

Hermosillo, Sonora, a veintidós de marzo de dos mil veintidós.

V I S T O S para resolver en definitiva el **RECURSO DE APELACIÓN** registrado bajo el número **1704/2019**, y cumplimentar la ejecutoria de veintiocho de enero de dos mil veintidós, dictada por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en el amparo directo número **185/2020**, promovido por **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, por conducto de su representante legal, en contra de la resolución dictada por este Tribunal el tres de septiembre de dos mil veinte; y

R E S U L T A N D O

1.- Con fecha treinta de agosto de dos mil dieciocho, el licenciado Enrique Gil Lamadrid, encargado de la Unidad Sustanciadora del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Municipio de Nogales, Sonora, mediante oficio número **XXXXXXXX-XXXX/XX**, remitió a la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, el expediente **XXXXXXXX-XXXX/XX**, relativo al procedimiento de responsabilidad administrativa

instruido en contra de la moral **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX
XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX.**

2.- Mediante auto de diez de septiembre de dos mil dieciocho, el Secretario General de Acuerdos, dio cuenta al Magistrado Presidente de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, registrándolo bajo el expediente SEMARA-PRA-04/2018, y turnándolo al Magistrado Instructor de la Primera Ponencia.

3.- Seguido el trámite procesal mediante sentencia dictada el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, por el Pleno de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, se impuso a la moral **XXXX XXXXXXXXXXXX X
XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX,** sanción económica por la cantidad de \$4,627,218.01 (cuatro millones seiscientos veintisiete mil doscientos dieciocho pesos 01/100 moneda nacional), así como inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo de dos años, un mes y siete días.

4.- Por encontrarse inconforme con la sentencia dictada el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, por el Pleno de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, el doce de agosto de dos mil diecinueve, **XXXX
XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX
XXXXXXXXXX,** por conducto de su representante legal, interpuso recurso de apelación en su contra.

5.- Es por lo anterior y observancia de los artículos 101 TER, 101 QUARTER y 101 QUINTUS de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, mediante auto de doce de agosto

de dos mil diecinueve, determinó remitir el expediente SEMARA-PRA-04/2018 a esta Sala Superior.

6.- Con fecha del **seis de diciembre de dos mil diecinueve**, se tuvo por presentado al Magistrado Presidente de Sala Especializada en Materia Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, remitiendo original del expediente número SEMARA-PRA-04/2018, por haberse interpuesto **recurso de apelación** promovido por la empresa **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX** en contra de la resolución de **veintidós de mayo de dos mil diecinueve** dictada por el Pleno de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas.

7.- Mediante auto de fecha **veintinueve de agosto de dos mil diecinueve**, se determinó admitir recurso de apelación planteado por la moral **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, por conducto de su representante legal, designándose a la Magistrada Instructora de la Segunda Ponencia para que formule el proyecto de resolución acorde al artículo 101 QUINTUS de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora; y con fecha tres de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de esta Sala Superior dictó resolución definitiva.

8.- El diez de noviembre de dos mil veinte, la moral **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX** interpuso demanda de amparo directo, en contra de la resolución de tres de septiembre de dos mil veinte, misma que fue radicada bajo el expediente de amparo directo número 185/2020, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.

9.- En sesión ordinaria virtual celebrada el veintiocho de enero de dos mil veintidós, el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del

Centro Auxiliar, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Quinto Circuito, resolvió el juicio de amparo directo 185/2020, determinándose que la justicia de la unión ampara y protege a **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, para efectos de que esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora:

“ ...

Como se puede apreciar, del análisis de lo reproducido se obtiene que, el quejoso-recurrente, planteo en el primer y segundo de sus agravios que:

- Las opiniones de cumplimiento que se tomaron en cuenta para la tipificación de la infracción, no era un documento exigible para el otorgamiento de los contratos de obra y, por lo tanto, su presentación incorrecta no generó un beneficio indebido, pues de los artículos artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Sonora, y 28 de su Reglamento, se aprecia que no se requiere contar con una opinión de cumplimiento emitida por el Servicio de Administración Tributaria.

Además de que no se señaló el dispositivo legal que establece la obligación de presentar el formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, para la contratación de obra pública, así como aquellos numerales que establezcan la existencia de dicho documento, su finalidad y la información que lo conforma; máxime que del artículo 24- Bis del Código Fiscal de la Federación, así como de la Regla Miscelánea fiscal 2.1.39, no se desprende la existencia del formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, esto es, que éste sea un documento indispensable para la contratación de obra pública.

Mientras que, en el tercer y cuatro agravios, adujo que:

- La sanción impuesta transgrede el artículo 121, fracción II, de la Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora, toda vez que, para determinar el momento de la multa, la autoridad en lugar de tomar en cuenta la utilidad neta que se obtuvo por la construcción de las obras, de manera indebida decide hacer el cálculo tomando en cuenta el costo directo y total de las obras, siendo que éste no constituye el beneficio que obtuvo por la construcción de las obras.

- La resolución impugnada transgrede los artículos 122 y 182 de la Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora, toda vez que al momento de determinar la sanción omitió tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, pues con independencia que no hubiera presentado alguna prueba de la cual se desprendiera la capacidad económica, ello no eximía a la autoridad del requisito de determinar la capacidad económica, a fin de estar en posibilidades de individualizar la sanción y no caer en la imposición de sanciones

injustas y alejadas de la realidad; por ello, antes de imponer la sanción debió solicitar como una diligencia para mejor proveer la información necesaria para conocer la capacidad económica del infractor, lo anterior de conformidad con el numeral 182 de la Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora.

Por su parte, en el octavo agravio expuso que:

- La resolución impugnada infringe el artículo 141 de la Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora, pues no obstante que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública, Federal Estatal o Municipal, la autoridad substanciadora, de manera indebida, decide iniciar en su contra el procedimiento de responsabilidad administrativa; aunado a que se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales desde la fecha en que se inició la investigación de la irregularidad, por lo que corrigió su irregularidad.

Ahora, en el décimo primer agravio dijo que:

- La resolución impugnada resulta ilegal, toda vez que la misma deriva de un procedimiento de responsabilidad administrativa que no se ajustó a la ley, ya que la investigación y substanciación de las faltas administrativas, fueron realizadas por autoridad incompetente, toda vez que la Unidad de investigación y substanciación dependientes del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, no se encuentra contemplada en la ley o en las disposiciones administrativas que regulan la materia, ya que las atribuciones ejercidas por las Unidades de Investigación y Substanciación, sólo le fueron delegadas al titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora.

En tanto que, en una parte del décimo tercer agravio argumentó que:

- La autoridad encargada de la investigación omitió elaborar el Informe de presunta responsabilidad administrativa, pues el auto de veinticinco de abril no es el informe de presunta responsabilidad administrativa, sino únicamente constituye el análisis de los hechos realizado por ésta como resultado de la investigación, así como la calificación de la falta administrativa, tan es así, que de dicho documento no se desprende que éste sea dicho informe.

Luego, en el décimo cuarto agravio manifestó que:

- De ser el caso, en el supuesto informe de presunta responsabilidad, se omitió verificar, razonar y dejar constancia de que se cumplieron con los principios que rigen la investigación, así como también los métodos de investigación empleados, esto es, soslayó circunstanciar la forma en que verificó que se cumplieron con los principios de debido proceso, imparcialidad, objetividad, congruencia, tipicidad, verdad material y respeto a los derechos humanos, así como el que, se hubieran aplicado a sus procedimientos las mejores técnicas y tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores

prácticas internacionales, además de señalar cuales fueron la que se emplearon durante la investigación.

Seguidamente, en el décimo quinto agravio expuso que:

- La autoridad substanciadora se pronunció sobre la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa fuera del plazo máximo de tres días que le fue otorgado, así como también, omitió enviar dentro del plazo de tres días los autos a la Tribunal Estatal correspondiente encargado de resolver.

Finalmente, en el décimo noveno agravio señaló que:

- La resolución impugnada, así como el procedimiento de investigación y substanciación, resultan ilegales, toda vez que fueron emitidos sin respetar el principio de razonabilidad que debe regir a dichos actos, pues omitieron establecer las conexiones causales y lógicas necesarias para acreditar sus argumentos.

Por su parte, la responsable al dar contestación al primero y segundo agravio, después de resumir lo que se expuso en la resolución impugnada, en el sentido de como la autoridad demandada encuadró la falta administrativa grave en el artículo 109 de la Ley Estatal de Responsabilidad Administrativa, determinó que dichos agravios no eran procedentes, al no encontrar en el caudal probatorio que obra en el expediente elementos que acrediten la procedencia de éstos.

Luego, al dar contestación a los agravios tercero y cuarto, determinó que en la resolución impugnada se consideraron los elementos para la individualización de la sanción, tan es así que fueron distinguidos a detalle para el caso en particular, por lo que también le fue aplicable el beneficio del artículo 129 de la señalada legislación en relación con el numeral 128 del mismo ordenamiento; razón por la que declaró improcedentes dichos agravios, al no encontrar elementos que vulneren los preceptos 121, 122 y 182 de la Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas.

Posteriormente, dio contestación al agravio octavo el que declaró improcedente, al considerar que no existió daño y perjuicio a la Hacienda Pública, debido a que la obra que realizó la empresa fue pagada con recursos federales otorgados a través de Hacienda Pública etiquetado para programas regionales.

Luego, contestó los agravios décimo primero, décimo tercero y décimo cuarto, los que consideró improcedentes, al referir que la autoridad fundó y motivó su competencia en su informe de presunta responsabilidad y señaló haber cumplido con los principios que señala el artículo 130 y siguió con lo establecido en el numeral 10 de la ley.

Además, estimó que era incorrecta la apreciación que la recurrente realizó del numeral 11 de la Ley Estatal de Responsabilidad Administrativa, donde señala que el ISAF será competente para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas

graves, siendo claro y notorio que esto no significa que otra autoridad de las autorizadas para aplicar la ley no sea competente, esto se entiende así, al otorgarle facultades tanto de investigación como de sustanciación órgano interno de control en su artículo 10, sin especificar si dicha facultades son para algunas de las catalogadas como faltas graves o no graves, ya que sólo señala que sus facultades son para la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

Posteriormente, la responsable estimó improcedente el agravio décimo tercero, en el que se señaló la omisión de la autoridad investigadora de presentar el informe de presunta responsabilidad, toda vez que el mismo fue presentado con fecha veinticinco de abril de dos mil dieciocho, visible a foja sesenta y tres del sumario.

También dio contestación al agravio décimo quinto, considerándolo improcedente, al sostener que no había transcurrido el tiempo para que se diera la prescripción de la falta, mucho menos se dejó de actuar durante seis meses en el procedimiento, y tampoco se decretó la caducidad de la instancia como señala el artículo 114 de la multicitada ley, además de que cuando la autoridad jurisdiccional deja de actuar no opera la caducidad de la instancia automáticamente, sino que debe ser a petición del afectado.

Finalmente, al dar respuesta al agravio décimo noveno, la responsable determinó que no advertía infracción a los artículos 130 y 151 de la Ley Estatal de Responsabilidad Administrativa, como se señalaba en el agravio décimo séptimo, y que tampoco no se haya considerado el principio de razonabilidad como lo señaló el recurrente en su agravio décimo noveno.

De lo relatado hasta aquí, este tribunal colegiado advierte que, como lo sostiene la quejosa, la responsable transgredió los principios de congruencia y exhaustividad, toda vez que a pesar de que formuló agravios encaminados a atacar las consideraciones de la sentencia impugnada, la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa no se pronunció al respecto.

Se dice lo anterior, puesto que con relación a los agravios primero y segundo únicamente sostuvo que no eran procedentes, debido a no hallar en el caudal probatorio elementos que acreditaran la procedencia de éstos.

Sin embargo, lo que el recurrente expuso fue que la opinión de cumplimiento que se tomó en cuenta para la tipificación de la infracción, no era un documento exigible para el otorgamiento de los contratos de obra y, por tanto, su presentación incorrecta no generó un beneficio indebido, pues de los artículos artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Sonora, y 28 de su Reglamento, se aprecia que no se requiere contar con una opinión de cumplimiento emitida por el Servicio de Administración Tributaria.

Aunado a que no se señaló el dispositivo legal que establece la obligación de presentar el formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, para la contratación de obra pública, así como aquellos numerales que establezcan la existencia de dicho documento, su finalidad y la información que lo conforma; además de que del artículo 24-Bis del Código Fiscal de la Federación, así como de la Regla Miscelánea fiscal 2.1.39, no se desprende que la existencia del formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, es decir, que éste sea un documento indispensable para la contratación de obra pública.

Tocante a los agravios tercero y cuarto, la autoridad únicamente dijo que era improcedentes al no encontrar elementos que vulneraran los preceptos 121, 122 y 182 de la Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas.

Cuando lo que el recurrente expuso era que la autoridad en lugar de tomar en cuenta la utilidad neta que se obtuvo por la construcción de las obras, de manera indebida decidió hacer el cálculo tomando en cuenta el costo directo y total de las obras, siendo que éste no constituye el beneficio que obtuvo por la construcción de las obras.

Aunado a que al momento de determinar la sanción omitió tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, pues con independencia que no hubiera presentado prueba de la cual se desprendiera la capacidad económica, lo anterior no eximía a la autoridad del requisito de determinar la capacidad económica, a fin de estar en posibilidades de individualizar la sanción y no caer en la imposición de sanciones injustas y alejadas de la realidad; por ello, antes de imponer la sanción debió solicitar como una diligencia para mejor proveer la información necesaria para conocer la capacidad económica del infractor; lo anterior, de conformidad con el numeral 182 de la Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora.

En lo referente al octavo agravio, la responsable consideró que existió daño y perjuicio a la Hacienda Pública, debido a que la obra que realizó la empresa fue pagada con recursos federales otorgados a través de Hacienda Pública etiquetado para programas regionales.

Empero, la parte recurrente al respecto señaló que la resolución impugnada infringe el artículo 141 de la Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora, pues no obstante que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública, Federal Estatal o Municipal, la autoridad substanciadora, de manera por demás indebida, decide iniciar en su contra el procedimiento de responsabilidad administrativa; aunado a que se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales desde la fecha en que se inició la investigación de la irregularidad, por lo que corrigió su irregularidad.

Tocante a los agravios décimo primero, décimo tercero y décimo cuarto, la autoridad estimó que no eran procedentes, pues la autoridad fundó y motivó su competencia en su informe de presunta responsabilidad y señaló haber cumplido con los principios que señala el artículo 130 y siguió con lo establecido en el numeral 10 de la ley.

Además de que, estimó, era incorrecta la apreciación que la recurrente realizó del numeral 11 de la Ley Estatal de Responsabilidad Administrativa, donde señala que el ISAF será competente para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, siendo claro y notorio que esto no significa que otra autoridad de las autorizadas para aplicar la Ley no sea competente, esto se entiende así, al otorgarle facultades tanto de investigación como de sustanciación órgano interno de control en su artículo 10, sin especificar si dicha facultades son para algunas de las catalogadas como faltas graves o no graves, ya que sólo señala que sus facultades son para la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

Asimismo, la responsable ponderó que el agravio décimo tercero era improcedente, en el que se señaló la omisión de la autoridad investigadora de presentar el informe de presunta responsabilidad, toda vez que el mismo fue presentado con fecha veinticinco de abril de dos mil dieciocho, visible a foja sesenta y tres del sumario.

Pero, la inconforme en el agravio décimo primero manifestó que la resolución impugnada resultaba ilegal, toda vez que la misma derivaba de un procedimiento de responsabilidad administrativa que no se ajustó a la ley, ya que la investigación y sustanciación de las faltas administrativas, fueron realizadas por una autoridad incompetentes, toda vez que la Unidad de investigación y sustanciación dependientes del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, no se encuentran contempladas en la ley o en las disposiciones administrativas que regulan la materia, ya que las atribuciones ejercidas por las Unidades de Investigación y Sustanciación, sólo le fueron delegadas al titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora.

Mientras que en el décimo tercer agravio argumentó que la autoridad encargada de la investigación omitió elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, pues el auto de veinticinco de abril no es el informe de presunta responsabilidad administrativa, sino únicamente constituye el análisis de los hechos realizado por ésta como resultado de la investigación, así como la calificación de la falta administrativa, tan es así, que de dicho documento no se desprende que éste sea dicho informe.

Y, en el décimo cuarto refirió que, de ser el caso, en el supuesto informe de presunta responsabilidad se omitió verificar, razonar y dejar constancia de que se cumplieron con los principios que rigen la investigación, así como también los métodos de investigación empleados, esto es, soslayó circunstanciar la forma en que verificó que se cumplieron con los principios de debido proceso, imparcialidad, objetividad, congruencia, tipicidad, verdad material y respeto a los derechos humanos, así como el que, se hubieran aplicado a sus procedimientos las mejores técnicas y tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales,

además de señalar cuales fueron las que se emplearon durante la investigación.

Luego, la autoridad responsable al contestar el agravio décimo quinto dijo que no transcurrió el tiempo para que se diera la prescripción de la falta, mucho menos se dejó de actuar durante seis meses en el procedimiento, y tampoco se decretó la caducidad de la instancia como señala el artículo 114 de la multicitada ley, además de que cuando la autoridad jurisdiccional deja de actuar no opera la caducidad de la instancia automáticamente, sino que debe ser a petición del afectado.

Sin embargo, lo que la parte recurrente sostuvo en el mismo era que la autoridad substanciadora se pronunció sobre la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa fuera del plazo máximo de tres días que le fue otorgado, así como también, omitió enviar dentro del plazo de tres días los autos a la Tribunal Estatal correspondiente encargado de resolver.

Finalmente, al dar respuesta al agravio décimo noveno, la responsable determinó que no advertía infracción a los artículos 130 y 151 de la Ley Estatal de Responsabilidad Administrativa, como se señalaba en el agravio décimo séptimo, y que tampoco no se haya considerado el principio de razonabilidad como lo señaló el recurrente en su agravio décimo noveno.

Siendo que lo que la apelante refirió era que la resolución impugnada, así como el procedimiento de investigación y substanciación, resultaban ilegales, ya que fueron emitidos sin respetar el principio de razonabilidad que debe regir a dichos actos, pues omitieron establecer las conexiones causales y lógicas necesarias para acreditar sus argumentos.

Como se puede apreciar de la comparativa anterior, la responsable dejó de analizar de manera congruente y exhaustiva los argumentos planteados por el recurrente, con lo que se infringió en perjuicio del quejoso el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia tutelado por el artículo 17 Constitucional, que informa en lo conducente los artículos 89 y 101 Quintus, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora; al no haber dado respuesta a la totalidad de las pretensiones del justiciable; de ahí lo fundado de los conceptos de violación planteados.

...

En consecuencia, ante lo fundado de los motivos de disenso, lo procedente es conceder la protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la responsable.

- i. Deje insubsistente la sentencia reclamada;*
- ii. En su lugar emita una nueva en la que analice la totalidad de los agravios omitidos; y*
- iii. Con libertad de jurisdicción, de manera fundada y motivada, resuelva lo que en derecho corresponda.*

...”

10.- Mediante oficio 181/2022-A-2, recibido el tres de marzo de dos mil veintidós, en la oficialía de partes de esta Sala Superior, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, se requirió por el termino de tres días el cumplimiento a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo 185/2020.

11.- Asimismo, mediante oficio 1954, recibido el once de marzo de dos mil veintidós, en la Sala Superior de esta Sala Superior, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, otorgó ampliación por el termino de diez días para dar cumplimiento a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo 185/2020.

C O N S I D E R A N D O S:

I.- Este Tribunal en acatamiento a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo administrativo **185/2020**, emitida por el por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, deja insubsistente la resolución emitida por esta Sala Superior dentro del presente asunto el **tres de septiembre de dos mil veinte**.

II.- **COMPETENCIA:** El Pleno de esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, es competente para resolver el **recurso de apelación** planteado, con fundamento en los artículos 13, fracción V, 17 fracción II, 101 BIS, 101 TER, 101 QUARTER, 101 QUINTUS, 101 SEXTUS de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, así como los diversos 255, 256, 257, 258 y 259 de la Ley Estatal de Responsabilidades.

III.- **DETERMINACIÓN IMPUGNADA:** La determinación impugnada se hace consistir en la sentencia definitiva emitida el **veintidós de mayo de dos mil diecinueve**, por el Pleno de la extinta Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades

Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa instruido en contra de la moral **XXXX XXXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, bajo el número de expediente **SEMARA-PRA-04/2018**, la cual en su parte conducente establece lo siguiente:

“RESOLUTIVOS:

PRIMERO: *El particular es responsable en la comisión de la falta administrativa **UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA**, en la hipótesis: **el particular que presente documentación alterada con el propósito de lograr autorización y un beneficio**, prevista en el artículo 109, párrafo primero, de la Ley Estatal de Responsabilidades; por los motivos y fundamento expuesto en los apartados 5 y 6 de esta sentencia.*

SEGUNDO: *Se impone al particular la sanción económica por la cantidad de \$ **4,627,218.01** (cuatro millones seiscientos veintiséis mil doscientos dieciocho pesos 01/100 moneda nacional), e **INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA PARTICIPAR EN ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS U OBRAS PÚBLICAS, POR UN PERIODO DE DOS AÑOS, UN MES, SIETE DÍAS**; determinadas en el apartado 8, al habersele concedido el beneficio de reducción de las sanciones impuestas en el rubro 7 de esta sentencia*

...”

IV.- PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN.- Previo al estudio de los agravios propuestos por el apelante, es acertado determinar la procedencia y oportunidad en la presentación del recurso de apelación que se atiende.

En ese sentido, de los numerales 101 BIS y 101 TER de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora, se advierte con claridad que el recurso de apelación planteado es procedente y se encuentra interpuesto de manera oportuna.

Lo anterior es así, toda vez que los numerales anteriormente señalados puntualmente establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 101 BIS. Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

I.- La que determine imponer sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, y

II.- La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean Servidores Públicos o particulares.

*“ARTÍCULO 101 TER.- El recurso de apelación se promoverá mediante escrito ante la Sala Especializada por conducto de su Presidencia, dentro de los **quince días hábiles** siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre...”*

De la anterior transcripción se desprende que para que el recurso de apelación sea procedente y oportuno, se requiere de dos requisitos:

a) Que se interponga contra las resoluciones **que determinen imponer sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves o faltas de particulares;** y

b) Que dicho recurso se interponga por escrito y dentro de los **quince días hábiles** siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre.

Ahora bien, en este caso se encuentran colmados los requisitos de procedencia y oportunidad anteriormente referidos, ya que por un lado, en la especie se recurre la resolución del **veintidós de mayo de dos mil diecinueve** dictada en el **expediente SEMARA-PRA-04/2018**, por el Pleno de la Sala Especializada en Materia Anticorrupción y Responsabilidad Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, por la que se determinó que la moral **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, era responsable en la comisión de la falta administrativa **UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN FALSA**, prevista por el artículo 109 de la Ley Estatal de Responsabilidades, imponiéndole sanción económica por la cantidad de \$4,627,218.01 (cuatro millones seiscientos veintisiete mil doscientos dieciocho pesos 01/100 moneda

nacional), así como inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo de dos años, un mes y siete días.

Además de que, la determinación antes señalada le fue notificada a **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, de manera personal a su representante legal el día **ocho de julio de dos mil diecinueve**.

Por tanto, la notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el **nueve de julio de dos mil diecinueve**, por lo que, el término de quince días hábiles previsto en el artículo 101 TER de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, para el recurrente transcurrió del **diez de julio al catorce de agosto de**, sin contabilizar los días **17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 30 y 31 de julio de dos mil diecinueve**, toda vez que, correspondieron a días inhábiles.

Es ese orden de ideas, se arriba a la conclusión de que el recurso de apelación fue interpuesto en tiempo y forma, dado que el escrito que lo contiene fue presentado ante la oficialía de partes de la extinta Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas el **doce de agosto de dos mil diecinueve**; es decir, dentro del término y forma legal que para hacerlo prevé el artículo 101 TER de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

Atento a todo lo anterior, es dable arribar a la conclusión de que el recurso de apelación planteado por la moral **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, resulta procedente y oportuno.

IV.- ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS.- Partiendo del principio de economía procesal, se estima que resulta innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el recurrente y la contestación a los mismos, sin que ello constituya una transgresión a los principios de congruencia y exhaustividad por parte de esta Sala

Superior, pues tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, sin perjuicio de que, de considerarse pertinente, se realice una síntesis de los mismos.

Resulta orientadora al respecto por analogía, las razones contenidas en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 58/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

Registro digital: 164618

Instancia: Segunda Sala

Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: 2a./J. 58/2010

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830

Tipo: Jurisprudencia

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. *De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego*

correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

En ese sentido, analizados los agravios formulados por la parte recurrente, en relación con la determinación impugnada, esta Sala Superior, arriba a la conclusión de que los argumentos que formula la parte apelante por un lado son improcedentes, y por otro fundados y suficientes para modificar el sentido del auto impugnado.

Para iniciar, se tiene que el recurrente en su agravio **primero** establece que las opiniones de cumplimiento que se tomaron en cuenta para la tipificación de la infracción no era un documento exigible para el otorgamiento de los contratos de obra, y por lo tanto, su presentación incorrecta no generó un beneficio indebido, pues de los artículos 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Sonora, y 28 de su Reglamento, se aprecia que no se requiere contar con una opinión de cumplimiento emitida por el Servicio de Administración Tributaria.

Por otra parte, en el **segundo** agravio establece que la sentencia impugnada, el procedimiento de investigación y el de sustanciación resultan ilegales toda vez que no se encuentran debidamente fundados y motivados, al no señalarse el dispositivo legal que establece la obligación de presentar el formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, para la contratación de obra pública, así como aquellos numerales que establezcan la existencia de dicho documento, su finalidad y la información que lo conforma; y que no es obstáculo para señalar lo anterior el que la autoridad haya señalado el artículo 24 Bis del Código Fiscal de la Federación, así como la Regla Miscelánea fiscal

2.1.39, ya que de dichos dispositivos no se desprende la existencia del formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, esto es, que sea un documento indispensable para la contratación pública.

El primero de los agravios resulta infundado, y el segundo agravio resulta fundado pero inoperante.

Lo anterior es así, toda vez que en efecto la sentencia impugnada es omisa en señalar el dispositivo legal que establece la obligación de presentar el formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, para la contratación de obra pública, así como aquellos numerales que establezcan la existencia de dicho documento, su finalidad y la información que lo conforma, sin embargo, dicho documento resulta ser un documento exigible y necesario para la contratación de obra pública que realizan las entidades públicas. Se explica.

En efecto, la sentencia impugnada es omisa en señalar el dispositivo legal que establece la obligación de presentar el formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, para la contratación de obra pública, sin embargo, tal omisión no implica necesariamente que dicho documento no sea un requisito necesario para llevar a cabo la contratación.

Lo anterior es así, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, la opinión de cumplimiento en sentido positivo, si resulta ser un requisito documental necesario para la contratación de obra pública.

El numeral citado en el párrafo anterior, establece puntualmente lo siguiente:

Artículo 32-D. Cualquier autoridad, ente público, entidad, órgano u organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos, así como

cualquier persona física, moral o sindicato, que reciban y ejerzan recursos públicos federales, en ningún caso contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con las personas físicas, morales o entes jurídicos que:

I. Tengan a su cargo créditos fiscales firmes.

II. Tengan a su cargo créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por este Código.

III. No se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

IV. Habiendo vencido el plazo para presentar alguna declaración, provisional o no, así como aquellas declaraciones correspondientes a retenciones y con independencia de que en la misma resulte o no cantidad a pagar, ésta no haya sido presentada. Lo dispuesto en esta fracción también aplicará a la falta de cumplimiento de cualquier otra declaración informativa, que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

V. Estando inscritos en el registro federal de contribuyentes, se encuentren como no localizados.

VI. Tengan sentencia condenatoria firme por algún delito fiscal. El impedimento para contratar será por un periodo igual al de la pena impuesta, a partir de que cause firmeza la sentencia.

VII. No hayan desvirtuado la presunción de emitir comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes o transmitir indebidamente pérdidas fiscales y, por tanto, se encuentren en los listados a que se refieren los artículos 69-B, cuarto párrafo o 69-B Bis, noveno párrafo de este Código.

VIII. Hayan manifestado en las declaraciones de pagos provisionales, retenciones, definitivos o anuales, ingresos y retenciones que no concuerden con los comprobantes fiscales digitales por Internet, expedientes, documentos o bases de datos que lleven las autoridades fiscales, tengan en su poder o a las que tengan acceso.

IX. Incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies de este Código.

En efecto, del precepto legal antes transcrito se advierte claramente que los municipios en ningún caso pueden contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con las

personas físicas, morales o entes jurídicos que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En ese sentido, se destaca que el formato de opinión de cumplimiento que emite el servicio de administración tributaria, encuentra su naturaleza en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, y es evidente que resulta ser el medio idóneo de comprobación para acreditar en cualquier tipo de contratación pública que un proveedor o contratista se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Se afirma lo anterior, toda vez que el penúltimo párrafo del artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

“...

Los contribuyentes que requieran obtener la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales para realizar alguna operación comercial o de servicios, para obtener subsidios y estímulos, para realizar algún trámite fiscal u obtener alguna autorización en materia de impuestos internos, incluyendo los de comercio exterior, así como para las contrataciones por adquisición de bienes, arrendamiento, prestación de servicio y obra pública que vayan a realizar con los sujetos señalados en el primer párrafo de este artículo, deberán hacerlo mediante el procedimiento que establezca el Servicio de Administración Tributaria y las autoridades fiscales federales en materia de seguridad social, a través de las reglas de carácter general.

...”

En ese sentido, a la luz de la porción normativa anteriormente citada se puede advertir que ante un procedimiento de contratación pública, los contribuyentes tienen la carga de acreditar ante la entidad pública contratante, que se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, mediante el procedimiento que establezca el Servicio de Administración Tributaria, a través de las reglas de carácter general.

Ahora bien, refuerza lo antes razonado lo establecido por la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016 (vigente en la fecha de los hechos de la conducta imputada), ya que en su regla 2.1.31 establecía puntualmente lo siguiente:

“Regla 2.1.31.

*Para los efectos del artículo 32-D, primero, segundo, tercero, cuarto y último párrafos del CFF, cuando la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la Procuraduría General de la República, así como las entidades federativas vayan a realizar contrataciones por adquisición de bienes, arrendamiento, prestación de servicios u obra pública, con cargo total o parcial a fondos federales, cuyo monto exceda de \$300,000.00 (Trescientos mil pesos 00/100 M.N.) sin incluir el IVA, **deberán exigir de los contribuyentes con quienes se vaya a celebrar el contrato y de los que estos últimos subcontraten, les presenten documento vigente expedido por el SAT, en el que se emita la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales en sentido positivo**, o bien, generarlo a través de la aplicación en línea que para estos efectos le proporcione el SAT, siempre y cuando firme el acuerdo de confidencialidad con el SAT.”*

De lo anterior, se obtiene que contrario a lo aducido por el apelante en los conceptos de agravio primero y segundo, el formato de opinión de cumplimiento en sentido positivo si resulta ser un documento necesario para el otorgamiento de los contratos de obra pública, de donde deriva la improcedencia de los agravios primero y segundo formulados en el medio de impugnación.

Por otra parte, en el concepto de agravio **cuarto** el apelante aduce fundamentalmente que la sentencia impugnada transgrede los artículos 122 y 182 de la Ley Estatal de Responsabilidades, toda vez que, al momento de determinar la sanción omitió tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, pues con independencia que no hubiera presentado alguna prueba de la cual se desprendiera la capacidad económica, ello no eximia a la autoridad del requisito de determinarla, a fin de estar en posibilidades de individualizar la sanción y no caer en la imposición de sanciones injustas y alejadas de la realidad; por ello,

antes de imponer la sanción debió solicitar una diligencia para mejor proveer la información necesaria para conocer la capacidad económica del infractor.

En concepto de esta Sala Superior, resulta infundado el agravio antes reseñado, toda vez que, tal y como fue sostenido por la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, al momento de realizar la ponderación sobre la capacidad económica del infractor, dentro del expediente no se encuentran medios probatorios que acrediten la capacidad económica del infractor, por lo que no fue posible su cuantificación.

No obstante lo anterior, si bien dicho parámetro no fue tomado en cuenta para la individualización de la sanción impuesta al apelante, es evidente que las sanciones impuestas no representan las sanciones máximas que era factible imponerle, ya que el artículo 121, fracción II, incisos a) y b) de la Ley Estatal de Responsabilidades, establecen puntualmente lo siguiente:

Artículo 121.- 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 Cuarto de esta Ley, consistirán en:

...

II.- Tratándose de personas morales:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el 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, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

...

En ese sentido, a luz de las disposiciones jurídicas antes señaladas, así como se verá con la modificación que resulte en el presente fallo de las sanciones impuestas, se advertirá que las sanciones finalmente impuestas a la moral apelante, son las mínimas

aplicables en términos de lo dispuesto por el artículo 121, fracción II, incisos a) y b) de la Ley Estatal de Responsabilidades.

Sanciones, que como se verá les será aplicado el beneficio de reducción de sanción del treinta por ciento, establecido por el artículo 129 de la Ley Estatal de Responsabilidades

Es por lo anterior, que esta Sala Superior no estima necesario que mediante prueba para mejor proveer se hayan allegado al expediente las constancias que acrediten la capacidad económica del infractor, en términos de lo dispuesto por el artículo 182 de la Ley Estatal de Responsabilidades, toda vez que, como ha quedado establecido, con la modificación que resulte en el presente fallo de la sentencia impugnada, le serán impuestas al recurrente las sanciones mínimas previstas en la ley, aplicándoles adicionalmente el beneficio de reducción de sanción del treinta por ciento.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 127/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

Registro digital: 192796

Instancia: Segunda Sala

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 127/99

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Diciembre de 1999, página 219

Tipo: Jurisprudencia

MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales

elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.

De la misma forma, resulta infundados los agravios **quinto y decimo quinto** en los que el recurrente argumenta lo siguiente:

- Que la sentencia impugnada viola en su perjuicio el artículo 249, fracción IV de la Ley Estatal de Responsabilidades, toda vez que le fue notificada fuera del plazo máximo de treinta días.
- Que resulta ilegal la sentencia impugnada, en razón de que, la autoridad sustanciadora, se pronunció sobre la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, fuera del plazo de tres días que al efecto establece el artículo 248, fracción I de la Ley Estatal de Responsabilidades.
- Que resulta ilegal la sentencia impugnada, toda vez que, la autoridad sustanciadora, que al efecto establecen las disposiciones antes señaladas, omitió enviar los autos al Tribunal dentro del plazo de tres días que al efecto establece el artículo 249, fracción I de la Ley Estatal de Responsabilidades.

Lo infundado de los conceptos de agravio antes señalados, derivan precisamente de que los términos establecidos en los numerales 248, fracción I y 249, fracciones I y IV de la Ley Estatal de Responsabilidades, resultan ser normas imperfectas desprovistas de una sanción para el caso de que:

- La notificación de la resolución emitida en el procedimiento de responsabilidad administrativa sea notificada fuera del plazo de treinta días;
- Así como para los casos en que la autoridad sustanciadora se pronuncie fuera del plazo de tres días sobre la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa; y
- Que la autoridad sustanciadora remita al Tribunal las constancias del expediente fuera de ese mismo plazo.

Lo anterior es así, toda vez que, de la interpretación de los preceptos que el apelante estima violados en su perjuicio, se concluye que el hecho de incumplirse con los plazos previstos, no es motivo para que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos o particulares se extinga por prescripción o caducidad de las facultades de aquella, pues para considerarse esas o algún otro tipo de extinción del procedimiento debió regularse expresamente en eso o en algún precepto legal; sin embargo en el caso, no se estableció por el legislador.

Lo anterior, porque el procedimiento de responsabilidad administrativa, tutela los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público estatal, es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público y de los particulares.

En este sentido, tenemos que la omisión de cumplir con los plazos establecidos en los artículos 248, fracción I y 249, fracciones I y IV de la Ley Estatal de Responsabilidades, no agota la competencia de las autoridades resolutoras.

Admitir que tales omisiones constituyen una causa de extinción de las facultades de las autoridades sustanciadora, sería tanto como considerar que el poder sancionador del Estado se ejerce

discrecionalmente, quedando sujeto a la voluntad de quienes tienen la facultad de instruir los procedimientos e imponer las sanciones, es decir, no se trata de una facultad sancionadora ejercida por la autoridad por iniciativa propia para estimarla precluida, caducada o extinguida.

Para sostener lo anterior, cobra aplicación por identidad jurídica sustancial, el siguiente criterio de jurisprudencia emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De rubro y texto siguientes:

Registro digital: 2018416

Instancia: Pleno

Décima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: P./J. 31/2018 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo I, página 12

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONSECUENCIA DE QUE LA AUTORIDAD NO RESUELVAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO EN EL PLAZO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), ES LA PRESCRIPCIÓN DE SU FACULTAD PUNITIVA Y NO LA CADUCIDAD DE DICHO PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL. *El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017, dispone que el plazo para que prescriba la facultad punitiva de la autoridad es de 3 o 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción, según el caso, el cual empieza a correr una vez que se cometa ésta y se suspende con los actos procesales que se realicen, reanudándose desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última*

promoción; por su parte, el artículo 21, fracción III, del ordenamiento indicado fija el plazo de 45 días, con la posibilidad de ampliarlo por otro igual, para que la autoridad dicte la resolución correspondiente, sin establecer una consecuencia para el caso de que no se resuelva en ese plazo. En ese sentido, de la interpretación conjunta de los preceptos referidos se advierte que la consecuencia de que la autoridad no resuelva el procedimiento en el plazo legal es la prescripción de su facultad punitiva y no la caducidad del procedimiento por inactividad procesal; de esta manera, el plazo atinente a la prescripción inicia una vez que se cometa la infracción, se suspende con los actos procesales que se realicen y se reinicia automáticamente el día siguiente a aquel en que se dejó de actuar, incluido el incumplimiento al plazo de la autoridad para la resolución del procedimiento disciplinario, pero únicamente por el tiempo remanente del plazo total prescriptivo, es decir, si la autoridad no resuelve dentro de los 45 o 90 días previa justificación, la consecuencia será la prescripción de su facultad sancionatoria, siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de 3 años o de 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida; cabe destacar que el hecho de que la autoridad no resuelva en el plazo respectivo el procedimiento sancionatorio, podría significar un incumplimiento en sus obligaciones y deberes, por el que podría hacerse acreedora a la sanción disciplinaria que corresponda de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el diverso 17, de la ley de la materia. Aunado a lo anterior, la autoridad responsable del procedimiento sancionatorio no podrá emitir ningún otro acuerdo o acto tendente a interrumpir el plazo prescriptivo o dirigido a dilatar la resolución correspondiente, pues es un procedimiento en el que ya se ha cerrado la instrucción, existe la audiencia respectiva y únicamente está pendiente el dictado de la resolución en la que se determine la

existencia o no de las responsabilidades fincadas al servidor público de que se trate, lo que genera seguridad y certeza jurídica tanto a la ciudadanía como al propio servidor público investigado, pues se sabe con exactitud el momento en que la autoridad ya no podrá realizar alguna acción en contra del servidor sujeto a un procedimiento sancionatorio o, en su caso, imponer la sanción correspondiente.

También, cobra aplicación como orientador el criterio sostenido por la tesis V.2o.P.A.14 A (10a.), emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de rubro: **SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE SONORA. EL HECHO DE QUE LA COMISIÓN DE HONOR, JUSTICIA Y PROMOCIÓN DE CADA UNO DE LOS MUNICIPIOS O DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL NO HAYA INICIADO EL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 169 A 172 DE LA LEY RELATIVA A LOS ELEMENTOS DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL DE SU ADSCRIPCIÓN, DENTRO DEL PLAZO DE 60 DÍAS NATURALES, NO EXTINGUE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE ÉSTOS, POR CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE AQUÉLLA.**

Es por lo que, en concepto de esta Sala Superior los conceptos de agravio quinto y décimo quinto resultan infundados.

En ese mismo sentido, resulta fundado pero insuficiente el concepto de agravio **sexto** en el que el apelante aduce fundamentalmente que la sentencia impugnada, así como el procedimiento de investigación y sustanciación de los cuales deriva, violan en su perjuicio el artículo 25 de la Ley Estatal de Responsabilidades, toda vez que, al momento de determinarse su responsabilidad se omitió valorar si contaba o no con una política de integridad.

En este sentido, efectivamente la sentencia impugnada es omisa en valorar si la persona moral recurrente contaba o no con una política de integridad, sin embargo, tal cuestión es insuficiente para revocar o modificar el sentido del fallo.

Lo anterior es así, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 260 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora, era carga del recurrente en la secuela del procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en su contra, realizar las manifestaciones, así como ofrecer los medios de prueba, tendentes a demostrar que se cuenta con una política de integridad.

Sin embargo, dentro de las constancias que integran el procedimiento de responsabilidad administrativa no se encuentra medio de prueba alguno que haga arribar a la conclusión de que la hoy recurrente cuenta con la política de integridad señalada por el artículo 25 de la Ley Estatal de Responsabilidades.

Contrario a lo anterior, debe señalarse que, en la audiencia inicial, el representante legal de la moral apelante se constriñó a asumir toda la responsabilidad de la acusación, acogiéndose a los beneficios legales que se ameriten, de donde deriva la insuficiencia del agravio en cuestión.

De igual manera, es infundado el agravio **séptimo** que hace valer el recurrente, en el que fundamentalmente aduce que la sentencia impugnada es ilegal, toda vez que, deriva de un procedimiento de investigación y substanciación que fueron realizados por autoridad incompetente, en contravención de los artículos 11 y 138 de la Ley Estatal de Responsabilidades, en razón de que, la autoridad competente para investigar y sustanciar faltas graves es el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), sin embargo, en la especie la autoridad encargada de investigar y sustanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa instruido en su contra fue la Unidad de Investigación adscrita al Órgano Interno de Control y Evaluación

Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, quien de acuerdo al artículo 10 de la Ley Estatal de Responsabilidades únicamente tiene facultades para investigar y sustanciar faltas administrativas que no sean graves.

Lo infundado del agravio apenas reseñado, deriva precisamente de que contrario a lo sostenido por el apelante, los Órganos de Control y Evaluación Gubernamental de los Municipios del Estado de Sonora, cuentan con la facultad de investigar, sustanciar faltas administrativas sean graves, no graves o de particulares.

Lo anterior es así, toda vez que de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, 3, fracciones II y III y 10 de la Ley Estatal de Responsabilidades, toda vez que, de dichos preceptos se advierte claramente que los Órganos de Control y Evaluación Gubernamental de los Municipios del Estado de Sonora son competentes para investigar, sustanciar y calificar faltas administrativas, sin distinguir dicha atribución sobre el tipo de faltas sobre las que recae su competencia.

No obstante lo anterior, tal como lo sostiene el apelante el artículo 11 de la Ley Estatal de Responsabilidades, que establece que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización es competente para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, sin embargo, es evidente que dicha potestad o competencia fue otorgada por el legislador tanto a los Órganos de Control y Evaluación Gubernamental de los Municipios del Estado de Sonora, como al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

Es por lo anterior, que resulta infundado el agravio formulado en tal sentido por el recurrente.

Por otro lado, resulta infundado el concepto de agravio **octavo** aducido por el apelante en el que la resolución impugnada infringe el artículo 141 de la Ley Estatal de Responsabilidades, pues no obstante que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública, Federal Estatal o Municipal, la autoridad sustanciadora, de manera indebida, decidió iniciar en su contra el procedimiento de responsabilidad administrativa; aunado a que se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales desde la fecha en que se inició la investigación de la irregularidad, por lo que corrigió su irregularidad.

Lo infundado de los argumentos antes señalado, deriva de que la potestad de la autoridad sustanciadora, para abstenerse de dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa establecida en el artículo 141 de la Ley Estatal de Responsabilidades, se encuentra acotada únicamente para aquellos asuntos que se sustancien con motivo de la presunta comisión de faltas administrativas por parte de servidores públicos.

Se afirma lo anterior, en razón de que, el precepto anteriormente invocado, establece puntualmente lo siguiente:

*“Artículo 141.- **Las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública Federal, Estatal o Municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:***

I.- Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el Servidor Público en la decisión que adoptó; o

II.- Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y

en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.

...”

En ese sentido, contrario a lo aducido por el recurrente, el precepto legal antes transcrito no establece la posibilidad de que las autoridades sustanciadoras se abstengan de dar inicio al procedimiento en aquellos casos en que sea instruido en contra de particulares, toda vez que, los supuestos para su procedencia evidentemente se encuentran dirigidos a que quien se encuentre sujeto al procedimiento de responsabilidad sea un servidor público, de donde deviene lo infundado de sus argumentos.

Asimismo, resulta infundado el concepto de agravio **noveno** aducido por el apelante en el que manifiesta que la resolución impugnada, así como todo el procedimiento resulta ilegal, toda vez que dichos actos fueron emitidos sin respetar el principio de exhaustividad, pues ni en la etapa de investigación, ni en la sustanciación y menos en la de resolución, las autoridades se tomaron el tiempo de verificar si había corregido su situación fiscal, máxime si no existía lesión o daño a la hacienda pública, pues de haberlo percatado las autoridades se hubieran encontrado impedidas para instaurar el procedimiento, o en su caso tal circunstancia hubiera servido como atenuante para la reducción de las multas.

Lo infundado del argumento, deriva precisamente de que el artículo 141 de la Ley Estatal de Responsabilidades no contempla la posibilidad de que la autoridad sustanciadora se abstenga de dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa cuando es instruido en contra de particulares; además de que, de conformidad con el artículo 122 del ordenamiento legal en cita la remediación espontánea de la causa de responsabilidad no forma parte del embargado de

elementos que deben ser tomados en cuenta para llevar a cabo la individualización de la sanción.

De igual manera, en el agravio **decimo** el recurrente establece que la resolución impugnada resulta ilegal, toda vez que, deriva de un procedimiento que no se ajustó a lo ordenado por el artículo 3 fracción III y 155 de la Ley Estatal de Responsabilidades, en razón de que, la función de investigación y sustanciación fue realizada, se llevó a cabo por la misma autoridad.

En ese sentido, se tiene que resulta infundado el argumento antes reseñado, en virtud de que, por un lado del análisis de las constancias que conforman el procedimiento de responsabilidad administrativa, se advierte que la investigación estuvo a cargo del Encargado de la Unidad de Investigación adscrita al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora; y por otro lado de las constancias del expediente se advierte que la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa estuvo a cargo de la Unidad de Sustanciación del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora.

Es por lo anterior, que esta Sala Superior llega al convencimiento de que la autoridades que investigaron y sustanciaron el asunto, son distintas, no obstante de que ambas se encuentran adscritas al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, toda vez que, el artículo 155 de la Ley Estatal de Responsabilidades señala que los Órganos Internos de Control deben contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y sustanciadoras, de donde deriva lo infundado de los argumentos vertidos por el apelante en ese sentido.

Por otra parte, en el agravio **décimo primero** el recurrente establece que la resolución impugnada resulta ilegal, toda vez que la misma deriva de un procedimiento de responsabilidad administrativa que no se ajustó a la ley, ya que la investigación y sustanciación de las faltas administrativas, fueron realizadas por autoridad incompetente, toda vez que, la Unidad de investigación y sustanciación dependientes del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, no se encuentra contemplada en la ley o en las disposiciones administrativas que regulan la materia, ya que las atribuciones ejercidas por las Unidades de Investigación y Sustanciación, solo le fueron delegadas al Titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental.

Son infundados los argumentos hechos valer por el apelante en el concepto de agravio antes reseñado.

Lo anterior es así, en virtud de que, contrario a lo que aduce el recurrente las Unidades de Investigación y Sustanciación adscritas al Ayuntamiento de Nogales, Sonora que participaron en el procedimiento de responsabilidad administrativa que en la especie nos ocupa, resultan ser las autoridades investigadora y sustanciadora, previstas por el legislador en los artículos 3, fracciones II y III y demás relativos de la Ley Estatal de Responsabilidad, autoridades que tienen su cargo por disposición del ordenamiento jurídico en cita, respectivamente, las etapas de investigación y sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa.

En merito de lo antes señalado, resultan infundados los argumentos del apelante vertidos en el agravio en análisis.

En lo concerniente al agravio **décimo segundo** en el que el apelante sostiene que la resolución impugnada resulta ilegal, toda vez

que la misma se apoya en un procedimiento de responsabilidad administrativa que no se ajustó a la ley, ya que, en las actuaciones levantadas con motivo de la investigación y substanciación de faltas administrativas, las autoridades omitieron fundar debidamente su competencia por cuestión de grado, materia y territorio.

Son infundados los argumentos antes citados, toda vez que, contrario a lo sostenido por el recurrente tanto la autoridad investigadora, como la autoridad sustanciadora, en sus respectivas secuelas procesales, fundaron su competencia para llevar a cabo sus actuaciones, tanto de investigación como de sustanciación. Se explica.

En primer término, del análisis que se efectúa al acuerdo de inicio de investigación la autoridad fue explícita y detallada en señalar su competencia territorial, material y facultades jurídicas, señalando específicamente los artículos 8, 9, fracción II, 10, 130, 134, 135 y 136 de la Ley Estatal de Responsabilidades y 9 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

Además, la Unidad de Investigación Adscrita al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, fundó su competencia al momento de emitir el informe de presunta responsabilidad administrativa, circunstancia que se constata, toda vez que, en el cuerpo del referido informe se encuentra sustentada la competencia a través la cita de los siguientes preceptos jurídicos:

“115, fracción I, primer párrafo, así como la fracción II, primer párrafo, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Mexicanos; en relación con los artículos 1, 64, fracción XXIV-Bis-A, 135, segundo párrafo, 143, 143-A, 143-B, fracción II, 144, 150 de la Constitución Política del Estado de Sonora; 69, 75, segundo párrafo 78, fracción IV, 79 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; cláusulas primera, tercera y décima cuarta, del acuerdo de coordinación que celebra el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Sonora, cuyo objeto es la realización de un programa de

coordinación especial denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Evaluación y Control de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción; y 9, fracción II de la Ley Estatal de Responsabilidades”

Por otra parte, la autoridad sustanciadora, en el acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad administrativa, fundó su competencia en los artículos 96, fracciones I, XI, XIV, XVIII y XIX de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, 1, 3, 9 fracción II y 10 de la Ley Estatal de Responsabilidades.

En ese sentido, a la luz del cumulo de actuaciones, así como de las disposiciones citadas por las autoridades investigadora y sustanciadora, en las actuaciones correspondientes, que llevaron a cabo la cita de los preceptos jurídicos en los que se fundan su competencia, de donde deviene lo infundado de sus argumentos.

En lo tocante al agravio **décimo tercero** en el que el apelante sostiene que la resolución que la autoridad encargada de la investigación omitió elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa, pues el auto de veinticinco de abril no es el informe de presunta responsabilidad administrativa, sino únicamente constituye el análisis de los hechos realizado por ésta como resultado de la investigación, así como la calificación de la falta administrativa, tan es así, que de dicho documento no se desprende que sea dicho informe.

Resulta infundado el concepto de agravio antes señalado, toda vez que, contrario a lo aducido por el recurrente la autoridad investigadora si llevó a cabo la elaboración del informe de presunta responsabilidad administrativa, dado que dicho informe se encuentra consignado en el auto de veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

Se afirma lo anterior, en virtud de que, dicho auto reúne los elementos que prescribe el numeral 234 de la Ley Estatal de Responsabilidades, ya que:

- Fue emitido por la autoridad investigadora;
- Contiene el domicilio de la autoridad investigadora;
- Contiene los nombres de los funcionarios que pueden imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la autoridad investigadora;
- Contiene el nombre, domicilio y razón social de la moral señalada como responsable;
- Contiene la narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa;
- Contiene la infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando los motivos por los que se le considera que ha cometido la falta;
- Contiene el ofrecimiento de pruebas; y
- Contiene la firma autógrafa de la autoridad investigadora.

En ese orden de ideas, tenemos que, contrario a lo sostenido por el recurrente, el auto de veinticinco de abril de dos mil dieciocho, no hace referencia únicamente a las actuaciones del procedimiento y la calificación de la falta, sino que del análisis integral del mismo se advierte que dicho auto colma la totalidad de los requisitos que establece el artículo 234 de la Ley Estatal de Responsabilidades. Es por lo anterior, que el argumento vertido por la moral impugnante resulta infundado.

En lo relativo al agravio **décimo cuarto** en el que el apelante sostiene que, de ser el caso, en el supuesto informe de presunta responsabilidad, se omitió verificar, razonar y dejar constancia de que se cumplieron con los principios que rigen la investigación, así como también los métodos de investigación empleados, en contravención a lo dispuesto por los artículos 130 y 140 de la Ley Estatal de Responsabilidades.

Argumento antes reseñado que resulta infundado, toda vez que, contrario a lo señalado por la recurrente, el artículo 234 de la Ley Estatal

de Responsabilidades no establece como elemento del informe de presunta responsabilidad administrativa, la verificación, razonamiento y constancia del cumplimiento de los principios que rigen la investigación.

Así tampoco, resulta ser un elemento que deba establecerse dentro del informe de presunta responsabilidad administrativa, el señalamiento sobre cuáles fueron las técnicas, tecnologías y métodos de investigación.

No obsta a lo anterior, lo establecido por el diverso 140 de la Ley Estatal de Responsabilidades, al señalar que una vez calificada la conducta y verificado que se cumplieron con los principios que señala el artículo 130 de ese ordenamiento legal, se incluirá la misma en el informe de presunta responsabilidad administrativa y se presentará ante la autoridad sustanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Lo anterior es así, toda vez que, de la recta interpretación del artículo precitado, la exigencia señalada se encuentra dirigida a únicamente a llevar a cabo la inclusión de la calificación de la falta administrativa dentro del informe de presunta responsabilidad administrativa, es por lo que, resulta infundado el agravio en cuestión.

En lo correspondiente al agravio **décimo sexto** en el que el recurrente sostiene que la resolución impugnada resulta ilegal, toda vez que, se apoya en un procedimiento de sustanciación que viola en su perjuicio lo normado por el artículo 248, fracción II y 249 de la Ley Estatal de Responsabilidades, ya que, la autoridad sustanciadora, al momento de citarlo para que se presentara a la audiencia inicial, omitió hacer de su conocimiento que le asistía el derecho de no declararse culpable, además de informarle que podía ser asistida de un abogado y que de no contar con uno le sería nombrado por el Estado.

Es infundado el agravio antes referido, en razón de que, la autoridad sustanciadora al momento de realizar la diligencia de emplazamiento, a través del acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, hizo del conocimiento del recurrente el derecho que tiene a no declarar contra si mismo ni a declararse culpable, así como el derecho a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia.

Lo anterior se corrobora de la diligencia de notificación y citación (foja 87 folio negro), de la que se desprende que el treinta de julio de dos mil dieciocho, se le corrió traslado al recurrente con el acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, de donde deriva lo infundado del argumento que hace valer en ese sentido.

Por lo que hace a los agravios **décimo séptimo** y **décimo octavo** que hace valer el recurrente, en los que establece lo siguiente:

- Que la resolución impugnada resulta ilegal, por derivar de un procedimiento de investigación y sustanciación que se ajustó a lo normado por los artículos 130 y 151 de la Ley Estatal de Responsabilidades, al haberse emitido sin respetar los principios de debido proceso, exhaustividad, legalidad y respeto a los derechos humanos, ya que la Unidad de Investigación y la Unidad de Sustanciación del Órgano Interno de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, no cuentan con facultades y competencia para determinar que un documento se encuentra alterado o es falso y mucho menos en aquellos casos en que éstos sean del orden federal, como lo es la Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales, el cual es emitido por el Servicio de Administración Tributaria.

- Que la resolución impugnada resulta ilegal, toda vez que la misma deriva de un procedimiento de investigación y sustanciación que no se ajustó a lo normado por los artículos 130 y 151 de la Ley Estatal de Responsabilidades, al haberse emitido sin respetar los principios de debido proceso, exhaustividad, legalidad y respeto a los derechos humanos, toda vez que, la Unidad de Investigación y la Unidad Sustanciadora del Órgano Interno de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento de Nogales, Sonora, para verificar la autenticidad del formato de Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales, omitieron realizarlo en términos del artículo 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que la integridad y autoría de un documento digital, con firma electrónica o sello digital, será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.

Argumentos antes señalados, que resultan infundados, toda vez que, contrario a lo señalado por el recurrente, la alteración del documento no fue determinada por las autoridades investigadora y sustanciadora, sino que dicha alteración fue determinada y verificada por la autoridad resolutora del procedimiento, atendiendo a los medios de prueba ofrecidos en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Lo anterior es así, toda vez que, la autoridad resolutora para tener por acreditado la existencia del documento alterado, llevó a cabo el análisis de la cadena original y los sellos digitales de los formatos de opinión de cumplimiento de fechas trece de octubre de dos mil dieciséis y quince de septiembre de dos mil dieciséis.

Señalando en la sentencia impugnada, que el formato de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales de trece octubre de dos mil dieciséis, fue alterado o cambiado en su fecha, no obstante de que los

demás datos consignados son idénticos respecto del formato de quince de septiembre de dos mil dieciséis, se observa que la data que se encuentra plasmada en su parte superior del primer documento, no corresponde a la que se señala en la cadena original, que especifica como fecha el quince de septiembre de dos mil dieciséis.

En ese sentido, bajo el argumento anterior, la autoridad resolutora tuvo por demostrado que el formato de opinión de cumplimiento fue alterado o cambiado en su fecha de expedición.

Ahora bien, esta Sala Superior, comparte los razonamientos realizados por la autoridad resolutora, toda vez que, dichos razonamientos surgieron a partir de la concatenación del caudal probatorio que forma parte del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Por lo tanto, a juicio de esta Sala Superior no le asiste la razón al recurrente cuando aduce que fueron las autoridades investigadora y sustanciadora las que determinaron la falsedad del multicitado formato, toda vez que, como ha quedado plasmado, fue la autoridad resolutora quien a través del análisis del caudal probatorio que obra en el expediente tuvo por acreditada la alteración o falsedad del documento.

Asimismo, tampoco le asiste la razón en lo relativo a que era necesario el desahogo de una prueba pericial para determinar que la ya referida opinión de cumplimiento se encontraba alterada, toda vez que, como ha sido establecido, no fue necesario para determinar que el documento se encontraba alterado llevar a cabo el desahogo de pruebas periciales, en razón de que, la alteración del documento quedó acreditada a través los medios de prueba que obran en el expediente, siendo posible determinar que la opinión de cumplimiento de quince de

septiembre de dos mil dieciséis, fue alterada cambiando su fecha por la de trece de octubre de dos mil dieciséis.

Por otra parte, esta Sala Superior estima que tampoco le asiste la razón al recurrente en el sentido de que era necesario que la autenticidad de la opinión de cumplimiento fuera corroborada en términos de los artículos 17-I y 38 del Código Fiscal de la Federación, mediante el método de remisión al documento original.

Lo anterior es así, en virtud de que, atento a las reglas de valoración de la prueba establecidas por el artículo 171 de la Ley Estatal de Responsabilidades, en el procedimiento de responsabilidad administrativa, el órgano resolutor cuenta con la potestad de llevar a cabo la valoración de la pruebas que obran en autos, atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia, por lo que, es dable que la autoridad resolutora haya concluido la falsedad del formato de opinión de cumplimiento, a través del análisis, cotejo y concatenación de las pruebas ofrecidas por las partes en el procedimiento.

Es por lo anterior, que los argumentos vertidos al amparo del agravio que se analiza resulta infundados.

En lo que corresponde al agravio **décimo noveno** en que el recurrente establece que la resolución impugnada, así como el procedimiento de investigación y sustanciación, resultan ilegales, toda vez que, fueron emitidos sin respetar el principio de razonabilidad que debe regir a dichos actos, pues omitieron establecer las conexiones causales y lógicas necesarias para acreditar sus argumentos.

El Argumento antes señalado resulta infundado, toda vez que, el artículo 3, fracción XXIV de la Ley Estatal de Responsabilidades define el principio de razonabilidad como aquel por el cual se establecen

conexiones causales y lógicas, necesarias para la formulación de un argumento, con el objeto de acreditarlo.

En ese sentido, tenemos que tanto la investigación, sustanciación y la resolución impugnada, sí respetaron el principio de razonabilidad, al haberse establecido por las autoridades durante la secuela del procedimiento de responsabilidad administrativa, las conexiones causales y lógicas necesarias para la formulación de un argumento, así como su acreditación.

Se afirma lo anterior, en virtud de que, por su parte la autoridad investigadora argumentó al momento de elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa, cuales fueron los medios de prueba en lo que basaba su imputación, razonando la adecuación de la conducta a la falta administrativa que estimaba como actualizada, dando con ello cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 234, fracción VI de la Ley Estatal de Responsabilidades.

Por su parte, la autoridad resolutora al momento de emitir la resolución impugnada, respetó el principio de razonabilidad, llevando para tal efecto los razonamientos que le permitieron establecer las conexiones causales y lógicas, para arribar a la conclusión de que se encontraba actualizada la falta administrativa prevista por el artículo 109 de la Ley Estatal de Responsabilidades.

Al margen de los conceptos de agravios antes analizados, tenemos que a juicio de esta Sala Superior, resulta **FUNDADO** el concepto de agravio **tercero** hecho valer por el apelante, en el que aduce fundamentalmente que la sanción que se le impuso, transgrede el artículo 121, fracción II de la Ley Estatal de Responsabilidades, toda vez que, para determinar el momento de la multa, la autoridad en lugar de tomar en cuenta la utilidad neta que se obtuvo por la construcción de

las obras, de manera indebida decide hacer el cálculo tomando en cuenta el costo directo y total de las obras, siendo que este no constituye el beneficio que obtuvo por la construcción de las obras.

Lo fundado del concepto de agravio antes señalado deriva precisamente de que, la autoridad resolutora en la sentencia impugnada al momento de determinar el beneficio obtenido por la moral hoy recurrente estableció que el beneficio obtenido fue por la cantidad de \$6,610,311.45 (seis millones seiscientos diez mil trescientos once pesos 45/100 moneda nacional), correspondiente a la suma de los montos consignados en los contratos de obra pública: el identificado con el número **XXX-XX-XXXX/XX** denominado **“INFRAESTRUCTURA DE RED DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO Y PAVIMENTO EN CALLE DE LOS PASTORES, EN LA COLONIA LOMAS DE FATIMA, EN LA LOCALIDAD DE HEROICA NOGALES, MUNICIPIO DE NOGALES, SONORA”**, y el diverso **XXX-XX-XXXX/XX** denominado **“INFRAESTRUCTURA DE RED DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO Y PAVIMENTO EN CALLA BOGOTA, EN LA LOCALIDAD DE HEROICA NOGALES, MUNICIPIO DE NOGALES, SONORA”**.

No obstante lo anterior, a juicio de esta Sala Superior para determinar el beneficio obtenido por el hoy recurrente por la comisión de la falta administrativa, no puede ser considerado a través de la totalidad de los montos por los que fueron celebrados los contratos de obra pública antes señalados, ya que dicho monto es evidente que representa el costo directo y total por la ejecución de las obras.

Lo anterior es así, en razón de que, si en el caso se considera el monto total de los contratos como el beneficio obtenido por el recurrente se estaría perdiendo de vista que por la ejecución de las obras el Ayuntamiento de Nogales, Sonora, recibiría los trabajos que al amparo de los contratos fueren ejecutados con los recursos erogados al margen de esos contratos, circunstancia que deja en evidencia que el beneficio

de la parte contratista no se hace consistir en la totalidad de los montos consignados en los contratos de obra pública.

En ese sentido, se tiene que el diccionario de la real academia de la lengua española define al “beneficio”, como: *“utilidad”, “ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil”*.

De la definición antes señalada, se obtiene que las cantidades directas y totales de las obras contratadas no pueden representar el beneficio obtenido por el hoy apelante por la comisión de la falta administrativa, pues como ha quedado establecido el beneficio es definido como una utilidad o ganancia económica que se obtiene de un negocio.

De lo anterior, deriva lo fundado del concepto de agravio tercero que hace valer el apelante, toda vez que, la autoridad investigadora en la secuela del procedimiento de responsabilidad administrativa, tenía la carga de acreditar el monto al cual ascendía el beneficio obtenido por el hoy recurrente.

Sin embargo, dentro de las constancias que integran el expediente no se advierte la existencia de medio de prueba alguno que cuantifique objetivamente el monto económico con el cual resultó beneficiado el apelante, por lo que, ante la ausencia de su acreditación, no es dable tomar como referencia el monto total de los contratos para su cuantificación.

Como puede observarse, resulta de gran relevancia la correcta cuantificación del beneficio obtenido dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, toda vez que, en términos de los artículos 121, II y 122, fracción V de la Ley Estatal de Responsabilidades, es uno de los elementos a ser considerados para la imposición de sanciones a particulares, y es evidente que se encuentra estrechamente vinculado con la individualización de las sanciones.

Lo anterior es así, toda vez que los preceptos señalados textualmente establecen los siguiente:

Artículo 121.- 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 Cuarto de esta Ley, consistirán en:

...

II.- Tratándose de personas morales:

*a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los **beneficios obtenidos**, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;*

...

Artículo 122.- Para la imposición de las sanciones por faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos:

...

*V.- **El monto del beneficio**, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.*

De los preceptos legales, antes señalados se destaca la relevancia que cobra la correcta cuantificación del beneficio dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que, es evidente que entre mayor sea el beneficio, mayor deberá ser la sanción que derive del ejercicio de individualización que efectuó el juzgador al momento de imponer una sanción administrativa.

Bajo las anotadas condiciones, a juicio de esta Sala Superior, en la especie, tal como lo señala el recurrente, no resulta aceptable tomar como parámetro los montos totales de los contratos de obra pública para la determinación del beneficio obtenido por el recurrente, sino que, es evidente que en la especie la referencia que debe tomarse en cuenta para la determinación del beneficio, resulta ser la utilidad o ganancia económica obtenida por la celebración de los contratos de obra pública.

Sin embargo, dentro del expediente no obra constancia que acredite cual fue el monto económico de la utilidad o ganancia obtenida por el recurrente derivado de la relación contractual con el Ayuntamiento de Nogales, Sonora, sin que obste que en la formulación de su agravio establezca que su beneficio ascendió a la cantidad de \$375,036.23

(trescientos setenta y cinco mil treinta y seis pesos 23/100 moneda nacional), toda vez que, que no se encuentra probado que esa sea la utilidad que obtuvo en razón de los contratos de obra pública, por lo que, atentos al principio de objetividad que rige al procedimiento de responsabilidad administrativa, tal circunstancia debe obrar en beneficio del apelante.

En ese sentido, al no encontrarse probado en autos el monto del beneficio, pero sí la configuración de la falta administrativa, lo procedente es, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 271 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora de aplicación supletoria a la Ley Estatal de Responsabilidades, esta Sala Superior asuma jurisdicción plena y proceda a modificar la sentencia impugnada, procediendo imponer al recurrente los mínimos previstos en la ley para las sanciones económica e inhabilitación.

En ese sentido, atendiendo a las directrices establecidas por el artículo 121, fracción II, inciso a) de la Ley Estatal de Responsabilidades, resulta justo y equitativo imponerle a la moral **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, sanción económica por la cantidad de \$96,220.00 (noventa y seis mil doscientos veinte pesos 00/100 moneda nacional), monto equivalente mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la que después de aplicarle el beneficio de reducción de sanción previsto por el artículo 129 de la Ley Estatal de Responsabilidades, que corresponde a una reducción del treinta por ciento, que le fue otorgado en la sentencia impugnada que asciende a la cantidad de \$28,866.00 (veintiocho mil ochocientos sesenta y seis pesos 00/100 moneda nacional), **se determina imponerle finalmente al recurrente la sanción económica por la cantidad de \$67,354.00 (sesenta y siete mil trescientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).**

Por otra parte, atendiendo a las directrices establecidas por el artículo 121, fracción II, inciso b) de la Ley Estatal de

Responsabilidades, resulta justo y equitativo imponerle a **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, sanción de inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamiento, servicios u obra públicas por un periodo de tres meses, temporalidad mínima aplicable, a la que después de aplicarle el beneficio de reducción de sanción previsto por el artículo 129 de la Ley Estatal de Responsabilidades, que corresponde a una reducción del treinta por ciento de la sanción antes señalada que le fue otorgado en la sentencia impugnada, **se determina imponerle finalmente la sanción de inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamiento, servicios u obra públicas por un periodo de dos meses, tres días.**

POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO Y FUNDADO, SE RESUELVE:

PRIMERO.- Se cumplimenta la ejecutoria de amparo directo administrativo emitida el veintiocho de enero de dos mil veintidós, por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en el amparo directo número **185/2020**, promovido por **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, dejándose insubsistente la resolución de **tres de septiembre de dos mil diecinueve**, pronunciada dentro del recurso de apelación **1704/2019**, por esta Sala Superior, y en consecuencia se dicta la siguiente:

SEGUNDO.- Esta Sala Superior es competente, para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto por **XXXX XXXXXXXXXXXX X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXX**, en contra de la sentencia definitiva de **veintidós de mayo de dos mil diecinueve**, dictada por el Pleno de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa identificado con el

número de expediente **SEMARA-PRA-04/2018**, por las razones expuestas en el segundo considerando del presente fallo.

TERCERO.- Se modifica punto resolutivo segundo de la sentencia definitiva de **veintidós de mayo de dos mil diecinueve**, dictado por el Pleno de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa identificado con el número de expediente **SEMARA-PRA-04/2018**, para quedar como sigue:

*“**SEGUNDO.** Se impone al particular XXXX XXXXXXXXXXXXX
X XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XX XXXXXXXX XXXXXXXXXXX
sanción económica por la cantidad de \$67,354.00 (sesenta y siete mil
trescientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional); e
inhabilitación temporal para participar en adquisiciones,
arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo de dos
meses, tres días, en términos del último considerando del presente
fallo.”*

CUARTO.- Se confirman las demás determinaciones, plasmadas por el Pleno de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas en la sentencia apelada.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívese este asunto como total y definitivamente concluido.

A S Í lo resolvió la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora por unanimidad de votos de los Magistrados José Santiago Encinas Velarde, María Carmela Estrella Valencia, Aldo Gerardo Padilla Pestaño, María del Carmen Arvizu Bórquez y Vicente Pacheco Castañeda, siendo ponente la segunda en

orden de los nombrados, quienes firman con el Secretario General,
Licenciado Luis Arsenio Duarte Salido, que autoriza y da fe.- DOY FE.-

LIC. JOSE SANTIAGO ENCINAS VELARDE.

MAGISTRADO PRESIDENTE

LIC. MARÍA CARMELA ESTRELLA VALENCIA.

MAGISTRADA

LIC. ALDO GERARDO PADILLA PESTAÑO.

MAGISTRADO

LIC. MARÍA DEL CARMEN ARVIZU BÓRQUEZ.

MAGISTRADA

LIC. VICENTE PACHECO CASTAÑEDA.

MAGISTRADO

LIC. LUIS ARSENIO DUARTE SALIDO.
SECRETARIO GENERAL

En veintitrés de marzo dos mil veintidós, se publicó en lista de acuerdos la resolución que antecede.- CONSTE.-

Exp. Toca 1704/2019

Rag