de particulares] prevista en el artículo 69, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, como se desprende de los considerandos cuarto y quinto. Se impone al activo la **sanción de inhabilitación temporal** en los términos precisados en el considerando sexto.

TERCERO. Notifíquese la presente resolución al particular responsable *****, de manera personal y por oficio; a la persona titular de la

Versión Pública TJA

Dirección de Asuntos jurídicos de la SICOM, para su conocimiento, en su carácter de denunciante y a las autoridades, investigadora y substanciadora, del Órgano Interno de Control de la misma dependencia, así como a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado; para la debida ejecución de la sanción impuesta.

CUARTO. En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de registro de esta Sala Especializada.

Así lo resolvió, y firma el doctor Arturo Lara Martínez, Magistrado Propietario de la Sala Especializada, quien actúa asistido en forma legal por la licenciada Irma Berenice Salazar Hernández, Secretaria de Estudio y Cuenta. DOY FE.

Versión Pública TJA