

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

RESOLUCIÓN correspondiente al **recurso de apelación S.E.A.G. 2/20 PL**, interpuesto por el representante legal de *****; dictada por el Magistrado de la Sala Especializada dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa *****, en la cual se tuvo por acreditada la responsabilidad administrativa por la conducta infractora que se le atribuyó y se le impuso una sanción económica.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado en este Tribunal el 2 dos de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, se interpuso recurso de apelación por quien se señala en el proemio.

II. Admisión. En proveído de 18 dieciocho de febrero del presente año, dictado por el Presidente de este Tribunal, se admitió a trámite el recurso interpuesto, se ordenó dar vista a contraparte; y se designó como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. Mediante auto de 14 catorce de julio de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la autoridad investigadora del órgano interno de control adscrito a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, por desahogando la vista concedida, por lo que respecta al Director de Responsabilidades e Inconformidades adscrito a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, se le tuvo por no haciéndolo. Además se ordenó remitir los autos del expediente ***** al Magistrado de la Primera Sala para la elaboración del proyecto de resolución.

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 apelación, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; 215, 216, 217, 218 y 219 de la 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; en virtud de que se combate una resolución dictada por la Sala Especializada de este órgano jurisdiccional en la que se sancionó a un particular por la comisión de una falta administrativa grave.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias 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 18 dieciocho de febrero del presente año.

TERCERO. Expresión de agravios. En el pliego impugnativo el apelante expone como agravios los siguientes:

PRIMERO. (...) La Sala (...) dicta una resolución sin resolver sobre cada uno de los argumentos alegados por mi representada en su escrito contestación (...) contrario al principio de exhaustividad (...) lo que permite afirmar que la resolución recurrida es incompleta, al haberse omitido ocuparse de todos los puntos discutibles, violando lo dispuesto en el preceptos legales y constitucionales (...) 111 y 205 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, el artículo 17 de la Constitución Federal (...) en estricto acatamiento a los principios de congruencia y exhaustividad que rigen a las resoluciones, el juzgador se encuentra obligado a resolver las pretensiones alegadas oportunamente en el procedimiento decidiendo sobre todos y cada uno de los puntos controvertidos que hubiesen sido materia de la litis, por lo tanto, la Sala del conocimiento viola los derechos fundamentales de mi representada, al

haber dictado una sentencia incompleta, tomando en cuenta de manera parcial el escrito ingresado el 27 de marzo de 2019 omitiendo considerar, todos y cada uno de los argumentos alegados y los conceptos tendientes a determinar que no existe responsabilidad administrativa de la persona jurídica que represento, violando los derechos fundamentales tutelados en el artículo 17 de la Constitución Federal (...) En el caso que nos ocupa, como se desprende de las constancias de autos, mi representada, alega diversos argumentos que han quedado precisados en el escrito ratificado en la audiencia inicial del procedimiento de presunta responsabilidad administrativa instaurado en contra de ***** el cual contiene argumentos encaminados a demostrar que no se actualizan los elementos previstos en el primer párrafo del artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, y en consecuencia, ninguna responsabilidad administrativa a cargo de mi representada, mismos que pasan inadvertidos por la Autoridad Resolutora al momento de emitir la resolución recurrida que se estima incompleta, al omitir el estudio de todos y cada uno de los puntos litigiosos hechos valer en el escrito referido...

SEGUNDO. (...) en la Consideración Cuarta de la sentencia (...) la Sala Especializada (...) viola en perjuicio de mi representada lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tutela el derecho fundamental de legalidad y seguridad jurídica, con relación al diverso artículo 207, fracción VI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato (...) determinó tener por acreditada la comisión del acto de particulares vinculado con una falta grave (...) bajo el señalamiento de que el documento de fecha 06 de enero de 2017, suscrito por el Organismo Público Descentralizado de Servicios de Salud de Oaxaca, no fue reconocido por éste, ya que el mismo carece de requisitos formales como son el sello, papel membretado correspondiente a su fecha de emisión y la persona que firma no desempeñaba el cargo público con el que suscribió el documento, en consecuencia al no reunir los requisitos de validez mencionados considera que el documento es falso. Sin embargo, la autoridad resolutora en la sentencia definitiva que se recurre, indebidamente en su determinación refiere que el documento en cuestionado presuncionalmente podría carecer de requisitos para su validez, previstos en el artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) la falta de alguno de los requisitos de validez ahí contemplados, no trae como consecuencia la acreditación de que el documento es falso, como indebidamente lo sostiene la Sala Especializada. Lo anterior debido a que el diverso artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) prevé que la omisión o irregularidad de cualquiera de los

elementos de validez establecidos en el artículo 137 del citado Código, producirá la nulidad del acto administrativo, no así, la acreditación de falsedad de documentos que incumple con cualquiera de los elementos de validez, ahí contemplados, así como indebidamente lo estima la autoridad resolutora en la sentencia definitiva (...) en el sentido de tener por acreditada la falsedad del documento 06 de enero de 2017, firmado por *****, la autoridad (...) viola en perjuicio de mi representada, lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política (...), que tutela el derecho fundamental de legalidad y seguridad jurídica (...) Así mismo, la Sala Especializada pasa por alto que la presunta responsabilidad administrativa que refiere la Autoridad Investigadora, respecto de que cuenta con elementos necesarios para actualizarse la hipótesis del primer párrafo del artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas (...) al presentar documentación falsa para simular el cumplimiento del requisito señalado en el punto 1.12 de las Bases de la Licitación Pública Nacional Presencial *****y con ello participar en dicho proceso administrativo estatal, no se encuentra completamente demostrada, ya que debió basar su acusación con elementos probatorios idóneos que acreditaran su dicho, pues resulta necesario el ofrecimiento y desahogo de los medios de convicción para demostrarlo, contrario a ello, la autenticidad del documento en cuestión no queda plenamente desvirtuada (...) En decir, en la contestación de la Institución de Servicios de Salud Oaxaca, únicamente desconoce la carta de recomendación del 06 de enero de 2017, pero no acompaña al mismo circunstancia que respalde su negación, esto es documentos indubitables que sirvan de base para entender el porqué del desconocimiento, lo cual propiamente confirma la Sala en la resolución que se combate, manifestando que aun cuando no obra en el expediente la carta de renuncia del servidor público que firmó el documento, la falta de dicho anexo no afecta la validez y eficacia del oficio ***** (...), entonces al haberse omitido por parte del Director de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca, el anexo de renuncia del servidor público que suscribió el documento cuestionado, se actualizaba lo dispuesto en el diverso artículo 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) en consecuencia, al no actualizarse taxativamente los elementos dispuestos en el primer párrafo del artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas (...) se debe determinar que no existe responsabilidad administrativa en el presente asunto para mi representada, y, por ende revocar la sentencia definitiva de 22 de octubre de 2019, dejando sin efecto la sanción impuesta a *****.

TERCERO. (...) la Sala Especializada (...) de manera indebida determinó que la finalidad de la conducta prevista en el tipo administrativo contemplado en el artículo 69, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas (...)

se cumplió plenamente, debido a que mi representada con el documento cuestionado pretendía satisfacer un requisito de participación en la licitación *****y pudo participar en la misma, se cumplió con el propósito de lograr un beneficio, consistente según la Resolutora, acreditar el requisito previsto en el punto 1.12 de las Bases de la Licitación Nacional. Determinación que contraviene el principio de exacta aplicación de la ley, ya que no puede existir arbitrariedad al momento de individualizar una conducta e imponer una sanción, motivo por el cual, la interpretación del precepto legal citado es indebida, ya que no puede considerarse que la utilización de la carta de 06 de enero de 2017 generó un beneficio a mi representada, consistente en acreditar el requisito del 1.12 de las Bases de la Licitación Nacional (...) ya que al haber omitido presentar la documental en cuestión dentro del procedimiento de licitación referido, las consecuencias sería exactamente las mismas al día de hoy, pues como se ha argumentado ***** fue descalificada por no presentar su registro patronal de dos años, es decir, no obtuvo ninguna autorización, beneficio, o ventaja ni mucho menos se perjudicó a persona alguna. La Sala Especializada en las consideraciones que sustentan su fallo viola en perjuicio de mi representada lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución (...) que tutela el derecho fundamental de legalidad y seguridad jurídica, con relación al diverso 207, fracción VI, ya que no se encuentra actualizado taxativamente lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas (...) puesto que el fallo de la en la licitación pública *****mi representada no logró ninguna autorización, beneficio, o ventaja menos provocó perjuicio alguno al Estado o persona moral o física, pues conforme a los propios autos del expediente administrativo, se encuentra demostrado que desde el inicio en la licitación se determinó por parte del Comité de Adquisiciones, Arrendamiento y Contratación de Servicios de la Administración Pública Estatal, que la empresa ***** se descalificaba por su propuesta de no presentar su registro patronal de dos años, razón por la cual no provocó ningún daño (...) Adicionalmente, resulta indebido en cuanto a su motivación, lo señalado por la Autoridad Resolutora, en el sentido de imponer a mi representada el deber de cuidado respecto a un documento público emitido por una autoridad administrativa ya que en el actuar de mi representada no fue doloso, porque estuvo siempre en la creencia de que la carta de recomendación del 06 de enero de 2017, efectivamente fue expedida por esa Institución, tal y como se puede advertir de dicho oficio (...) del 28 de noviembre de 2017, de Servicios de Salud de Oaxaca, en donde reconoce que esa carta de recomendación fue suscrita por la persona ahí menciona, que el contenido o información del mismo no fue desmentido, es decir, que la empresa

*****efectivamente había cumplido de manera satisfactoria con sus obligaciones contractuales...

CUARTO. Antecedentes. Para contextualizar las cuestiones jurídicas a dirimir en el recurso en trato, se relatarán los antecedentes relevantes que se desprenden de las constancias del expediente de origen:

1. La autoridad investigadora de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado, llevó a cabo la investigación respectiva en el expediente ***** y el 13 trece de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se dictó el informe de presunta responsabilidad.

2. Por su parte, el Director de Responsabilidades e Inconformidades adscrito a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado, en su carácter de autoridad substanciadora, emitió el acuerdo de admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa, con el cual se integró el expediente *****.

3. En el proveído de 28 veintiocho de marzo de 2019 dos mil diecinueve, 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.

4. En el auto de 9 nueve de abril de 2019 dos mil diecinueve, se determinó que la Sala Especializada era competente para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa instaurado en contra de la persona jurídica denominada ***** se formó y registró el expediente como *****.

5. Seguido el trámite respectivo, la Sala Especializada dictó la resolución correspondiente el 22 veintidós de octubre 2019 dos mil diecinueve, en la que señaló que quedó plenamente acreditada la responsabilidad administrativa de la persona jurídica derivada de la comisión de la falta grave prevista en el artículo 69, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, y le impuso una sanción económica.

6. Así fue que, inconforme con el sentido de la resolución aludida, quien representa la persona jurídica interpuso el recurso de apelación que se resuelve.

QUINTO. Estudio. En su agravio primero, en esencia, la parte recurrente alega que la resolución controvertida es contraria a los principios de congruencia y exhaustividad, pues el Magistrado de la Sala Especializada no se ocupó de todos los puntos discutibles, violando lo dispuesto en los artículos 111 y 205 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, así como el numeral 17 de la Constitución Federal, argumenta así la recurrente que en la sentencia controvertida solo se tomó en consideración de manera parcial su escrito presentando el 27 veintisiete de marzo de 2019 dos mil diecinueve, omitiendo considerar, todos y cada uno de los argumentos alegados y los conceptos tendientes a determinar que no existe responsabilidad administrativa de la persona jurídica que representa.

El anterior argumento se estima **infundado**, en razón de las consideraciones que se comparten enseguida:

Bajo esta premisa, por principios de congruencia y exhaustividad, en forma genérica se entiende que el juzgador deberá dictar su resolución acorde con los elementos que obran en el procedimiento administrativo disciplinario, esto es, informe de presunta responsabilidad, fijación de los hechos controvertidos, así como el escrito de contestación y la valoración del 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 procedimiento administrativo disciplinario, cuando ello sea intrascendente para el resultado de la determinación.

Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente Jurisprudencia¹, 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

¹ 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.

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.

Énfasis añadido.

En esta tesitura en relación a la falta de congruencia y exhaustividad de la resolución recurrida, no se advierte por este Pleno tales omisiones, máxime que el apelante no efectúa agravio alguno que acredite dichos disensos, pues sólo se refiere de forma genérica, dogmática y ambigua a tales adjetivos, sin señalar de manera específica que fue lo que el Magistrado dejó de analizar de su escrito presentado el 27 veintisiete de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

Por el contrario, del análisis detallado de la resolución que se combate se puede observar que contiene la expresión de los dispositivos que fundamentan su competencia y determinación; aunado a ello, expresa las razones, causas y valoraciones que le llevaron a arribar a su conclusión (motivación), agotando los puntos sujetos a análisis o debate, como es el tipo administrativo configurado y sus elementos de convicción (exhaustividad); asimismo dicha resolución sólo se ocupa del tema sujeto a su valoración y no se advierte contradicción lógica en la misma, de esto último podemos concluir que no adolece de incongruencia interna o externa.

De igual manera, se observa, que el Magistrado sí analizó los argumentos de la defensa², pues contrario a la apreciación del apelante, en la resolución confutada se advierte que fueron estudiados cada uno de los puntos controvertidos en el procedimiento de responsabilidad administrativa, pues existe la descripción, valoración y ponderación (fuerza probatoria), así como el enlace lógico de las pruebas que acreditaron la conducta sancionada.

Por ello, contrario a lo que aduce quien reclama, se advierte que la resolución materia de debate contiene todos los elementos previstos en los numerales 111 y 205 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato³, puesto que en el Considerando Tercero (foja 240 del proceso de origen), fueron precisados los hechos que dieron lugar a la falta administrativa.

Ahora bien, en la parte conducente fueron señaladas las pruebas documentales aportadas por la autoridad investigadora que fueron admitidas por la Sala de conocimiento (fojas 241 vuelta a la 242 vuelta del expediente de origen), también es cierto que en el apartado de análisis de la conducta infractora, el resolutor señaló con precisión los medios de convicción (documentales) con los cuáles se acreditó la conducta infractora, refiriendo igualmente en dicho apartado el valor y eficacia demostrativa de cada prueba que describe.

² Foja 247 vuelta del expediente S.E.A.F.G. 15/Sala Especializada/19.

³ **Artículo 111.** En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.

Artículo 205. Toda resolución deberá ser clara, precisa y congruente con las promociones de las partes, resolviendo sobre lo que en ellas hubieren pedido. Se deberá utilizar un lenguaje sencillo y claro, debiendo evitar las transcripciones innecesarias.

En efecto, de la resolución confutada se desprende de forma literal lo siguiente:

...1. No se actualiza el primer párrafo, [taxatividad] del artículo 69, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, porque en la licitación en la que se presentó el documento cuestionado, la empresa imputada no logró ninguna autorización, beneficio o ventaja y tampoco provocó perjuicio alguno al estado ni a ninguna otra persona físico o moral, porque se descalificó la propuesta de *****, dado que no presentó su registro patronal de 2 dos años, por lo que no provocó ningún daño como lo prevé el tipo administrativo relacionado.

El argumento anterior **resulta infundado**, el acto de particulares vinculado con faltas administrativas graves, consistente en la utilización de información falsa no especifica a qué clase de autorización, beneficio o ventaja, se refiere, por lo que no necesariamente se refiere a una autorización, beneficio o ventaja que se desprendan de una resolución definitiva en un procedimiento administrativo, [en la especie sería el fallo de la licitación], para que se acredite la autorización, beneficio o ventaja; incluso esos objetivos del uso del documento falso, son optativos, es decir basta con que se acredite uno de los fines [autorización, beneficio o ventaja] para acreditar el tipo administrativo.

(...)

2. No se acredita la responsabilidad administrativa de la empresa encausada, porque del oficio *****, suscrito por el director de administración de los Servicios de Salud de Oaxaca se desprende que la autoridad que emitió ese oficio, desconoce la validez del documento cuestionado, porque fue suscrito por una persona que ya no desempeñaba el cargo con el que se ostentó, lo que la empresa imputada equipara a una objeción de documento y considera que no se demostró ni la falsificación del documento, ni la falsedad de su contenido, debido a que no se desahogaron los medios probatorios adecuados.

El oficio *****, suscrito por el director de administración de los Servicios de Salud de Oaxaca, no puede considerarse como una objeción, porque en un procedimiento de responsabilidad administrativa solo las partes pueden objetar un documento. De igual manera como se explicó con

anterioridad, la falsedad del documento cuestionado no se desprende de la autenticidad de la firma, o de su contenido ideológico, sino de la falta de formalidades que afectan su validez.

En las bases para la licitación pública nacional presencial ***** para la contratación de servicios de vigilancia, fumigación y limpieza para el Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, conocido como Isapeg, así como para el Régimen de Protección Social en Salud del Estado de Guanajuato [REPSEG], como requisito de la oferta técnica.

Como puede verse, el Magistrado de la Sala Especializada, contrario a lo que arguye quien recurre, analizó de manera completa e integral el escrito⁴ presentado por el representante legal de la empresa encausada, esto es, se resolvieron todos los puntos controvertidos en el procedimiento disciplinario; finalmente, se reitera el apelante no esgrime agravios en donde señale de manera concreta y específica qué fue lo que el Magistrado de la Sala Especializada dejó de considerar al emitir la sentencia que recurre, solo reitera lo que plasmó en el escrito presentado ante el Director de Responsabilidades e Inconformidades adscrito a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas -fojas de la 143 a la 153 de expediente principal-.

En el **segundo motivo de agravio**, argumenta quien representa a la empresa apelante, que le causa perjuicio la sentencia, en virtud de que el Magistrado de la Sala Especializada, con su determinación viola en perjuicio de su representada lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tutela el derecho fundamental de legalidad y seguridad jurídica, con relación al diverso artículo 207, fracción VI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, pues determinó tener por acreditada la comisión del

⁴ Fojas de la 143 a la 151 del procedimiento de origen.

acto de particulares vinculado con una falta grave, bajo el señalamiento de que el documento de 6 seis de enero de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por el Organismo Público Descentralizado de Servicios de Salud de Oaxaca, no fue reconocido por éste, ya que el mismo carece de requisitos formales como son el sello, papel membretado correspondiente a su fecha de emisión y la persona que firma no desempeñaba el cargo público con el que suscribió el documento, en consecuencia al no reunir los requisitos de validez mencionados considera que el documento es falso, continúa señalando el apelante, que resultó indebida tal determinación, pues el documento cuestionado presuncionalmente podría carecer de requisitos para su validez, previstos en el artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pero ello, refiere, no trae como consecuencia la acreditación de que el documento es falso, como indebidamente lo sostiene la Sala Especializada.

Igualmente manifiesta el apelante, que en la determinación controvertida se pasó por alto que la presunta responsabilidad administrativa que refiere la autoridad investigadora, respecto de que cuenta con elementos necesarios para actualizarse la hipótesis del primer párrafo del artículo 69 Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, al presentar documentación falsa para simular el cumplimiento del requisito señalado en el punto 1.12 de las Bases de la Licitación Pública Nacional Presencial ***** y con ello participar en dicho proceso administrativo estatal, pues no se encontró completamente demostrado, ya que debió basar su acusación con elementos probatorios idóneos que acreditaran su dicho, pues resulta necesario el ofrecimiento y desahogo de los medios de convicción para demostrarlo.

Este Pleno considera **infundado el agravio** que esgrime quien representa a la parte recurrente, por los siguientes motivos y fundamentos.

Se parte de la exposición de motivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de donde en esencia se advierte que **el objeto** de la misma es el siguiente:

La Ley General que se propone, **tiene entre sus principales objetos determinar las conductas que configuran responsabilidades administrativas**. La determinación de la mala prohibita, es decir, de las conductas sancionables, **tiene la función de definir legalmente los comportamientos ilícitos**. Si bien esta es la función principal de una ley de esta materia, no debe perderse de vista que el horizonte de la misma está en la de ser un instrumento correctivo, de garantía para el buen funcionamiento de instituciones cuyo cometido es el interés general. En la medida en que la Ley General sea eficaz y efectiva, **su función disuasiva incentivará comportamientos responsables y comprometidos, los recursos públicos tendrán una mejor probabilidad de emplearse adecuadamente y, por tanto, se lograrán de mejor manera los fines de bienestar común**.

En materia de responsabilidades administrativas, las reformas **deben conducir a prevenir y, en su caso, a identificar y sancionar las redes de la corrupción, impidiendo que quienes las conforman puedan seguir medrando con las atribuciones o los recursos públicos**. La corrupción, como ya se refirió en la introducción de esta Exposición, no es solamente una cuestión de conductas personales que puedan aislarse de su entorno, es incluso un fenómeno, sistemático, enraizado, donde existen redes, que se da en un ambiente de reglas formales o informales que lo permite o le dan alicientes.

Como puede verse, con la reforma a la Ley de Responsabilidades Administrativas, su principal objeto es en principio determinar las conductas sancionables que tengan como consecuencia una responsabilidad administrativa, es decir, tiene la función de definir legalmente los comportamientos ilícitos, como instrumento correctivo, para así poder garantizar el buen

funcionamiento de instituciones cuyo cometido es el interés general, y así disuadir y prevenir comportamientos que puedan afectar el uso de los recursos públicos, con el propósito de lograr y mejorar los fines de bienestar común.

Es esta tesitura y de manera concreta, en relación al estudio del asunto que nos ocupa, la exposición de motivos precisa lo siguiente en torno a la utilización de información falsa que presenten las personas físicas y morales:

H) Utilización de información falsa o confidencial. Consiste en presentar o utilizar documentación o información falsa con el propósito de lograr un beneficio o ventaja es considerada un acto de corrupción, así como utilizar información que no está a disposición del público para crear una oportunidad de negocio o beneficio personal.

Elementos de la utilización de información falsa:

Personas:

- Persona o servidor público que entregue, fabrique, facilite la producción o gestione información falsa, o bien que esconda o impida el acceso a la documentación correcta.
- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

Acciones para configurar la conducta:

- De parte de la persona: falsificar, fabricar o facilitar información falsa y usarla o entregársela al funcionario.
- De parte del servidor público: falsificar, fabricar, facilitar información falsa, ocultar información veraz o, a sabiendas, aceptar documentación falsa para un trámite o proceso.

Condiciones para configurar la conducta:

- La existencia de un documento o información que pueda ser falsificada.

Elementos de la utilización de información confidencial:

Personas:

- Persona o servidor público con acceso a información o documentación que no es accesible a todo el público.

Acciones para configurar la conducta:

- Utilizar esa información o documentación para construir o planear una oportunidad de negocio o beneficio privado.

Condiciones para configurar la conducta:

- La existencia de un documento o información de acceso restringido.
- La utilización de éstos para crear o propiciar oportunidades privadas de negocio o beneficio.

De igual forma, es clara en establecer las razones y motivos para investigar y, en su caso, sancionar a las personas morales que participen en el gasto público, a saber:

La responsabilidad de las personas morales y las políticas de integridad.

La reforma constitucional considera la responsabilidad de las personas morales en los casos en que las conductas sean realizadas por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.

Atendiendo a que la Ley General debe atender a la prevención y corrección de las prácticas de corrupción, con base en las mejores prácticas internacionales, se establece un capítulo que define objetivamente los criterios que permiten distinguir a una persona moral que tiene una política de integridad, de aquellas que no la tienen.

Este capítulo pretende provocar dos cosas. Primero, crear una nueva cultura empresarial en la que la integridad es un activo reconocible y valorable. Este activo sirve no sólo para crear prestigio reputacional, sino que sirve también como un elemento objetivo para que el Estado escoja entre diferentes opciones, cuando ejerce gasto público a través del sector privado, lo cual tendrá que ser valorado en las leyes especiales. Segundo, sirve como un elemento para valorar responsabilidades, cuando una empresa está involucrada en un acto de

corrupción. Si una empresa cuenta con políticas claras de integridad, opera en su favor la consideración de que violar la ley no es su forma de hacer negocios.

La ley que se propone contempla un capítulo de integridad de las personas morales que recoge de las mejores prácticas internacionales, las medidas que, en su conjunto, permiten reconocer la voluntad de ser íntegro en el actuar cotidiano. No se crea una nueva obligación, ni un nuevo esquema burocrático. No hay sanciones por carecer de éstas medidas. No hay imposiciones ni trámites obligados. Se trata de incentivar una serie de medidas voluntarias que crean beneficios mutuos, tanto al Estado, como a las personas morales que las adoptan.

Como es de advertirse, la base de la investigación que dio origen al procedimiento de responsabilidad administrativa *****, fue la existencia de un documento⁵ presuntamente falso al haber sido supuestamente emitido por el organismo de Servicios de Salud del Estado de Oaxaca, mismo que **fue presentado** el 27 veintisiete de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, en la apertura de ofertas técnicas y económicas, por la empresa que hoy apela, **como parte de su propuesta técnica** para dar cumplimiento al punto 1.12 de las bases de licitación; ahora bien, existe una prueba con la cual se desvirtuó en su momento el contenido del documento en mención, consistente en el oficio *****, suscrito por el Director de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca, en donde en esencia **NO reconoce el documento controvertido** y además señala que quien lo expidió, desde el 1 uno de diciembre de 2016 dos mil dieciséis, dejó de prestar sus servicios a dicho Organismo, finalmente aduce, que dicho documento carece de sello que lo vincule como documento de carácter oficial, asimismo, los logotipos exhibidos no corresponden a la imagen institucional que rige a ese Dependencia para el período 2016-2022.

⁵ Documento consistente en una carta de recomendación suscrita el 6 seis de enero de 2017 dos mil diecisiete, por *****, quien se ostentó como jefe de la unidad de recursos materiales y servicios generales del organismo denominado, Servicios de Salud de Oaxaca, a favor de la empresa *****.

En virtud del carácter racional de la prueba, y dada la presunción de inocencia que impera en el procedimiento administrativo disciplinario, tal como lo señala el numeral 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, el Magistrado de la Sala Especializada, no solo valoró la información proporcionada por el Director de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca, mediante el oficio *****, también analizó el documento que motivó el procedimiento de origen, a saber:

El documento base de la infracción administrativa imputada a la empresa encausada, como se ha expuesto, presenta las siguientes inconsistencias:

1. Fue suscrito por una persona que en la fecha en la cual se elaboró ese oficio ya no trabajaba en el organismo público descentralizado Servicios de Salud de Oaxaca, por lo tanto se ostentó con un cargo que ya no desempeñaba y en consecuencia carecía de atribuciones para emitir dicho oficio.
2. El documento carece de sello oficial y se imprimió en hojas membretadas que ya no se utilizaban en esa fecha, por parte del organismo público descentralizado, Servicios de Salud de Oaxaca.

De esta manera si el documento carece de los requisitos formales correspondientes (sello, papel membretado correspondiente a la fecha de su emisión y el firmante no desempeñaba el cargo público con el que suscribió el documento en esa misma data) es claro que el documento cuestionado no reúne los requisitos de validez respectivos, deficiencia que afecta la certeza de su contenido. De esta manera se considera que ese documento se ubica en una de las hipótesis legales para tenerlo como falso.

(...)

Por otra parte la parte imputada sostiene que su actuación no fue dolosa porque estaba en la creencia de que la carta de recomendación de 6 seis de enero de 2017 dos mil diecisiete, fue expedida por Servicios de Salud de Oaxaca. Sin embargo, contra esa afirmación se opone el propio oficio cuestionado, debido a que en la parte superior izquierda aparece el escudo del estado de Oaxaca, el nombre de la entidad Servicios de Salud de Oaxaca y la frase «2010- 2016 OAXACA» es decir resulta evidente que el oficio considerado falso se imprimió en papel de la administración estatal anterior del estado de Oaxaca, sin embargo el oficio señala como fecha de emisión la de 6 seis de enero de 2017

dos mil diecisiete, es decir aunque la empresa imputada actuara de buena fe, el documento cuestionado presenta una inconsistencia evidente respecto de su validez, que debía por lo menos alertar a la empresa encausado de que el documento en estudio, podía eventualmente ser controvertido, porque si bien como empresa particular no se le puede exigir que se haga responsable de un documento público, emitido por diversa autoridad administrativa, no puede eludir su deber de cuidado respecto de las características que presenta el documento que se presume, solicitó en la Unidad de Recursos Materiales y Servicios Generales de Servicios de Salud de Oaxaca y con el cual pretendía acudir a un procedimiento de licitación pública, en consecuencia con fundamento en los artículos, 7, fracción II, interpretado en sentido opuesto [a contrario sensu] del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato y 20, de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, se concluye que la empresa imputada incumplió con su responsabilidad de presentar en el procedimiento licitatorio los documentos exigidos por la norma aplicable [la ley de contrataciones públicas de la entidad federativa], lo que implica un mínimo deber de revisar la documentación que presenta, por lo que no puede argüir que por ausencia de dolo no es reprochable la conducta imputada...

Por tanto, el análisis realizado por el Magistrado no es contrario al artículo 207, fracción VI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas, cabe precisar que el contenido de la información proporcionada por el Director de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca, al ser un documento público, fue emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones y tiene valor probatorio pleno; como puede observarse de la sentencia que se apela, el Magistrado además observó las condiciones de las pruebas que se presentaron para considerarlas suficientes e idóneas para determinar que se acreditó la responsabilidad administrativa a cargo de la persona jurídica imputada.

Como puede advertirse en el procedimiento administrativo disciplinario quedó acreditado el valor legal que el Magistrado le

asignó a la documental pública⁶, en torno a su eficacia probatoria, con la cual quedó demostrado que el documento⁷ no fue emitido por la Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca, sin que el recurrente acreditara la veracidad de dicho documento, pues la falsedad del documento está en función de verificar los requisitos formales de su emisión, como la autoría del documento por un funcionario público, dentro de sus límites de competencia y que la calidad de público se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

En esta tesitura, contrario a lo que aduce el apelante, el documento materia de debate -carta de recomendación de 6 seis de enero de 2017 dos mil diecisiete-, no puede ser considerado **como inválido** por la falta de requisitos formales, pues la falsedad estriba precisamente en que dicho «**documento público**» **no fue suscrito** por la Institución -Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca- pues la autoridad encargada de emitirlo o de reconocer su suscripción -Director de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca-, negó de manera clara y contundente la expedición del mismo por parte de dicha autoridad, por ello, no puede solo considerarse como **inválido**, pues quedó demostrado en el procedimiento de origen, que no es auténtico en torno **al continente**, de lo anterior se advierte su falsedad⁸.

⁶ oficio *****.

⁷ Documento consistente en una carta de recomendación suscrita el 6 seis de enero de 2017 dos mil diecisiete, por ***** , quien se ostenta como jefe de la unidad de recursos materiales y servicios generales del organismo denominado, Servicios de Salud de Oaxaca, a favor de la empresa *****.

⁸ Falsedad Del lat. *falsitas, -ātis*. 1. f. Falta de verdad o autenticidad. 2. f. Falta de conformidad entre las palabras, Las ideas y las cosas. 3. f. Der. Delito consistente en la alteración o simulación de la verdad, con efectos relevantes, hechas en documentos públicos o privados, en monedas, en timbres o en marcas.- <https://dle.rae.es>.

Ahora bien, en relación a que en el procedimiento de origen debió agregarse la renuncia del servidor público de Oaxaca -*****, quien se ostentó como jefe de la unidad de recursos materiales y servicios generales del organismo denominado, Servicios de Salud de Oaxaca, o la prueba pericial, dichas pruebas no son el material probatorio idóneo, pues la materia de conflicto no se encuentra referida a sí *****, suscribió o no el documento controvertido, o bien, si el contenido del oficio es veraz o no, por el contrario el motivo del procedimiento estriba en que el documento presentado por el apelante para simular el cumplimiento del requisito señalado en el punto 1.12 de las Bases de la Licitación Pública Nacional Presencial *****, **NO FUE SUSCRITO** por la Institución -Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca-, como fue presentado por la imputada.

Cabe reiterar, que el documento en mención, como lo dijo el Magistrado de la Sala Especializada, carece de los **sellos**, logotipo y la firma que en la fecha de su expedición correspondían a la Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca, por ello, dicha prueba carece así de eficacia y validez, lo que no se contrapone con su falsedad, antes bien la sustenta.

Finalmente, se señala que la prueba en contrario que ofertó en el procedimiento administrativo disciplinario, la parte que recurre, tal como lo señaló el Magistrado, no es prueba suficiente para desvirtuar el contenido del documento público antes mencionado, pues el hecho de que hubiera celebrado el contrato de prestación de servicios de Salud ***** con el Estado de Oaxaca, no desvirtúa lo manifestado por una autoridad en ejercicio de sus funciones, ni le exime de la responsabilidad de haber presentado un documento falso.

Desde luego que la apelante tenía el deber de cuidado respecto a tal oficio, pues dicha empresa fue quien lo solicitó, lo obtuvo y lo presentó; es decir, sabía y quería la acción cometida, con independencia de haber obtenido o no el resultado.

Así los documentos públicos, generalmente, se caracterizan por estar su formación encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, y éstos, por ello **“hacen prueba plena”**. Así, todo documento público, de cumplir con el requisito de haber sido expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, o haber estado su formación encomendada a uno con fe pública, por su valor entendido esto como "validez", **probará plenamente la existencia de su contenido.**

En otro orden de ideas, en el **tercer motivo de agravio** aduce quien representa a la parte apelante, que le causa perjuicio lo resuelto por el Magistrado de la Sala Especializada, pues de manera indebida determinó que la finalidad de la conducta prevista en el tipo administrativo contemplado en el artículo 69, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guanajuato, se cumplió plenamente, debido a que su representada con el documento cuestionado pretendía satisfacer un requisito de participación en la licitación *****), y al haber participado en la misma, cumplió con el propósito de lograr un beneficio, consistente en acreditar el requisito previsto en el punto 1.12 de las Bases de la Licitación Nacional, determinación que según su apreciación contraviene el principio de exacta aplicación de la ley, ya que no puede considerarse que la utilización de la carta de 6 seis de enero de 2017 dos mil diecisiete le haya generado un beneficio a su representada, pues fue descalificada por no presentar su registro

patronal de dos años, es decir, no obtuvo ninguna autorización, beneficio, o ventaja ni mucho menos se perjudico a persona alguna.

Tal motivo de inconformidad resulta **infundado**, bajo los siguientes argumentos.

El artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guanajuato, establece claramente 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.**

Como puede advertirse el numeral antes transcrito establece varias hipótesis para su actualización, sin que sea necesario que se acrediten cada una de ellas por parte de la autoridad para poderlo sancionar; en el caso concreto, quedó debidamente acredita la **acción** consistente **en facilitar información falsa**, bajo la **condición** de la utilización de dicho documento para participar en la licitación (****), **sin que sea necesario que se acredite que la empresa apelante hubiera cumplido o no con su objetivo último de resultar ganadora** del procedimiento de licitación, por el contrario, basta para acreditar el tipo, el **propósito** que tuvo al presentar el documento para lograr el **beneficio consistente en acreditar un requisito de las bases**, sin que la norma califique el tipo de beneficio o ventaja que pretenda obtenerse, es decir, si es mediata, inmediata, económica o no, ni tampoco condicione a que dicho beneficio necesariamente se obtenga como se lo ha propuesto el particular; en todo caso, si la empresa que recurre hubiera resultado ganadora de la licitación, partiendo de la presentación del

documento falso, se habría ello considerado como agravante para la imposición de la sanción, lo cual en la especie no ocurrió.

No se omite señalar, que al imponer un sanción de responsabilidad administrativa a las personas morales, la norma busca crear una nueva cultura empresarial en la que la integridad es un activo reconocible y valorable, para que el Estado tenga la certeza que al elegir entre diferentes opciones, cuando ejerce gasto público a través del sector privado, la empresa cuenta con políticas claras de integridad.

Por lo tanto, como resultado de lo infundado de los agravios vertidos en el recurso que se resuelve, lo procedente es **confirmar la resolución** dictada por la Sala Especializada en el procedimiento *****.

Con fundamento en el artículo 219 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, es de resolverse y se;

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma la resolución de 22 veintidós de octubre de 2019 dos mil diecinueve, dictada por el Magistrado de la Sala Especializada dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa *****, de conformidad con los argumentos y fundamentos expresados en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese.

En su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido y dese de baja del 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; Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.⁹

⁹ Estas firmas corresponden al recurso de apelación **S.E.A.G. 2/20 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **2 dos de septiembre de 2020 dos mil veinte**.