



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

APELACIÓN POR IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

EXPEDIENTE: SUP-ASA-1/2021

RECURRENTE: RETO INDUSTRIAL, S.A. DE
C.V.¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE
ADMINISTRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: MARIBEL TATIANA REYES
PÉREZ Y FERNANDO ANSELMO ESPAÑA
GARCÍA

Ciudad de México, a veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³, emite sentencia por la que, por una parte, **confirma** que se actualizó la falta administrativa prevista en el artículo 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁴, toda vez que la recurrente presentó documentación alterada en un proceso de licitación pública, con la finalidad de cumplir con los requisitos exigidos en las Bases respectivas y, por otra, **revoca** la resolución dictada por la Comisión de Administración de dicho Tribunal a fin de que fije e individualice la sanción, tomando en consideración información objetiva que le permita conocer la capacidad económica de la recurrente.

ANTECEDENTES

1. Licitación Pública Nacional número TEPJF/LPN/005/2018 (Segunda Convocatoria)⁵. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el Acuerdo General que regula los procedimientos de

¹ En lo sucesivo, Reto Industrial, denunciada, licitante, promovente, parte apelante o parte recurrente.

² En adelante, autoridad responsable, Comisión de Administración, Comisión responsable.

³ En lo subsecuente Sala Superior o TEPJF.

⁴ En adelante LFRA.

⁵ En adelante licitación pública.

SUP-ASA-1/2021

adquisición, arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios, obra pública emitió convocatoria para la contratación de los servicios de mantenimiento preventivo, correctivo y soporte técnico a los equipos de la red inalámbrica, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil dieciocho.

Entre las bases y especificaciones se solicitaba a los licitantes copia legible de los estados financieros básicos correspondientes a los ejercicios fiscales 2015 y 2016 debidamente firmados por el representante legal y el contador público que elaboró los mismos. En caso de que el licitante manifestara en la declaración anual del Impuesto Sobre la Renta que optaba por dictaminar los estados referidos o bien que se encontraba obligado a ello, tenía que presentar éstos debidamente dictaminados de conformidad con la legislación correspondiente al ejercicio fiscal⁶.

2. Inscripción de la recurrente y presentación de documentación. En su oportunidad, la promovente se inscribió al proceso de licitación pública y, en la etapa de entrega y apertura de propuestas de dicho proceso, específicamente, el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho presentó la documentación atinente, en concreto, la copia simple de los estados financieros dictaminados de los ejercicios fiscales 2015 y 2016.

3. Dictamen financiero y vista. El veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la Dirección General de Recursos Financieros emitió el Dictamen Resolutivo Financiero, entre otras cuestiones, indicó que la licitante aportó copia simple de los estados financieros dictaminados de 2016 con el formato extraído del Sistema de Presentación del Dictamen Fiscal⁷, toda vez que optó por dictaminarse por ese ejercicio fiscal; sin embargo, se observó que en lo relativo al estado de posición financiera y de resultados la empresa modificó el contenido original de la información dictaminada por el auditor externo. Además que para el caso de los ejercicios fiscales 2015 y 2016 los estados financieros presentaban pérdidas acumuladas mayores a las dos terceras partes de su capital social.

⁶ Capítulo IV; numeral 1, fracciones I y II, último párrafo del inciso C1 de las bases referidas.

⁷ En adelante SIPRED.



Asimismo, el veintiocho de febrero siguiente, el Jefe de la Unidad de Contabilidad de dicha Dirección General hizo del conocimiento de dicha situación al Director General de Asuntos Jurídicos.

4. Fallo del procedimiento de licitación pública. El primero de marzo de dos mil dieciocho, se emitió dicho fallo⁸, en el que se estableció que la licitante participó y presentó sus propuestas, haciéndose constar su evaluación legal, contable, financiera y técnica⁹.

Al respecto, con base en el Dictamen financiero de la Dirección General de Recursos Financieros se concluyó que de la evaluación realizada, el licitante no cumplía con los requisitos contables y financieros relativos al grado de liquidez, solvencia, apalancamiento y capital de trabajo exigidos para el procedimiento de licitación.

5. Turno de la investigación. El catorce de marzo de dos mil dieciocho, la Dirección General de Asuntos Jurídicos turnó el asunto a la Dirección General de Investigación de Responsabilidades Administrativas del TEPJF, por ser la autoridad competente para conocer del asunto, por lo que remitió el soporte documental del Dictamen Resolutivo Financiero.

6. Fase de investigación. El diecisiete de junio de dos mil diecinueve, la Dirección General de Investigación de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Electoral remitió a la Contraloría Interna el informe de presunta responsabilidad administrativa¹⁰, así como el expediente respectivo con la finalidad de que se llevara a cabo la substanciación del procedimiento de responsabilidad respectivo.

7. Fase de substanciación. Al considerar que el informe de presunta responsabilidad administrativa reunía los elementos legales, la Contraloría Interna lo admitió a trámite, y ordenó formar el procedimiento de

⁸ Por parte de un representante de la Coordinación de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública, un representante de la Dirección General de Sistemas y una representante de la Contraloría interna, del Tribunal Electoral. En dicho fallo además de la promovente, se evaluó a otra empresa a la que finalmente se efectuó la adjudicación correspondiente.

⁹ Con base en los dictámenes emitidos por las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Sistemas, Coordinación de Adquisiciones Servicios y Obra Pública, así como por la Dirección General de Recursos Financieros.

¹⁰ Emitido el catorce de junio de dos mil diecinueve en el procedimiento de investigación DGIRA/PI-14/2018.

SUP-ASA-1/2021

responsabilidad administrativa TEPJF-CI-USR-PRA-3/2019¹¹. En su oportunidad, emplazó a la denunciada para que rindiera su declaración y ofreciera sus pruebas¹², celebró la audiencia inicial¹³, admitió las pruebas¹⁴, abrió el periodo de alegatos, y tuvo al promovente formulando éstos¹⁵.

8. Suspensión de plazos y términos en materia administrativa, así como su reanudación. El dos de abril de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo General de la Comisión de Administración por el que se implementaron diversas medidas en relación con el funcionamiento y operación de las áreas administrativas y órganos auxiliares de la Comisión de Administración, con motivo de la contingencia derivada de la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), en vigor a partir de esa misma fecha, en cuyo artículo tercero se suspendieron los plazos y términos en materia administrativa, los cuales se reanudaron el seis de agosto siguiente, conforme al Acuerdo General de dicha Comisión publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo día.

9. Remisión de dictamen y proyecto de resolución a la Comisión de Administración. El veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Contralor Interno remitió al Secretario de la Comisión de Administración el dictamen relativo al procedimiento de responsabilidad administrativa y el proyecto de resolución respectivo¹⁶, con la finalidad de que fueran sometidos a la consideración de dicha Comisión.

10. Fase de resolución. El veintiocho de enero de dos mil veintiuno¹⁷, se llevó a cabo la primera sesión ordinaria de la Comisión de Administración, en la cual se aprobó la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, mediante la cual se determinó que la denunciada modificó los estados financieros del ejercicio 2016, presentados en el procedimiento de licitación pública, documentación alterada con la finalidad de cumplir con los

¹¹ El treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.

¹² El seis de agosto de dos mil diecinueve.

¹³ El veinte de agosto de dos mil diecinueve.

¹⁴ El diez de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁵ Mediante proveído de veintitrés de enero de dos mil veinte.

¹⁶ Mediante oficio TEPJF-CI/1088/2020.

¹⁷ En adelante, las fechas corresponderán al presente año, salvo mención expresa.



requisitos establecidos en las Bases de dicha licitación, por lo que se le impusieron las siguientes sanciones:

- Inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por el plazo de tres años, siete meses, y cuatro días.
- Sanción económica por la cantidad de \$349,530.49 (trescientos cuarenta y nueve mil quinientos treinta pesos 49/100 M.N.)

Dicha resolución le fue notificada a la parte apelante el veintitrés de junio siguiente.

11. Apelación por imposición de sanciones administrativas. El siete de julio, la parte recurrente presentó demanda en contra de la determinación citada, en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

12. Integración y turno. Recibidas las constancias, la presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-ASA-1/2021** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis para su sustanciación.

13. Radicación y admisión. El doce de julio, la Magistrada Instructora radicó el expediente en su ponencia; asimismo, lo admitió a trámite, requiriéndole a la autoridad responsable el informe circunstanciado, y diversas constancias para emitir la resolución correspondiente.

14. Escrito presentado por el Secretario de la Comisión de Administración. El veinte de julio, en relación con el requerimiento de la Magistrada Instructora, el citado servidor público informó que fue imposible convocar a todos los integrantes del órgano para que estuvieran en condiciones de pronunciarse en relación con el informe justificado solicitado dentro del plazo exigido, en virtud de la normativa para la convocatoria a sus sesiones ordinarias y extraordinarias, aunado a que en la sesión de quince de julio, dicho órgano aprobó su primer período de receso del dieciséis de julio al primero de agosto.

Asimismo, que en tanto existían las condiciones para convocar a todos los integrantes de la Comisión de Administración, con el objeto de atender el

SUP-ASA-1/2021

requerimiento judicial realizaba manifestaciones en torno a la legalidad del acto impugnado, y señaló que el expediente respectivo estaba bajo el resguardo de la Contraloría Interna.

15. Reserva de acuerdo, y requerimiento. Mediante proveído de once de agosto la Magistrada Instructora reservó el acuerdo de la promoción de mérito hasta en tanto, una vez concluido su primer periodo de receso, la Comisión de Administración emitiera y remitiera su pronunciamiento respecto al emplazamiento y requerimiento de informe que le fue efectuado por acuerdo de doce de julio. De igual forma, requirió a la Contraloría Interna la remisión del original o copias certificadas del expediente de mérito.

16. Informe circunstanciado y remisión de expediente. En su oportunidad, la Comisión de Administración rindió el informe respectivo, sosteniendo la legalidad del acto controvertido; y la Contraloría Interna remitió el expediente correspondiente.

17. Cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada instructora ordenó el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación administrativa interpuesto contra la resolución dictada por la Comisión de Administración en el procedimiento de responsabilidad administrativa TEPJF-CI-USR-PRA-3/2019¹⁸.

SEGUNDA. Procedencia. Se considera que el medio de impugnación cumple con los requisitos correspondientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito, y en ella consta el nombre y domicilio de la recurrente y su firma. Además, se especifica el acto

¹⁸ De conformidad con lo previsto en los artículos 99, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución General); 165, 166, fracción X, 167, 169, fracciones XIV y XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en lo sucesivo Ley Orgánica) y 147 al 165 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo subsecuente Reglamento Interno).



impugnado, la fecha en que tuvo conocimiento de éste, los hechos, así como sus conceptos de agravio¹⁹.

2. Oportunidad. Del expediente se advierte que la promovente fue notificada personalmente de la resolución impugnada el veintitrés de junio, por lo que si presentó su demanda el siete de julio, esto se realizó dentro del plazo legal de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtió efectos la notificación de la resolución correspondiente²⁰.

3. Legitimación y personería. Ha sido criterio de esta Sala Superior²¹ garantizar el derecho de las personas morales sancionadas administrativamente a un recurso efectivo para cuestionar la resolución de la Comisión de Administración, reconociéndoles su legitimación para interponer el recurso de apelación administrativa.

Lo anterior, porque si bien de los artículos 147 y 149 del Reglamento, se advierte que sólo las y los servidores públicos del Tribunal Electoral podrán impugnar, mediante el recurso de apelación administrativa, las resoluciones en donde controvierten sanciones administrativas, en términos de los artículos 17 de la Constitución General, 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, párrafo 1, y 25, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, a las personas morales sancionadas también se les debe garantizar el derecho a un recurso efectivo para cuestionar las resoluciones de la Comisión de Administración.

Bajo ese contexto, el recurso de apelación administrativa previsto en el Reglamento Interno es el único medio de impugnación al alcance del recurrente para inconformarse de las sanciones que le impuso la Comisión de Administración, porque no existe otro recurso para tales efectos en las normas legales y reglamentarias aplicables.

Por tanto, se reconoce que Reto Industrial, está legitimada para interponer el presente recurso de apelación administrativa, ya que los medios de defensa deben traducirse en un beneficio para los justiciables y no en un perjuicio o

¹⁹ En términos del artículo 155 del Reglamento Interno.

²⁰ Con base en el artículo 152 del Reglamento Interno.

²¹ SUP-ASA-3/2019.

SUP-ASA-1/2021

trampas procesales que limiten el acceso a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales.

Asimismo, se reconoce personería a Amador Antonio Nájera Ruíz, quien acredita su carácter de apoderado legal de la recurrente, con la copia certificada del instrumento notarial que acompañó a su demanda.

4. Interés jurídico. La apelante señala diversas irregularidades por parte de las autoridades investigadora, sustanciadora y resolutora del procedimiento administrativo, lo que ocasionó una afectación a sus intereses al haberse acreditado la infracción e impuesto sanciones, a su juicio, de manera ajena a Derecho; por tanto, con independencia de que le asista la razón, se colma el presente requisito²².

5. Definitividad. El Reglamento Interno no prevé alguna otra impugnación que deba ser agotada de manera previa al presente recurso de apelación administrativa.

TERCERA. Cuestión previa

1. Síntesis del acto impugnado. Se estableció el marco normativo refiriendo que la resolución del procedimiento sería a la luz de la LGRA vigente a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

Se indicó que el acto que se atribuyó a Reto Industrial, fue el consistente en haber presentado documentación posiblemente “modificada” en el procedimiento de licitación pública, de conformidad con el Dictamen resolutivo financiero de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, elaborado por la Dirección General de Recursos Financieros, por lo que la licitante presuntamente cometió la falta administrativa prevista en el artículo 69, párrafo primero, de la LGRA, a saber:

“Será responsable de la utilización de información falsa el particular que presente documentación falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidas en los procedimientos administrativos,

²² Resulta orientadora la jurisprudencia 7/2002, de rubro: INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://bit.ly/2CYUly3>.



con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna”.

Para acreditar el supuesto infractor, en la resolución se tuvieron por colmados los siguientes extremos:

ELEMENTO	ACREDITACIÓN
<p>I. La calidad subjetiva especial del autor, es decir, su carácter de persona moral que participa en un procedimiento administrativo de contratación pública de carácter federal con la calidad de licitante.</p>	<p>La recurrente tiene el carácter de persona moral y tuvo posición de licitante en el procedimiento de licitación. Pruebas:</p> <ul style="list-style-type: none">-La escritura constitutiva de la empresa.-El Acuerdo General de adquisición por el que se consideró como licitante a la recurrente, el calendario del proceso de licitación.-El fallo del procedimiento de contratación en que se puede establecer que Reto Industrial participó y presentó propuestas, en tanto que se hizo constar su evaluación legal, contable y financiera, como técnica. <p>A las cuales se les reconoció valor probatorio por la autoridad responsable²³, señalando los fundamentos y razones para ello.</p>
<p>II. Las condiciones objetivas de realización de la conducta tipificada como infracción que comprenden los elementos siguientes:</p> <p>a) La acción de presentar documentación dentro del procedimiento de contratación pública;</p>	<p>Partió el estudio del caso en que conforme a las Bases de licitación, para cumplir parte de los requisitos de carácter contable necesarios para concursar, los licitantes o participantes, tenían que exhibir, copia legible de los estados financieros básicos, correspondientes a los ejercicios fiscales 2015 y 2016 debidamente firmados por el representante legal y el contador público que elaboró los estados financieros.</p> <p>Asimismo, en el supuesto de que el licitante manifestara en la declaración anual del Impuesto Sobre la Renta que optaba por dictaminar sus estados financieros o bien señalara que se encuentra obligado a ello, estos deberían presentarse debidamente dictaminados de conformidad con las disposiciones legales aplicables.</p> <p>La presentación de la documentación en la licitación pública se acreditó con:</p> <ul style="list-style-type: none">-El acta de apertura de propuestas y de las constancias que obran en autos consistentes en la presentación el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, por la licitante de copia simple de los estados financieros dictaminados del 2015 y

²³ De conformidad con los artículos 130, 131, 133, y 159, parte primera, de la LGRA.

SUP-ASA-1/2021

<p>b) La calificación de alteración de la documentación presentada; y</p>	<p>2016 con el formato extraído del Sistema de Presentación del Dictamen Fiscal (SIPRED).</p> <p>La alteración de la documentación presentada se acreditó con:</p> <ul style="list-style-type: none">- Dictamen resolutivo financiero de la Licitación Pública.- Copias de los estados financieros dictaminados 2016, en el formato extraído del SIPRED, presentadas por RETO INDUSTRIAL, en el proceso de la Licitación Pública.-Copias certificadas de los estados financieros dictaminados 2016 en el formato extraído del SIPRED, dictaminados por el contador público certificado Humberto Patiño Ham, de la empresa Reto Industrial.- Opinión de la Dirección General de Recursos Financieros de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, relativa a los estados financieros dictaminados del ejercicio 2016, de la recurrente. <p>Para emitir esa opinión los estados financiero dictaminados del ejercicio fiscal 2016 que la empresa Reto Industrial, presentó para su participación en el procedimiento de Licitación, asimismo la copia de los estados financieros dictaminados de ese ejercicio fiscal que contiene la certificación del Licenciado Conrado Zuckerman Ponce, notario público ciento cinco del Estado de México.</p> <p>-Tabla comparativa que se acompañó a esa opinión en la que se describen las diferencias en las copias de los estados financieros.</p> <p>-Procedimiento de elaboración del Dictamen Resolutivo Financiero Parte I y II, expedido por la Jefatura de Unidad de Contabilidad de la Dirección General de Recursos Financieros.</p> <p>Pruebas a las cuales se les reconoció valor probatorio por la autoridad responsable, señalando los fundamentos y razones para ello.</p> <p>La autoridad responsable concluyó que dichas pruebas resultaban aptas y suficientes para acreditar que los resultados de las diligencias que practicaron las personas titulares de la Dirección General de Recursos Financieros y de la Dirección General de Investigación, con motivo de los trabajos realizados para la emisión del Dictamen Resolutivo Financiero de la Licitación Pública TEPJF/LPN/005/2018 y para el desahogo de la investigación que dio origen al procedimiento, respectivamente, arrojaron resultados válidos para constatar fehacientemente que los estados financieros del ejercicio fiscal 2016, que la licitante anexó a su propuesta técnica el día dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, específicamente para cumplir con unos de los requisitos establecidos en el "Capítulo IV, numeral 1, fracciones I y II, último párrafo del Inciso C1!, de las Bases de la Licitación Pública Nacional No.</p>
---	---



	<p>TEPJF/LPN/005/2018, fueron modificados y, por ende, presentaron documentación alterada.</p> <p>Asimismo, se valoró que el Gerente Comercial de Gobierno de la recurrente —mediante escrito de quince de mayo de dos mil diecinueve de dos mil diecinueve— y el representante legal de ésta —en la audiencia inicial de veinte de agosto de dos mil diecinueve— confesaron que se taparon algunas cantidades de la información presentada en la licitación pública en la que participaron, sin que sea óbice a lo anterior las manifestaciones en las que dicen que las copias que presentaron se trataban de papeles de trabajo de uso interno.</p> <p>Indicó que tales manifestaciones revestían el carácter de una confesión divisible, partiendo de la base que por una parte admiten que presentaron documentación con cantidades tapadas y por otra manifiestan que dichos documentos eran papeles de trabajo de uso interno; sin embargo, esta situación debe probarse a plenitud, lo que no aconteció con ningún medio probatorio que obrara en autos, ya que con las copias certificadas que ofrecieron como medios de convicción si bien acreditan que la empresa Reto Industrial ha participado en las otras licitaciones y contrataciones, con ellos no justifican que hayan cometido la conducta irregular que se les imputa, ni demostraban que fue para evitar que otros empleados de la misma empresa tomaran cantidades equivocadas pues se utilizan para diversas actividades.</p>
<p>III. El elemento subjetivo referente al propósito de obtener una autorización dentro del procedimiento de contratación pública con la presentación de la documentación alterada.</p>	<p>La autoridad responsable mencionó que a partir de la concatenación de los hechos y particularmente de la entrega de la documentación alterada porque modificaron los estados financieros presentados durante el procedimiento de contratación de la Licitación Pública TEPJF/LPN/005/2018 era posible arribar a la convicción de que la recurrente tuvo como propósito cumplir los requisitos legales y contables señalados en las bases y esto, a su vez, obedeció necesariamente a la manifiesta voluntad y aspiración de conseguir las metas sucesivas y necesarias dentro del normal desarrollo del citado procedimiento de licitación, dentro de las que se encuentra la relativa a que en la emisión del fallo, resultara vencedora del concurso y se le adjudicara el contrato.</p> <p>Por ende, se arriba a la conclusión de que la presentación de los documentos alterados ya que se modificaron los estados financieros del ejercicio 2016, Reto Industrial tuvo como propósito inmediato y ulterior obtener la autorización del fallo a favor de dicha empresa dentro del citado procedimiento de contratación.</p> <p>Se indicó que el objeto último de este propósito no se actualizó puesto que Reto Industrial no resultó adjudicada de la prestación de los servicios a que se refiere la Licitación Pública, pues del acta de fallo del primero de marzo de</p>

SUP-ASA-1/2021

	dos mil dieciocho se observa que la adjudicación se realizó en favor de la persona moral RT4 MÉXICO, S.A. de C.V.
--	---

Con base en lo anterior, en la resolución controvertida se **concluyó que se acreditaban los elementos constitutivos de la infracción atribuida a la parte recurrente.**

Asimismo, se determinó que era inoperante el argumento de la empresa denunciada en el sentido de que los estados financieros contenían algunas cantidades tapadas más no modificadas ni alteradas, toda vez que, si se efectúan las operaciones aritméticas con las cantidades presentadas en dichos estados, el resultado de éstos es el mismo. Esto es así, ya que los estados financieros son informes que se utilizan para conocer la situación económica y financiera de una empresa, así como los cambios que experimenta la misma en una fecha o periodo determinado, las operaciones que se hacen de las cifras contenidas en ellos permiten advertir la solvencia, liquidez, apalancamiento y capital de trabajo.

En ese sentido, la responsable mencionó que no era viable obtener dichas referencias con sólo los resultados a que hacía referencia el representante legal en la empresa denunciada, independientemente que estos sean los mismos y no se hubieran modificado, tan es así que en el Dictamen Resolutivo Financiero de la Licitación Pública TEPJF/LPN/005/2018, emitido por la Dirección General de Recursos Financieros, se advirtió que la empresa modificó el contenido original de la información financiera dictaminada por el auditor externo.

De igual forma, en el caso del Estado de Posición Financiera no presentó la suma parcial de los rubros que conforman el Activo Pasivo y omitió manifestar el importe del total de activos y pasivos, en tanto que para el Estado de Resultados omitió manifestar la Utilidad o Pérdida Neta, con lo cual se concluye que los citados formatos no proveen la información fidedigna presentada a través del SIPRED dictaminado por el auditor externo.

En cuanto a la **individualización de la sanción**, en términos de los artículos 24, 25, 76, último párrafo, 81, 82 y 89 de la LGRA, la Comisión responsable, consideró la participación directa de la empresa en la comisión de la falta de



particulares, ya que ésta fue la que presentó la documentación con el propósito de obtener la adjudicación del contrato; la falta de reincidencia, la capacidad económica del infractor²⁴; la puesta en riesgo del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Tribunal Electoral, que la empresa no obtuvo algún beneficio, lucro indebido o hubiera ocasionado daño o perjuicio al Tribunal Electoral pues no logró la adjudicación; la posibilidad legal de sancionarla económicamente aún sin que hayan obtenido algún beneficio²⁵; las circunstancias que inciden en el grado de rigor con el que debe castigarse la conducta infractora.

En atención a esas consideraciones, específicamente que no obtuvo beneficio, no hay reincidencia, su capacidad económica, el grado de participación y que puso en peligro la actividad administrativa del Tribunal, consideró, en principio, que procedía imponer el término medio entre el mínimo y máximo de las sanciones relativas a inhabilitación —cinco años— y la sanción económica —10,494 unidades de medida y actualización—.

No obstante, también tomó en cuenta lo señalado por el Gerente Comercial de Gobierno de la denunciada, así como las manifestaciones del representante legal en la audiencia inicial, confesando que habían modificado los estados financieros presentando documentación alterada en la respectiva Licitación Pública; en ese sentido, y de conformidad con lo previsto en el artículo 89, párrafo último, de la LGRA, redujo en un treinta por ciento las sanciones a imponer.

En ese contexto, impuso a la parte recurrente una inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por el plazo de tres años, siete meses y cuatro días, equivalentes a mil trescientos nueve días.

Además, le impuso una sanción económica por la cantidad de \$349,530.49 (trescientos cuarenta y nueve mil quinientos treinta pesos 49/100 moneda

²⁴ Tomando en cuenta en este punto el monto de la adjudicación del contrato y que en autos está acreditado adjudicaciones en procesos licitatorios en los que ha participado con entidades del gobierno federal y estatal.

²⁵ Artículo 81, fracción II, inciso a) de la LGRA.

SUP-ASA-1/2021

nacional), equivalente a 4,023.14 (cuatro mil veintitrés punto catorce) veces el valor diario de la unidad de Medida y Actualización.

Asimismo, indicó que a pesar de la existencia de la confesión y manifestaciones de su Gerente Comercial de Gobierno y su representante, así como la política de integridad de la empresa, en realidad **fue la autoridad investigadora quien tuvo que allegarse de los documentos que acreditaran la falta**, por lo que no podía aplicarse un beneficio de la reducción total de la inhabilitación y de la sanción económica, porque en ningún momento la apelante aportó durante la investigación, los documentos necesarios para acreditar la falta, esto es, los originales o copia legible de los estados financieros que presentaron alterados en el proceso de licitación pública.

Al haber determinado la acreditación de la conducta, la responsabilidad de la denunciada y las sanciones respectivas, la Comisión de Administración giró instrucciones a la Dirección General de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública del Tribunal Electoral, para que verificara que en los procedimientos de contratación no participaran personas inhabilitadas; asimismo, ordenó la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación; dio vista al Servicio de Administración Tributaria con la sanción económica impuesta para que la hiciera efectiva; ordenó que se remitiera copia certificada del fallo a la Dirección citada, como a las áreas de adquisiciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y dio vista a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Tribunal Electoral para que determinara lo conducente en cuanto a la posible constitución de un delito.

2. Síntesis de agravios. La promovente hace valer las siguientes temáticas de motivos de inconformidad:

- Vulneración a la convocatoria, al haberse emitido el acto de fallo de la licitación pública nacional fuera de los plazos (agravio quinto).
- Vulneración a los principios de debido proceso y seguridad jurídica por la aplicación inexacta de la LGRA y por la referencia imprecisa de fechas (agravio primero).



- Vulneración al procedimiento de investigación por indebidos requerimientos, en específico al representante legal de la parte recurrente (agravio segundo y cuarto).
- Vulneración al procedimiento por incumplimiento de los plazos establecidos en la LGRA por parte de la Contraloría Interna como autoridad sustanciadora en cuanto la admisión del procedimiento y por la Comisión de Administración para la emisión de la resolución impugnada (agravio tercero).
- Falta de actualización de los elementos de la infracción administrativa prevista en el artículo 69 de la LGRA, al no estar acreditada la modificación y la presentación de documentación falsa (agravios segundo y quinto).
- Exceso e incorrecta individualización de las sanciones en vulneración a los artículos 22 constitucional, 81 y 82 de la LGRA (agravios quinto y sexto).

Las temáticas de agravios de la parte apelante se enlistan y se estudiarán en un orden distinto al señalado en la demanda, unos por separado y otros en su conjunto, sin que ello cause algún tipo de perjuicio, dado que lo importante es que sean analizados²⁶.

CUARTA. Análisis del fondo del asunto

1. Planteamiento del caso. La **pretensión** de la parte recurrente consiste en revocar la resolución impugnada con la finalidad que se deje sin efectos las sanciones que le fueron impuestas por la Comisión de Administración.

La **causa de pedir** la sustenta en que durante las distintas fases del procedimiento —investigación, substanciación y resolución— se realizaron actuaciones y determinaciones que no se ajustaron a Derecho.

Alude en general que, el procedimiento de responsabilidad administrativa vulneró el artículo 1° constitucional, así como los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los

²⁶ Jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

SUP-ASA-1/2021

derechos humanos, por lo que no debe tenerse por acreditada la infracción y su responsabilidad en su comisión.

2. Decisión de la Sala Superior. Se **confirma** la resolución impugnada, al resultar los agravios hechos valer por la parte apelante algunos infundados y otros inoperantes.

3. Análisis del caso.

- **Vulneración a la convocatoria de la licitación pública**

En el tema de **vulneración a la convocatoria de la licitación pública** la parte recurrente señala que el fallo de la licitación se realizó dos días después de la fecha inicialmente acordada, con lo cual se violentó el artículo 67 del Acuerdo General que regula los procedimientos de adquisición, arrendamiento de bienes inmuebles, prestación de servicios, obra pública, y los servicios relacionados con la misma del TEPJF, específicamente en tanto que no se le notificó por escrito el diferimiento del fallo.

El agravio se califica como **inoperante** dado que la resolución controvertida no tuvo como objeto verificar la legalidad del procedimiento de licitación, sino que tomando en consideración las actuaciones efectuadas en las fases de investigación y substanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas, se pronunció sobre la acreditación de la conducta infractora prevista en el artículo 69, párrafo primero, de la LGRA y la responsabilidad de la parte denunciada en su comisión, en relación con la presentación de documentación alterada en el procedimiento de licitación pública respectivo, cuestiones en las que el disenso del promovente no tiene impacto alguno.

- **Vulneración a los principios de debido proceso y seguridad jurídica por la aplicación inexacta de la LGRA y por la referencia imprecisa de fechas**

En este apartado el recurrente menciona que existió una vulneración a los artículos 14 constitucional, 194, 195, 200, 201, 208 y 209 de la LGRA, porque la Comisión responsable aplicó inexactamente dicho ordenamiento, toda vez que en la resolución impugnada se indicó que se aplicaría dicha Ley, vigente



a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, porque los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario sucedieron el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho.

Sin embargo, la normatividad citada surgió a la vida jurídica el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, en virtud de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, ya que si bien es cierto que en su artículo tercero transitorio se establece que la LGRA entrará en vigor al año siguiente del decreto, lo cierto es que la ley se publicó en esa fecha.

Por lo que al señalar la autoridad responsable que el procedimiento se desarrollaría conforme a lo previsto en la LGRA, vigente a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, vulneró el debido proceso y la seguridad jurídica, lo que generó incertidumbre a la recurrente.

Asimismo menciona que la resolución controvertida se fundamentó en la LGRA vigente a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete; lo que muestra imprecisión e incertidumbre al asentar la autoridad responsable primero como fecha de los hechos atribuidos el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, pero también referir que la recurrente presentó documentación presuntamente “modificada” en el procedimiento de Licitación Pública Nacional TEPJF/LPN/005/2018, de conformidad con el Dictamen resolutivo financiero de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, elaborado por la Dirección General de Recursos Financieros, lo cual conculca los principios de debido proceso y seguridad jurídica.

Los agravios de la parte apelante se califican como **inoperantes** ya que se trata de meras apreciaciones relacionadas con la entrada en vigor de la LGRA, tratando de generar una supuesta percepción de incertidumbre en cuanto a su aplicación y los hechos que fueron denunciados, cuando en realidad de la propia resolución controvertida se advierte con precisión que la Ley aplicable en sintonía con la fecha en que acontecieron tales hechos, y la regulación de la conducta infractora es la que tiene vigencia a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

SUP-ASA-1/2021

Asimismo resultan **infundados**, en tanto que la LGRA se publicó el dieciocho de junio de dos mil dieciséis, por lo que si conforme al artículo primero transitorio se estableció que entraba en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, mientras que en el artículo transitorio tercero se señaló que la LGRA entraba en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del Decreto, resulta claro que la ley era vigente desde el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, tal como se refirió en la resolución reclamada.

Aunado a ello, conforme al Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa fue el dieciséis de febrero cuando Reto Industrial presentó la documentación legal y contable para participar en la Licitación Pública Nacional, mientras que el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, fue cuando la Dirección General de Recursos Financieros emitió el Dictamen Resolutivo Financiero en el que se dio cuenta sobre la alteración de los Estados financieros correspondientes al ejercicio de 2016, de ahí que no se advierta la inconsistencia referida.

En ese sentido, de las actuaciones de las fases de investigación y substanciación se observa que existió claridad en que la legislación aplicable era dicha Ley, atendiendo a la fecha de la comisión de los hechos.

Cabe indicar que incluso, la aplicación de dicha Ley en el caso concreto guarda armonía, *mutatis mutandis*, con lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷, respecto a que la LGRA fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores,

²⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/2020 (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN de rubro RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Décima Época, Registro 2022311, Semanario Judicial de la Federación, publicada el viernes 23 de octubre de 2020 10:33 h.



implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada.

Así, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió dicha Ley, los procedimientos administrativos iniciados antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

En ese tenor, si los hechos denunciados acontecieron en dos mil dieciocho, la Comisión responsable determinó adecuadamente que la resolución del procedimiento sería a la luz de la LGRA vigente a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, sin que se hubiera afectado de algún modo por ello el principio de seguridad jurídica a la parte recurrente, máxime al estar las fases de investigación, sustanciación y resolución del procedimiento respectivo ceñidas a esa misma normatividad²⁸.

- **Vulneración al procedimiento de investigación por indebidos requerimientos, en específico al representante legal de la parte recurrente.**

La parte recurrente se duele de las actuaciones realizadas por la Dirección General de Investigaciones durante la fase de investigación, en específico, de que haya realizado diversos requerimientos para allegarse de los estados financieros correspondientes al ejercicio fiscal de 2016, cuando éstos ya obraban en los expedientes, específicamente el relativo a la licitación pública nacional número TEPJF/LPN/029/2017, relativa a cuando se realizó por primera vez la licitación relativa a la Contratación de los Servicios de Mantenimiento Preventivo, correctivo y soporte técnico a los equipos de la Red inalámbrica del Tribunal Electoral.

²⁸ Sirve de apoyo como criterio orientador, mutatis mutandis, la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.) de Plenos de Circuito de rubro RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 71, Octubre de 2019, Tomo III, página 3205.

SUP-ASA-1/2021

No obstante lo anterior, bajo el argumento de contar con mayores elementos en el presente asunto para determinar lo que en derecho proceda, realizó diversos requerimientos al Servicio de Administración Tributaria para obtener copia certificada de los mismos, sin que los consiguiera, toda vez que dicha Dirección General no ha celebrado el convenio de colaboración correspondiente, a fin de garantizar que la información que se le entregue conservará el carácter de reservada o confidencial, por lo que se duele de que se hayan realizado los requerimientos sin haber celebrado el convenio de colaboración y se agregaran al expediente las negativas respectivas.

Con motivo de lo anterior y con fundamento el artículo 69 de la LGRA, la Dirección General requirió al contador público certificado Humberto Patiño Ham, copia certificada, entre otras cosas, del dictamen de los estados financieros de la empresa Reto Industrial, de los ejercicios fiscales 2015 y 2016, sin embargo, considera que dicho precepto no resultaba aplicable.

Asimismo, considera que se violentaron los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y congruencia, con motivo del requerimiento formulado al representante legal de Reto Industrial en relación con la calidad de Saúl Guerrero Barrón, quien realizó la confesión de determinados actos, ya que con ello se vulneró lo establecido en el artículo 208, fracción II, de la LGRA que establecen que dentro de la audiencia inicial se hará saber al presunto responsable el derecho que tiene a no declarar contra de si mismo ni a declararse culpable, sin que se haya hecho esa precisión en el requerimiento.

Las alegaciones resultan **infundadas**, con base en lo siguiente.

En término de los artículos 94 y 95 de la LGRA las autoridades investigadoras llevan las investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, por lo que tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta Ley, con la obligación de



mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes, por lo que no le son oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal, bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios.

Asimismo, el artículo 96 de la LGRA establece que las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

Finalmente, el artículo 112 de la LGRA establece **que el procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.**

Con motivo de lo anterior, la Dirección General de Investigación estaba en aptitud de realizar los requerimientos que estimara pertinentes a fin de allegarse de la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, ya fuera a autoridades o a particulares.

Si bien es cierto que la Dirección General de Investigación realizó requerimientos de información al Servicio de Administración Tributaria quien negó la información con motivo de no tener celebrado un convenio de colaboración, lo cierto es que ello no le genera al actor ningún perjuicio en su esfera jurídica.

En ese mismo orden de ideas, tampoco resulta indebido que haya requerido al contador público certificado Humberto Patiño Ham el dictamen de los estados financieros de la empresa Reto Industrial, de los ejercicios fiscales 2015 y 2016²⁹, ya que al haberlos dictaminado era información que podía tener a su disposición, sin que a dicha persona privada se pudiese rehusar a

²⁹ Acuerdo de doce de abril de dos mil diecinueve, fojas 535 y 536 del accesorio relativo al expediente DGIRA/PI-14/2018.

SUP-ASA-1/2021

la entrega de la información con base en que la información resultaba confidencial por tratarse de información fiscal.

Ello, en tanto que como establece el artículo 95 de la LGRA, a la Dirección no le son oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios, en tanto que su carga es dar el tratamiento correspondiente a dicha información con base en su confidencialidad, sin que se realice alguna alegación en ese sentido.

Ahora bien la referencia del artículo 69, segundo párrafo, en el requerimiento no resulta incorrecta, en primer lugar, porque no fue el único fundamento utilizado en el acuerdo de requerimiento, sino también se señalaron los artículos 95, primer párrafo, 96, párrafos segundo y quinto, y 119 de la LGRA.

El primero de los artículos señala que incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

El diverso 95 es el relativo a que las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquélla que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta Ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes; mientras que el 96, quinto párrafo, reitera que “durante la investigación las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas”.



De ahí que resulte correcta la fundamentación para requerir a un particular que allegue información que pueda estar a su disposición.

Finalmente, en cuanto al requerimiento formulado al representante de la parte recurrente durante la fase de investigación con motivo del escrito de Saúl Guerrero Barrón donde confiesa la presentación de los documentos alterados³⁰, tampoco le asiste la razón de que se haya vulnerado su derecho a no autoincriminarse.

En primer lugar, porque el artículo 208, fracción II, de la LGRA que considera se vulneró, no resulta aplicable para la fase de la investigación, pues como la misma parte recurrente refiere, regula la audiencia inicial que es parte de la fase de sustanciación, en tanto que como ya fue precisado, el procedimiento de responsabilidad administrativa da inicio hasta que las autoridades substanciadoras admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Asimismo, el artículo 96 de la LGRA establece que durante la fase de investigación, las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

Aunado a lo anterior, la atribución de la Dirección General de Investigación relativa a requerir los informes y documentos que estime relevantes para realizar sus investigaciones, no contraviene el principio de no autoincriminación contenido en el artículo 20, apartado B, fracción II, de la Constitución General, el cual debe entenderse como la garantía de todo inculpado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan, ello, en tanto que no se ejerce en un procedimiento que, dada su naturaleza, pudiera resultar autoincriminatorio, pues si bien ese derecho protege la facultad del individuo a no hacer manifestaciones, no decir

³⁰ Acuerdo de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, fojas 688 y 689 del accesorio relativo al expediente DGIRA/PI-14/2018.

SUP-ASA-1/2021

o no hacer declaraciones verbales o escritas que lo pudieren incriminar, ello no implica que pueda negarse a colaborar y a presentar aquellos datos que se le requieran³¹.

- **Vulneración al procedimiento por incumplimiento de los plazos establecidos en la LGRA por parte de la Contraloría Interna como autoridad sustanciadora en cuanto la admisión del procedimiento y por la Comisión de Administración para la emisión de la resolución impugnada.**

La parte recurrente considera que se vulneró el procedimiento por el incumplimiento de los plazos establecidos en los artículos 208 y 209 de la LGRA.

Por lo que hace a la Contraloría Interna, como autoridad sustanciadora, refiere que tenía tres días para pronunciarse sobre su admisión o a lo que hubiese lugar; sin embargo, señala que el informe de presunta responsabilidad es del diecisiete de junio de dos mil diecinueve, mientras que el acuerdo de admisión e inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa es del treinta y uno de julio del mismo año, por lo que transcurrió en exceso el plazo de tres días que se tenía para su admisión.

En el caso de la Comisión de Administración, como autoridad resolutora, señala que para la emisión de la resolución únicamente tenía treinta días hábiles, los cuales pueden ampliarse por un plazo igual; no obstante, el acuerdo de cierre de instrucción aconteció el cuatro de febrero de dos mil veinte y la resolución se emitió hasta el veintitrés de junio de dos mil veintiuno, es decir, dieciséis meses después.

Los agravios son **fundados**, pero **inoperantes** para alcanzar su pretensión.

³¹ Resultan orientadoras por el criterio que sostienen las tesis 2a. LXXI/2015 (10a.) y I.1o.A.E.182 A (10a.), la primera de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la segunda del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, cuyos rubros son: COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 31, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN y DERECHO FUNDAMENTAL A LA NO AUTOINCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS ABSOLUTAS.



En términos del artículo 209 de la LGRA se establecen los plazos para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa cuando se trata de faltas de particulares, en principio, remite en la primera fase correspondiente a la admisión, emplazamiento y audiencia inicial a lo establecido en el diverso artículo 208 de dicho ordenamiento.

En ese sentido, el artículo 208, fracción I, de la LGRA, establece que la Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe.

Por su parte, el artículo 209, fracción IV, del referido ordenamiento, prevé que una vez transcurrido el periodo de alegatos, de oficio, se declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, dicho plazo podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello.

Ahora bien, en el caso, el viernes diecinueve de junio de dos mil diecinueve, la Dirección General de Investigación de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Electoral presentó ante la Contraloría Interna el oficio TEPJF-DGIRA-271/2019 —con fecha del diecisiete de junio de dicho año—, a través del cual remitió el informe de presunta responsabilidad administrativa³², así como el expediente respectivo con la finalidad de que se llevara a cabo la substanciación del procedimiento de responsabilidad respectivo³³.

Por su parte, la Contraloría Interna emitió el respectivo de acuerdo de admisión hasta el miércoles treinta y uno de julio de dos mil diecinueve³⁴, de

³² Emitido el catorce de junio de dos mil diecinueve en el procedimiento de investigación DGIRA/PI-14/2018.

³³ Fojas 2 a 33 del accesorio relativo al expediente TEPJF-CI-USR-PRA-3/2019.

³⁴ Fojas 34 a 38 del accesorio relativo al expediente TEPJF-CI-USR-PRA-3/2019.

SUP-ASA-1/2021

ahí que como lo alega el actor no se haya emitido en el tercer día hábil, sino tardó más de un mes en emitirlo³⁵.

Asimismo, en cuanto a la resolución, de las constancias que obran en autos se advierte que el cuatro de febrero de dos mil veinte, la Contraloría Interna dictó el acuerdo por el cual declaró cerrada la instrucción del procedimiento³⁶, mientras que la resolución se aprobó hasta el veintiocho de enero de dos mil veintiuno³⁷, por lo que como refiere la parte recurrente, la resolución tardó casi un año en ser dictada.

Si bien le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto que se excedieron los plazos para la admisión y resolución del asunto, ello resulta insuficiente para alcanzar su pretensión, en tanto que no implicó una violación procesal que la dejará en estado de indefensión, habida cuenta de que se advierten elementos que justifican el exceso del plazo por cuanto al dictado de la resolución.

Se afirma lo anterior, en virtud de que en el caso de la admisión del asunto, la parte recurrente aún no había sido emplazada, por lo que la tardanza en el análisis del informe de presunta responsabilidad administrativa y si éste cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 194 de la LGRA no le deparó ningún perjuicio y mucho menos la dejó en estado de indefensión.

Por otra parte, en el caso de la resolución reclamada, primero, contrario a lo que afirma, no se emitió hasta el veintitrés de junio de dos mil veintiuno, pues dicha fecha corresponde a cuando le fue notificada; sin embargo, la resolución se emitió el veintiocho de enero de dos mil veintiuno.

Ahora, si bien el acuerdo de cierre de instrucción fue emitido el cuatro de febrero de dos mil veinte y a partir de dicha fecha se podía computar el plazo ampliado de sesenta días, lo cierto es que resulta un hecho notorio para esta Sala Superior que durante dicho periodo comenzó la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), de ahí que se advierta que el dieciséis de marzo de dos mil veinte, se emitió el Acuerdo del Magistrado

³⁵ Conforme al artículo 119 de la LGRA se establece que en

³⁶ Foja 313 del accesorio relativo al expediente TEPJF-CI-USR-PRA-3/2019.

³⁷ Fojas 330 a 354 del accesorio relativo al expediente TEPJF-CI-USR-PRA-3/2019.



Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo a la implementación de medidas que garanticen el adecuado funcionamiento en la prestación de los servicios esenciales y preventivas para la protección de los servidores públicos de esta institución y personas que acudan a sus instalaciones.

Asimismo, el dos de abril de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo General de la Comisión de Administración por el que se implementaron diversas medidas en relación con el funcionamiento y operación de las áreas administrativas y órganos auxiliares de la Comisión de Administración, con motivo de la contingencia derivada de la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), en vigor a partir de esa misma fecha, en cuyo artículo tercero se suspendieron los plazos y términos en materia administrativa.

El cuatro de agosto de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo General de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se modifica el punto de acuerdo tercero del Acuerdo General por el que se implementan diversas medidas en relación con el funcionamiento y operación de las áreas administrativas y órganos auxiliares de la Comisión de Administración, con motivo de la contingencia derivada de la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), en el acuerdo tercero, fracción V de dicho Acuerdo, se habilitó para que las autoridades sustanciadoras elaboraran el proyecto de resolución en los expedientes en que se hubiese cerrado la instrucción.

A su vez, el seis de agosto siguiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativo a la continuidad de las medidas para el funcionamiento y operación de las áreas administrativas y órganos auxiliares de la Comisión de Administración, en el contexto de la contingencia derivada de la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), en cuyo artículo 5 se estableció que a partir de la entrada en vigor del Acuerdo —el mismo seis de agosto— se reanudaban todos los plazos y términos procesales, incluyendo, enunciativamente, los correspondientes a

SUP-ASA-1/2021

investigaciones, auditorías, procedimientos de responsabilidad administrativa, estudios de evolución patrimonial, recursos e inconformidades.

Sin embargo, en el mismo acuerdo se establecía que en todo momento se debía tomar en consideración el comportamiento de la pandemia en las diferentes zonas en donde se encuentran físicamente las oficinas administrativas de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración, por lo que, la reincorporación deberá ser de manera programada, paulatina y progresiva a la actividad normal.

De igual forma, en el artículo 2 del Acuerdo se estableció que, con el objeto de evitar concentración de personas en las áreas administrativas y órganos auxiliares, en cada una de ellas se diseñarán esquemas de trabajo presencial y de trabajo remoto, en el entendido de que bajo ninguna circunstancia podía laborar de manera presencial y simultánea más del treinta por ciento de la plantilla del personal.

Posteriormente, el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Contralor Interno remitió al Secretario de la Comisión de Administración el dictamen relativo al procedimiento de responsabilidad administrativa y el proyecto de resolución respectivo³⁸, con la finalidad de que fueran sometidos a la consideración de dicha Comisión.

Finalmente, el veintiocho de enero se llevó a cabo la primera sesión ordinaria de la Comisión de Administración, en la cual se aprobó la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, mediante la cual se determinó que la denunciada modificó los estados financieros del ejercicio 2016, presentados en el procedimiento de licitación pública, documentación alterada con la finalidad de cumplir con los requisitos establecidos en las Bases de dicha licitación. Dicha resolución le fue notificada a la parte apelante hasta el veintitrés de junio siguiente.

En ese sentido, se advierte que transcurrieron los meses de febrero, marzo, agosto, septiembre, octubre y noviembre, sin mayores actuaciones, hasta

³⁸ Mediante oficio TEPJF-CI/1088/2020.



que el Contralor Interno del Tribunal remitió el dictamen relativo al procedimiento de responsabilidad administrativa y el proyecto de resolución respectivo, el cual fue aprobado por la Comisión de Administración el veintiocho de enero, es decir, en un periodo menor de 60 días.

En el caso tampoco se advierte que se haya generado una afectación que la hubiese dejado en estado de indefensión, en tanto que la demora fue entre el dictado del acuerdo de cierre de instrucción y la aprobación de la resolución, pero no respecto de actuaciones o diligencias llevadas sin su presencia o en que se hubiese violentado su derecho de audiencia o defensa.

Asimismo, no obstante que pareciera que durante seis meses estuvieron corriendo términos sin que el Contralor Interno presentará el dictamen y proyecto de resolución correspondientes, se advierte que existe una causa de fuerza mayor que justifica la excepcional tardanza, en tanto que desde el dieciséis de marzo y hasta la fecha continua la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), lo que ha generado que las distintas áreas cuenten con menor personal para el desarrollo de sus actividades.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 74 de la LGRA, que regula la caducidad de la instancia, establece que dicha caducidad se puede decretar a solicitud del presunto infractor cuando se haya dejado de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa por más de seis meses sin causa justificada.

Ahora bien, durante los meses de febrero y marzo fue cuando no se emitieron actuaciones, pero están las medidas dictadas por el Magistrado Presidente del Tribunal, posteriormente durante los meses de abril a agosto, se emitió el acuerdo por el que se suspendieron los términos y plazos en materia administrativa, luego fue durante los meses de septiembre a noviembre el periodo que transcurrió para la presentación del dictamen y propuesta de resolución, así como en los meses de diciembre y enero cuando fue aprobada la resolución reclamada.

SUP-ASA-1/2021

Tampoco pasa inadvertido que el actor se duele que conoció de la resolución hasta el veintitrés de junio de dos mil veintiuno, pero como ya fue precisado, dicha fecha corresponde a la notificación; sin embargo, la resolución se emitió desde el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, en ese sentido, si bien las áreas administrativas tardaron casi cinco meses en notificar la resolución reclamada, lo cierto es que del expediente también se advierten actuaciones para formalizar la resolución como documento.

Efectivamente, el dos de febrero, el Secretario de la Comisión de Administración le informó al Contralor la aprobación de la resolución por parte de dicha Comisión, de lo cual tomó conocimiento el Contralor por acuerdo de cinco de febrero; sin embargo, al advertir que la resolución no contaba con las firmas respectivas, en esa misma fecha solicitó al Secretario de la Comisión que las recabara.

Fue hasta el nueve de junio, cuando el Secretario de la Comisión de Administración, remitió la resolución debidamente firmada por los Comisionados y, mediante acuerdo de quince de junio, el Contralor tuvo por recibida la resolución original y ocho copias certificadas debidamente firmadas como los integrantes de la Comisión, con excepción del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera por estar ausente de la sesión con motivo de vacaciones, de ahí que mediante oficio de diecisiete de junio el Contralor solicitó el apoyo de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para realizar la notificación a Reto Industrial.

De ahí que tampoco se advierta que la tardanza en la notificación de casi cinco meses le haya generado una afectación que la hubiese dejado en estado de indefensión, en tanto que ante la situación de la pandemia, el personal reducido en la Comisión de Administración y la realización de diversas actuaciones, se advierten elementos que justifican la dilación para realizar dicha diligencia.

Adicional a lo expuesto, otro elemento a tomar en cuenta de que la falta de notificación pronta no le causó una afectación porque los efectos de la determinación se reservaron hasta en tanto no existiera una sentencia firme.



En ese orden de ideas, se advierte que en ningún momento transcurrieron seis meses sin que existiera una actuación de la autoridad, habida cuenta de que tampoco hubo alguna solicitud respecto de que se hubiese podido actualizar el supuesto de caducidad ni alegación en la presente instancia en ese sentido.

Por todo lo anterior, si bien es cierto que existió una dilación en el dictado del acuerdo de admisión y aprobación de la resolución reclamada, así como en la notificación de la resolución, ello no se tradujo en que se le hubiese dejado en estado de indefensión, de ahí que los agravios resulten ineficaces.

- **Falta de actualización de los elementos de la infracción administrativa prevista en el artículo 69 de la LGRA, al no estar acreditada la modificación y la presentación de documentación falsa.**

La parte recurrente alude que indebidamente se tipifica como documentación falsa o alterada la copia simple de los estados financieros dictaminados del ejercicio 2016 extraídos del Sistema de presentación del dictamen fiscal (SIPRED), sistema que es una base de datos generada y controlada por el Servicio de Administración Tributaria, la cual da veracidad de una obligación generada, autorizada y entregada en el momento procesal oportuno.

Sin embargo, a su juicio, la modificación del documento referido no fue acreditada por la responsable, quien solo realiza argumentos pero no alude a probanzas. Incluso, refiere que no se podía dictaminar que era documentación falsa, por lo siguiente:

a) Los estados financieros formaban parte del expediente en que la recurrente participo en la licitación por primera vez de la contratación de los servicios de mantenimiento, preventivo, correctivo y soporte técnico a los equipos de la red inalámbrica del Tribunal Electoral, del cual se advierte que se trata de los mismos estados financieros.

b) Por la falta de celebración de un convenio de colaboración con el SAT no se allegó al expediente toda la documentación necesaria.

SUP-ASA-1/2021

c) Se efectuó un indebido requerimiento al contador público Humberto Patiño Ham por parte de Director General de Investigación y Responsabilidades Administrativas.

d) No está demostrado que se haya entregado documentación falsa, por el contrario, la información contenida en los estados financieros de la primera licitación y la segunda finalmente las cantidades coinciden, se trata de formatos impresos del SIPRED.

e) No está demostrado que se haya modificado el contenido original de la información financiera, pues en su caso cuál hubiese sido la finalidad de dicha modificación, ya que al tratarse de los mismos datos, en el acta de fallo, la propia autoridad pudo advertir que durante los ejercicios fiscales 2015 y 2016 la empresa a presentó pérdidas acumuladas mayores a las dos terceras partes de su capital social y determinó que no tenía solvencia.

f) Por un error, se presentó un documento de trabajo, con algunas cantidades tapadas, pero que en ningún momento se pretendió obtener un beneficio.

Dichas alegaciones resultan **infundadas** e **inoperantes**.

El artículo 69 de la LGRA establece que será responsable de utilización de información falsa el particular que **presente documentación** o información falsa o **alterada**, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.

En ese sentido dicho precepto regula distintos supuestos, pero en lo que interesa para el presente caso es el sólo hecho de presentar documentación alterada, en ese sentido, conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la primera acepción de la palabra **alterar es cambiar la esencia o forma de algo**.

Ahora bien, del escrito presentado el quince de mayo de dos mil diecinueve por Saúl Guerrero Barrón, Gerente Comercial de Gobierno de Reto Industrial³⁹, así como de las manifestaciones realizadas por Leopoldo Chávez

³⁹ Fojas 686 y 687 del accesorio relativo al expediente DGIRA/PI-14/2018.



Espinosa, representante legal de Reto Industrial, en la audiencia inicial de veinte de agosto de dos mil diecinueve⁴⁰, la parte recurrente confesó y reiteró que por un error involuntario presentó el estado financiero de 2016 con cantidades tapadas con una cinta blanca, ya que se trataban de papeles de trabajo de uso interno, pues dicha información la utilizan para diversas actividades en el trabajo de evaluación que desarrollan internamente.

Habida cuenta de que dicha manifestación se corrobora del Dictamen Resolutivo Financiero de la Licitación Pública y de su comparación con documentación que obra en autos, por lo que con independencia de si se trató de un error involuntario, lo cierto es que la conducta reprochable consistente en presentar documentación alterada quedó plenamente acreditada.

Aunado a lo anterior, la Comisión responsable también consideró acreditado el elemento subjetivo, ya que del análisis de los hechos y las pruebas, arribó a la convicción de que la persona moral tenía como propósito obtener una autorización dentro del procedimiento de contratación pública con la presentación de la documentación alterada, ello, en tanto que tapó ciertas cantidades, modificando el contenido original de la información financiera dictaminada por el auditor externo, sin que se pudiera advertir la suma parcial de los rubros que conforman el activo pasivo y omitió manifestar el importe del total de activos y pasivos, en tanto que para el Estado de resultados omitió manifestar la utilidad o pérdida neta.

Asimismo, los motivos de disenso resultan **inoperantes**, en tanto que la Comisión responsable se pronunció respecto de la alegación de la recurrente en el sentido de que sólo se trataba de algunas cantidades tapadas, más no modificadas ni alteradas, las cuales calificó como inoperantes, por considerar que los estados financieros son informes que se utilizan para conocer la situación económica y financiera de una empresa, por lo que resulta necesario conocer las cifras y operaciones que permitan advertir la solvencia,

⁴⁰ Fojas 48 a 51 del accesorio relativo al expediente TEPJF-CI-USR-PRA-3/2019.

SUP-ASA-1/2021

liquidez, apalancamiento y capital de trabajo, sin que el recurrente controvierta dichas determinaciones.

De igual modo, de la lectura integral del fallo controvertido se advierte que la parte apelante no contrargumenta que si bien admitió que presentó documentación con cantidades tapadas y por otra que dichos documentos eran papeles de trabajo de uso interno; para la Comisión responsable esa situación debía probarse a plenitud, lo que no aconteció con medio probatorio alguno, ya que con las copias certificadas que ofrecieron como medios de convicción si bien acreditan que la empresa Reto Industrial ha participado en otras licitaciones y contrataciones, con ello no justificaban que no hubieran cometido la conducta irregular que se les imputa, ni demostraban que fue para evitar que otros empleados de la misma empresa tomaran cantidades equivocadas pues se utilizan para diversas actividades.

En ese tenor, ante esta instancia la parte recurrente hubiera tenido que acreditar que sí probó en el procedimiento de mérito tales extremos, los elementos que obran en el expediente, y de qué manera tuvieron que ser estudiados por la Comisión de Administración en la acreditación de la conducta y la imposición de la sanción; sin embargo, al no hacerlo, sus afirmaciones no se consideran eficaces para revocar la resolución controvertida, debiéndose indicar que esta Sala Superior no podría sustituirse en una formulación total de sus agravios.

- **Exceso e incorrecta individualización de las sanciones en vulneración a los artículos 22 constitucional, 81 y 82 de la LGRA.**

En este grupo de agravios, la parte recurrente indica que existe un exceso en la imposición de las sanciones impuestas debido a que:

- a) No existió dolo o mala fe. La empresa siempre actuó con la certeza de que eran documentos que formaban parte de los archivos del SAT, los cuales en su momento se enviaron para cumplir con las obligaciones fiscales, incluso sin tener la obligación se dictaminaron, reiterando que tales obligaciones fiscales demuestran la situación



fiscal que durante esos ejercicios tenía y que en ningún momento se cambió para obtener un beneficio.

b) No hubo un beneficio o lucro.

c) No existió reincidencia en la comisión de las infracciones por parte de la recurrente.

d) Respecto al daño o puesta en peligro del desarrollo de la actividad administrativa del Estado, no existe constancia de la que pueda desprenderse que la se hubiera obtenido algún daño o perjuicio al TEPJF, en tanto que el contrato para la prestación del servicio a que se refiere la licitación pública no le fue adjudicado.

e) En relación con la capacidad económica del infractor, resalta que es indebido el argumento de la autoridad responsable respecto a que la empresa participó para la adjudicación de un contrato cuyo monto ascendía a la cantidad de \$911,778.56 (novecientos once mil setecientos setenta y ocho pesos 56/100 M.N.) situación, que evidencia que contaba con la solvencia necesaria para poder cumplir con el servicio encomendado.

Sin embargo, dicha determinación es falaz, ya que cuando fue calificada en el Acta del fallo de la licitación se señaló que no cumple con los requisitos contables y financieros relativos en específico al grado de liquidez, solvencia apalancamiento y capital de trabajo requerido para el procedimiento.

Incluso que, existe la documental denominada declaración anual de las personas morales correspondientes a los ejercicios fiscales 2015 y 2016, así como los estados financieros dictaminados de los mismos ejercicios en los cuales se puede apreciar la pérdida fiscal como resultado fiscal, por lo que la propia autoridad la consideró sin liquidez, sin solvencia y sin capital de trabajo.

SUP-ASA-1/2021

En suma, estima que la resolución está indebidamente fundada y motivada en cuanto a la individualización de la infracción, y que con la inhabilitación estaría en riesgo de desaparecer la empresa, considerando que la mayoría de los clientes pertenecen al Gobierno federal.

En virtud de lo anterior, solicita se suspenda la publicación de la inhabilitación en el Diario Oficial de la Federación, y en cualquier medio de publicidad, así como las vistas al SAT, para que se inicié el procedimiento de cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución de la sanción económica, hasta en tanto no exista una sentencia firme.

Por una parte, se califican de **inoperantes** e **infundadas** las consideraciones identificadas en los **incisos a), b), c) y d)**.

En efecto, por lo que hace a la falta de existencia de dolo o mala fe en tanto que la empresa siempre actuó con la certeza de que eran documentos que formaban parte de los archivos del SAT, los cuales en su momento se enviaron para cumplir con las obligaciones fiscales, incluso sin tener la obligación se dictaminaron, reiterando que tales obligaciones fiscales demuestran la situación fiscal que durante esos ejercicios tenía y que en ningún momento se cambió para obtener un beneficio.

La parte recurrente se refiere a la intencionalidad de la conducta; sin embargo, el agravio resulta **inoperante** ya que conforme al artículo 82 de la LGRA la intencionalidad no es uno de los elementos que se deben ponderar a fin de individualizar la multa, en tanto que sólo se toma el grado de participación, la reincidencia, la capacidad económica, el daño o puesta en peligro y el monto de beneficio, lucro, daño o perjuicio causado.

Por otra parte, respecto a que no existió un beneficio o lucro, reincidencia, daño del desarrollo de la actividad administrativa del Estado, el agravio resulta **infundado**, dado que tales cuestiones fueron consideradas por la Comisión responsable, para la individualización de la sanción.

En efecto, la individualización de la sanción implicó por parte de la responsable la valoración en su conjunto de varios elementos, como la participación directa de la empresa en la comisión de la falta de particulares;



la **falta de reincidencia**, la capacidad económica del infractor; la **puesta en riesgo el adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Tribunal Electoral**, que **la empresa no obtuvo algún beneficio, lucro indebido o hubiera ocasionado daño o perjuicio al Tribunal Electoral pues no logró la adjudicación**; la posibilidad legal de sancionarla económicamente aún sin que hayan obtenido algún beneficio; las circunstancias que inciden en el grado de rigor con el que debe castigarse la conducta infractora.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable sí tomó en cuenta que **no existía reincidencia**, lo cierto es que no es posible utilizar la reincidencia como un elemento atenuante de la sanción, porque dicho aspecto constituye en realidad una agravante, sin que su ausencia pueda ser considerado para reducir la sanción a imponer⁴¹.

En cuanto a la puesta en riesgo del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Tribunal Electoral la resolución resaltó que se puso en riesgo ésta, pues de adjudicarse al contrato para el mantenimiento preventivo, correctivo y soporte técnico a los equipos de la red inalámbrica, a una empresa que no cumplía con los requisitos de liquidez, solvencia, apalancamiento y capital de trabajo requeridos, no se hubiesen garantizado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y, por ende, los recursos asignados al efecto en cantidad de \$911,778.56 (novecientos once mil setecientos setenta y ocho pesos 56/100 M.N.), no se hubieren administrado con eficiencia.

Habida cuenta de que tales consideraciones no son combatidas frontalmente por la parte recurrente.

Por otra parte, en lo atinente a sus afirmaciones identificadas con el **inciso e)** relacionadas con el apartado de su **capacidad económica** se califica de **fundado** el agravio.

⁴¹ Dicho criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, entre otros, en el recurso de apelación SUP-RAP-334/2021.

SUP-ASA-1/2021

Se considera lo anterior, en tanto que como lo alega la parte recurrente, al determinarse su capacidad económica, la Comisión responsable se limitó a señalar que se debía considerar que tenía capacidad económica en tanto que la empresa participó para la adjudicación de un contrato cuyo monto ascendía a la cantidad de \$911,778.56 (novecientos once mil setecientos setenta y ocho pesos 56/100 moneda nacional), situación que consideró evidenciaba que contaba con la solvencia necesaria para poder cumplir con el servicio encomendado, así como que ha obtenido adjudicaciones en procesos licitatorios en los que ha participado con entidades del gobierno federal y estatal.

Con base en ello, tuvo por acreditada la capacidad económica que tiene la empresa Reto Industrial al considerar que contaba con la solvencia necesaria para poder cumplir con el servicio encomendado, por lo que consideró que se justificaba la imposición de la sanción económica a la infractora.

Asimismo, al determinar la multa inicialmente por \$499,329.28 (cuatrocientos noventa y nueve mil trescientos veintinueve pesos 28/100 moneda nacional)⁴² nuevamente señaló que era acorde con el monto del contrato adjudicado a la persona moral que resultó ganadora en el proceso licitatorio.

Al respecto, esta Sala Superior considera que le asiste la razón a la parte recurrente, en tanto que como lo señala en su demanda, se trata de una determinación falaz, ya que en la propia resolución se transcribe el acta de fallo de la licitación, en la cual a su vez se transcriben las conclusiones del Dictamen Resolutivo de la Dirección General de Recursos Financieros⁴³.

En dichas conclusiones, específicamente en la tercera y cuarta, se afirma que la citada empresa no cumple con los requisitos señalados en los numerales 3.2.3. y 3.2.4., toda vez que se observa que para el caso de los ejercicios fiscales 2015 y 2016 **los estados financieros aportados por dicha**

⁴² La cual, como ya se dijo en la síntesis del acto impugnado, posteriormente la redujo en un treinta por ciento, quedando en \$349,530.49 (trescientos cuarenta y nueve mil quinientos treinta pesos 49/100 M.N.), ello con motivo a que de conformidad con el artículo 89, párrafo último, de la LGRA, tomó en cuenta lo señalado por el Gerente Comercial de Gobierno de la denunciada, así como las manifestaciones del representante legal en la audiencia inicial, en la que confesaron que habían modificado los estados financieros presentando documentación alterada en la respectiva Licitación Pública.

⁴³ Fojas 491 y 492 del accesorio relativo al expediente DGIRA/PI-14/2018.



empresa presentan pérdidas acumuladas mayores a las dos terceras partes de su capital social —lo cual también se advierte de sus declaraciones anuales, según refiere la recurrente—; asimismo se afirmó que la empresa no cumple con los requisitos contables y financieros relativos en lo específico al grado de liquidez, solvencia, apalancamiento y capital de trabajo requeridos para el procedimiento de la licitación.

De ahí que como lo afirma la parte recurrente resulta contradictorio que en el acta del fallo de la licitación que obra en el expediente se haya considerado que no podía resultar ganador de la licitación ya que la empresa no cumplía con los requisitos contables y financieros relativos al grado de liquidez, solvencia, apalancamiento y capital de trabajo requeridos, así como que presenta pérdidas acumuladas mayores a las dos terceras partes de su capital social, pero a su vez se considere que con motivo a que participó en dicha licitación se debe tener acreditada su capacidad económica hasta por el monto por el que fue adjudicada la licitación.

De ahí que esta Sala Superior considere que la responsable fue omisa en allegarse de información suficiente y adecuada para conocer la verdadera capacidad económica de la parte actora.

El diseño legislativo de un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución General, que establece un mandato al legislador —así como una garantía para la ciudadanía— de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido. Ello se traduce en la necesidad de prever en sede legislativa un rango razonable de sanciones que permita a la autoridad impositora adecuar la sanción a cada caso concreto, tomando en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor, así como todas aquellas circunstancias que permitan hacer un ejercicio de individualización y así cumplir con los parámetros constitucionales respectivos.

SUP-ASA-1/2021

Lo anterior implica que la correspondiente individualización de la sanción no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, pues debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.

De ahí que como ya fue precisado, el artículo 82 de la LGRA establece que para la imposición de sanciones por faltas de particulares se debe considerar, entre otros elementos, la capacidad económica, por lo que a fin de cumplir el deber de individualizar adecuadamente la sanción pecuniaria, la autoridad investigadora y excepcionalmente la resolutora, están facultadas para recabar la información y elementos de prueba que consideren conducentes, para comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado.

Ello, porque para garantizar una debida fundamentación y motivación, es necesario que se cuente con la mayor información posible respecto de cada una de las circunstancias que se deben analizar; particularmente, tratándose de las condiciones socioeconómicas del infractor, pues de ello dependerá, en buena medida, la proporcionalidad de la sanción que se impongan por la autoridad resolutora.

La obligación de atender a la situación económica de la persona infractora, al momento de individualizar la sanción, se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia, en tanto que es posible que el cobro de una multa superior a la media resulte poco gravoso para sujetos con patrimonio considerable.

Así, en el presente caso, la capacidad económica se debió motivar con base en la situación financiera y fiscal de la empresa con base en las constancias que obran en autos y no con motivo del monto de adjudicación de la licitación en la que participó.

QUINTA. Efectos.



En mérito de las consideraciones y razones expuestas se **confirma** que se actualizó la falta administrativa prevista en el artículo 69 de la LGRA, toda vez que la recurrente presentó documentación alterada en un proceso de licitación pública.

Con base en la última parte del considerando anterior, se **revoca** la resolución impugnada, para el único efecto de que la autoridad responsable, emita una nueva resolución en la que fije e individualice la sanción, tomando en consideración el monto de la puesta en riesgo del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Tribunal Electoral, la conducta del infractor respecto a haber aceptado la presentación de documentación alterada y los datos objetivos sobre la capacidad financiera real del infractor.

En atención al principio de no modificación en perjuicio —*non reformatio in peius*—, la nueva sanción que establezca no podrá ser superior a la impuesta en la resolución motivo de esta controversia.

Una vez hecho lo anterior, deberá informar de ello a esta Sala Superior, en el transcurso de **tres días hábiles** a que ocurra.

No pasa inadvertido que la parte recurrente solicitó que se suspenda la publicación de la inhabilitación en el Diario Oficial de la Federación, y en cualquier medio de publicidad, así como las vistas al SAT, para que se inicié el procedimiento de cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución de la sanción económica, hasta en tanto no exista una sentencia firme; sin embargo, atendiendo al sentido del fallo y que en la resolución reclamada se previó que dichas acciones se llevarían hasta que causara estado la resolución, resulta innecesario realizar un mayor pronunciamiento.

Finalmente, en atención a que se tuvo por acreditado que la admisión y la resolución reclamada se emitieron fuera de los plazos establecidos en la LGRA, se **vincula** al Contralor Interno del Tribunal Electoral para que en futuras ocasiones se ciña a los plazos establecidos en la LGRA para la tramitación de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba los siguientes

RESOLUTIVOS

Primero. Se **confirma** que se actualizó la falta administrativa prevista en el artículo 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, toda vez que la recurrente presentó documentación alterada en un proceso de licitación pública.

Segundo. Se **revoca** la resolución controvertida para los efectos precisados en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la excepción de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes no intervinieron en el conocimiento y resolución con motivo de sus excusas que fueron calificadas de legales. El Secretario General de Acuerdos da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.