

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 29 veintinueve de septiembre de 2021 dos mil veintiuno.

RESOLUCIÓN correspondiente al **recurso de apelación S.E.A.G. 10/21 PL**, interpuesto por *****, en su carácter de **Autoridad Investigadora** de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Estado; en contra de la resolución de 26 veintiséis de marzo de 2021 dos mil veintiuno, dictada dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa **P.A.S.E.A.F.G. 21/Sala Especializada/20**, en la cual se tuvo por no acreditada la responsabilidad administrativa que se le atribuyó a una persona moral.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado en este Tribunal el 30 treinta de abril de 2021 dos mil veintiuno¹, se interpuso recurso de apelación por quien se señala en el proemio.

II. Admisión. En proveído de 1 uno de junio de 2021 dos mil veintiuno², dictado por el Presidente de este Tribunal, se admitió a trámite el recurso interpuesto, se ordenó dar vista a las partes; y se designó como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. Mediante auto de 18 dieciocho de agosto de 2021 dos mil veintiuno³, se tuvo al presunto responsable por desahogando la vista concedida, mientras que a las partes investigadora y sustanciadora por no haciéndolo. Además se ordenó remitir los autos del expediente **S.E.A.F.G. 21/Sala Especializada/20** al Magistrado de la Primera Sala para la elaboración del proyecto de resolución.

¹ Folios 2 a 6, vuelta, del toca.

² Folio 8, vuelta, *ibídem*.

³ Folio 25, *ibídem*.

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 1 uno de junio de 2021 dos mil veintiuno.

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

«**PRIMERO.** Previo a otorgar valor probatorio pleno al oficio *****, del 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, era necesario que la respetable Sala Especializada, corroborara la autenticidad tanto de su contenido como de la firma estampada en este, ello porque su contenido, es contradictorio con 2 dos medios de prueba aportados por esta Autoridad, tal como se señala a continuación:

En el último párrafo del oficio *****, del 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, se estableció lo siguiente:

«...Así mismo hago de su conocimiento que el día 12 de septiembre de 2019, la empresa antes mencionada no contaba con ningún adeudo ante este instituto.»

Lo anterior, resulta contradictorio con lo referido por la **Subdelegación Guanajuato del Instituto Mexicano del Seguro Social**, mediante el oficio *****, de fecha 17 diecisiete de octubre del 2019 dos mil diecisiete, en el que señaló lo siguiente: «**Se realizó la validación a la opinión del cumplimiento de fecha 12 de septiembre de 2019, y que se determinó que dicha opinión de cumplimiento fue emitida a través del escritorio virtual del Instituto, pero en sentido negativo.**»

En tal contexto, esta Autoridad emitió el oficio de solicitud de información, requiriendo a la Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la ciudad de Celaya, informara si el documento en mención fue emitido por ellos y en los términos en que fue presentado; **respuesta que me permito solicitar que en su momento sea admitida como prueba del presente recurso.**

SEGUNDO. No existe una evidencia de la hora en que supuestamente se haya realizado el pago a que hacer referencia en el oficio *****, del 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, situación que no permite concluir que en el supuesto pago, se haya emitido previo a la emisión de la opinión de cumplimiento en materia de seguridad social, de fecha 12 doce de septiembre del 2019 dos mil diecinueve. Por lo que esta Autoridad no considera que esta prueba, permita conocer si dicho pago se realizó en esa fecha, o cualquier otra previo al inicio del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa. Por lo que, conforme a Derecho, no debió otorgarse valor probatorio pleno.

TERCERO. La supuesta ficha de pago ***** de fecha 12 de septiembre del 2019 dos mil diecinueve, a que hace referencia en el oficio *****, del 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, no fue anexada, por lo que no se tiene la certeza de que el supuesto pago se haya realizado en la fecha a que hace referencia el oficio, así las cosas debió ser considerado por el juzgador únicamente como un señalamiento sin fundamento, respecto del cual no puede ser otorgado valor probatorio pleno.

CUARTO. Finalmente, en el oficio *****, del 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, no fue referida la fuente de donde fue tomada la información que contiene, es decir no fue señalado si fueron consultados algunos archivos, sistemas u otros, por lo que podría parecer que fue realizado conforme lo señaló el solicitante, situación que es relevante puesto que, deja en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica, por lo que no debió ser otorgado valor probatorio pleno por la Honorable Sala Especializada.

Es menester precisar, que la sala especializada al pronunciarse en la resolución que se impugna, en el sentido de “NO SE ACREDITA LA FALTA IMPUTADA

PREVISTA EN EL ARTÍCULO 69, PRIMER PARRAFO...”, por los argumentos vertidos por dicha autoridad, representa un mensaje directo al contratista persona Moral *****, y demás contratistas inscritos en el Padrón Único de Contratistas del Estado de Guanajuato; a través del cual éstos podrán vislumbrar que es correcto presentar documentación alterada en la sustanciación de los procedimientos que se llevan ante esta Secretaría hasta en tanto no sean advertidos o descubiertos, y en caso de que así sea, podrían obtener alguna documentación que se señale posibles pagos realizados con fecha posterior a la fecha que se tenía la obligación.

Además de lo anterior, por lo que ante la duda de los argumentos y términos en que realizo el presente recurso, es evidente hacer mención por que los razonamientos vertidos en la resolución pronunciada por la autoridad resolutora, se propicia que en lo subsecuente, se ponga en duda la veracidad y autenticidad de la documentación que deba de ser integrada en las propuestas vertidas por los licitantes o licitadores, con tendencia a garantizar la oportunidad, objetividad, honestidad, transparencia, imparcialidad e igualdad entre los contratistas y concursantes a efecto de garantizar el cumplimiento de los requisitos señalados en las convocatorias, bases de licitación y la normatividad aplicable en materia de obra pública. **Si así fuera se continuaría realizando estas conductas, o similares, en razón de que el sujeto a procedimiento puede quedar impune**». [El resaltado es de origen].

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. Mediante el oficio ***** de 26 veintiséis de septiembre de 2019 dos mil diecinueve la directora de asuntos jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Estado, manifestó que se tuvo conocimiento sobre presuntas inconsistencias detectadas en la documentación presentada por la persona jurídica *****, en la licitación simplificada ***** relativa a la obra denominada «Conclusión de la infraestructura del Centro Nacional de la Innovación Educativa y Desarrollo Docente del TECNM, en el

Instituto Tecnológico de Roque, municipio de Celaya», de manera que al momento de realizar la evaluación de la empresa imputada, en el documento de la opinión de cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social de 12 doce de septiembre de 2019 dos mil diecinueve y con número de folio *****, se detectó que la información que contiene la imagen del sello bidimensional, el sentido de la opinión es «Negativa adeudos», cuando la opinión impresa que obra en la propuesta aparece en sentido positivo.

El 4 cuatro de noviembre de 2019 dos mil diecinueve el titular del Órgano Interno de Control suscribió el acuerdo de inicio de investigación radicado bajo el expediente *****, en el cual se dictó el informe de presunta responsabilidad de 10 diez de febrero de 2020 dos mil veinte.

2. El informe de presunta responsabilidad fue recibido por la Autoridad Substanciadora competente el 10 diez de febrero de 2020 dos mil veinte. La Autoridad Substanciadora del Órgano Interno de Control, emitió el 13 trece de febrero de 2020 dos mil veinte, 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 a la persona jurídica, *****. Se tuvo a la autoridad investigadora por ofreciendo como pruebas de su parte las contenidas en el informe de presunta responsabilidad, se ordenó emplazar a la persona jurídica sujeta al procedimiento de responsabilidad administrativa para que compareciera al desahogo de la audiencia inicial, a la que también se citó a la autoridad investigadora; la cual tuvo verificativo en la fecha y hora previstas en el acuerdo respectivo.

3. En el proveído de 10 diez de marzo de 2020 dos mil veinte, 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 17 diecisiete de marzo de 2020 dos mil veinte se determinó por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de este Tribunal, que era competente para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa instaurado en contra de la persona jurídica denominada *****, y se formó y registró el expediente como *****, entre otras determinaciones.

5. Seguido el trámite respectivo, la Sala Especializada dictó la resolución correspondiente el 26 veintiséis de marzo de 2021 dos mil veintiuno, en la que determinó que no se acreditó la responsabilidad administrativa de la persona jurídica *****, derivada de la comisión del acto de particulares relacionado con falta grave prevista en el artículo 69, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Así fue, que inconforme con el sentido de la resolución aludida, la **Autoridad Investigadora** antes mencionada, interpuso el recurso de apelación que se resuelve.

QUINTO. Estudio. Se precisa que el estudio de los agravios planteados en el recurso, se abordarán en el orden en que fueron expuestos por el apelante.

Así, es **infundado** el **agravio primero** que expone la apelante, por las consideraciones que se exponen a continuación:

En primer término, es preciso recordar que conforme al ordinal 111 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, en los procedimientos de responsabilidad administrativa deberá observarse, entre otros, el **principio de presunción de inocencia**.

Dicho apotegma, según lo ha abordado el Poder Judicial Federal, y diversos tratadistas, tiene múltiples manifestaciones, una de esas vertientes se manifiesta como «**estándar de prueba**» o «*regla de juicio*», en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los resolutores o sancionadores la absolución de los inculcados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia de la infracción o falta y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba.

Así, la presunción de inocencia como estándar de prueba, establece una regla de distribución de la carga de probar en el procedimiento disciplinario sancionador, que determina a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar. Esto es, **corresponde probar a la parte que formula la imputación** y no al presunto responsable, aun cuando éste puede presentar pruebas de descargo.

El principio de presunción de inocencia, como estándar de prueba, encuentra asidero normativo claro y se concretiza en lo dispuesto por el numeral 135 de la ley en comento, a saber:

«**Artículo 135.** Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se **presuma su inocencia** hasta que

no se demuestre, **más allá de toda duda razonable**, su culpabilidad. **Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas.** Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan». [Énfasis añadido].

Luego entonces, es dable sostener que **no era obligación o carga procesal de la Sala Especializada** de este Tribunal, previo a otorgar valor probatorio pleno al oficio ofertado como prueba de descargo, folio *****, de 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, corroborar la autenticidad de dicho documento público expedido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o bien, indagar o cuestionar sobre la firma estampada en el mismo.

Por el contrario, era **carga procesal de esa autoridad investigadora, objetar y desvirtuar** en su caso el contenido de dicho oficio a través de las pruebas pertinentes o bien, acreditar en la secuela procedimental su falsedad, sea en su contenido o respecto a la firma estampada en el mismo. Siendo que en la especie, dicha autoridad -hoy recurrente- no llevó a cabo tales acciones, incumpliendo así con su débito procesal.

Ahora bien, el ordinal 133 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, refiere:

«**Artículo 133.** Las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán **valor probatorio pleno** por lo que respecta a su autenticidad o a la veracidad de los hechos a los que se refieran, **salvo prueba en contrario**». [Énfasis añadido].

Es así, que resulta acertada la valoración que de dicha prueba documental pública realizó el Magistrado resolutor; pues en efecto el oficio folio *****, de 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, expedido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se trata de un **documento público con valor probatorio pleno**, sin que su autenticidad o veracidad hayan sido probadas en contrario por la autoridad investigadora.

Considerando que incluso dicha autoridad investigadora, como parte del procedimiento de responsabilidad, podía haber objetado el alcance y valor probatorio de dicho documento, probando además su objeción mediante la interposición del incidente respectivo, tal y como lo marca el artículo 166 de la ley de responsabilidades pluricitada. Empero, dicha autoridad no sólo no objetó tal documental en la secuela procedimental, sino que nunca probó su eventual falta de autenticidad para restarle el valor probatorio pleno que le asignó el resolutor, por lo cual resulta incólume dicha valoración.

Cabe precisar, que lo que ha quedado acreditado en el procedimiento que nos ocupa, es que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), emitió disímiles oficios con información diferente en momentos igualmente diversos; sin embargo, no quedó acreditado que uno o varios de esos oficios hayan sido falseados, alterados o simulen cumplimiento de requisitos.

Pues si bien tales oficios contienen declaraciones diferentes, ello es atribuible al organismo emisor, derivado incluso de los momentos en que se le formuló la consulta respectiva; sin que existan elementos de prueba que vinculen al sujeto a procedimiento con la utilización de dichos oficios falseando su información.

Es por lo anterior que no se destruye la duda razonable respecto a la comisión de la falta grave imputada a la presunta

persona moral responsable, pues esa autoridad investigadora, con independencia del multicitado oficio que debate, no acreditó los extremos previstos en el ordinal 69 de la de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Esto es, la no acreditación de la falta grave imputada, no solo se sustentó en la prueba de descargo ofertada por el sujeto a procedimiento, sino que deviene de la omisión de la autoridad investigadora respecto a acreditar con las pruebas pertinentes, competentes y suficientes, la conducta reprochada por la misma, es decir, que el particular haya falseado o alterado documentación o información con el propósito de lograr una autorización, un beneficio o una ventaja.

Por otra parte, su **agravio** marcado como **segundo**, igualmente se advierte como **infundado e inoperante**. Se explica:

El oficio folio *****, de 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, expedido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), no tuvo por objeto acreditar la hora en que se haya realizado el pago a que hace referencia el mismo, sino señalar que al 12 doce de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, la empresa imputada no tenía adeudo ante ese Instituto.

Ello aunado a que el aludido oficio -no objetado en su oportunidad por esa autoridad investigadora-, de modo alguno desvirtúa o tilda de falso el diverso oficio de fecha 12 doce de septiembre de 2019 dos mil diecinueve, emitido por ese mismo Instituto.

Resultando entonces que la duda respecto a que si el pago que alude el citado Instituto, se haya efectuado previo a la emisión

de la opinión de cumplimiento en materia de seguridad social, en esa fecha, o cualquier otra previa al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, debió en su caso solventarse por esa autoridad investigadora en la secuela procesal, sin que además dicha duda razonable pueda operar en perjuicio de la imputada.

Sin perjuicio de lo anterior, se estima que la hora del pago no es un elemento medular para acreditar los extremos de la falta grave imputada, pues lo cierto es que conforme al propio IMSS, a la fecha de presentación de la opinión de cumplimiento en materia de seguridad social, no se tenían adeudos con tal organismo, lo que hace suponer razonablemente (presunción humana) que la opinión en efecto a esa fecha y momento, era positiva.

El **agravio tercero** se estima por este Pleno como **infundado**, en razón de las consideraciones que se comparten enseguida:

Se precisa en primer término, que la supuesta omisión que se atribuye por esa recurrente al oficio *****, del 27 veintisiete de febrero del 2020 dos mil veinte, respecto a no haberse anexado al mismo la ficha de pago *****, que describe el propio oficio, no es imputable al sujeto a procedimiento, sino en todo caso al Instituto público que emitió tal curso.

Por otro lado, no subsiste normativa alguna que obligue o prevenga a la Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a adjuntar a sus oficios las fichas de pago que describa; por el contrario, al no haberse destruido la veracidad o autenticidad de los hechos referidos en dicho oficio -pago por parte de la empresa imputada-, se estiman que los mismos son ciertos, no siendo dable restarle su valor probatorio pleno, por documentos no anexados al mismo.

Sin dejar de señalar, que era carga de prueba de esa autoridad investigadora, objetar y probar en la secuela procedimental la falsedad ideológica de dicho oficio o bien, destruir su alcance demostrativo como documento público. Lo que no aconteció en la especie.

En otro orden de ideas, el **agravio cuarto** esgrimido por el reclamante, se considera **infundado** e **inoperante**, por lo siguiente:

No era requisito que el multicitado oficio folio *****, refiriera la fuente de donde fue tomada la información que contiene, para estimarlo como documento público con valor probatorio pleno, esto dado que fue emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones, aunado a que en su contenido se advierte la presencia de sellos, firma y membretes que lo vinculan a dicha autoridad federal.

Se clarifica además que en el oficio antes descrito, se alude de forma expresa a una **ficha de depósito** y además a la afectación del **sistema del Instituto Mexicano del Seguro Social** con una recaudación, esto es, si señala dicho curso las fuentes de donde proviene la información que indica. De ahí que el agravio del recurrente parta de una premisa falsa.

Contrario al señalamiento del apelante, es justamente esa Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en su departamento de cobranza, la dueña de dicha información, pues se aprecia que la misma es la encargada de la recaudación y cobranza de las cuotas de seguridad social, y precisamente la información que verte en el aludido oficio se refiere a ese tópico.

Ahora, no se deja en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica a esa autoridad investigadora, dado que fue la misma la que incumplió con su débito procesal de objetar en su oportunidad y

mediante la vía incidental, el documento público de que reiteradamente se duele.

Sin embargo, se reitera que lo medular en el caso que nos ocupa, es que privó en todo momento la presunción de inocencia - estándar de prueba-, dado que no se destruyó por esa autoridad investigadora, la duda razonable que opera en favor del imputado. Sin que pueda la Sala Especializada o este Pleno, suplir deficiencias probatorias o procesales de cualquiera de las partes.

Por último, respecto a las afirmaciones que vierte esa recurrente, con relación a las eventuales prácticas de los proveedores inscritos en el padrón respectivo y a otras problemáticas que pueden derivar de la resolución recurrida, se estima que tales apreciaciones son **inoperantes**, dado que no combaten con argumentos jurídicos la resolución recurrida, por el contrario, se advierten como opiniones o comentarios subjetivos que no necesariamente se comparten por este Pleno.

Por lo tanto, como resultado de lo **infundado** e **inoperante** de los **agravios** vertidos en el recurso que se resuelve, lo procedente es **confirmar la resolución** apelada.

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 fecha 26 veintiséis de marzo de 2021 dos mil veintiuno, dictada por el Magistrado de la Sala Especializada, dentro del procedimiento de responsabilidad

administrativa **P.A.S.E.A.F.G. 21/Sala Especializada/20**, de conformidad con los argumentos 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 Segunda Sala, Eliverio García Monzón; Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; 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 segundo de los mencionados, quienes firman con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.⁴

⁴ Estas firmas corresponden al recurso de apelación **S.E.A.G. 10/21 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de **29 veintinueve de septiembre de 2021 dos mil veintiuno**.