

1711

Oficio número: SGA/2873/2023

Asunto: **Se notifica sentencia**

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUANAJUATO, GUANAJUATO
GUANAJUATO; GUANAJUATO
Presente

Remito en vías de notificación copia autógrafa de la resolución de fecha 6 de septiembre de 2023 dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de este Tribunal dentro del **Recurso de APELACIÓN S.E.A.G. 2/23 PL.**

Lo anterior, para su debido conocimiento y para los efectos legales a que haya lugar dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa **S.E.A.F.G. 80/Sala Especializada/21.**

Sin otro particular, le reitero a Usted las seguridades de mi más alta consideración.

Atentamente

Silao de la Victoria, Gto., a la fecha de su presentación de 2023

La Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

Gobierno Municipal de Guanajuato
Secretaría de H. Ayuntamiento

RECIBIDO
13 NOV. 2023

Hora: 10:50 Recibió: _____
Anexos: C/anexo.
C.c.p.- Expediente.
MMP*o.l.s.g

Licenciada Mariana Martínez Piña



Presidencia Municipal de Guanajuato
Dirección General de la Función Edilicia
RECIBIDO
13 NOV. 2023
Hora: 12:00
Anexos: c/anexo
Recibe: Natalia

1963



TRIBUNAL
DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 6 seis de septiembre de 2023
dos mil veintitrés.

RESOLUCIÓN correspondiente al **recurso de apelación** toca **APELACIÓN S.E.A.G. 2/23 PL**, interpuesto por el **Director de Investigación de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato**, autoridad investigadora, en contra de la sentencia de 31 treinta y uno de octubre de 2022 dos mil veintidós, dictada por la **Sala Especializada de este Tribunal**, dentro del proceso administrativo **S.E.A.F.G. 80/Sala Especializada/21**, en la cual se **absolvió de responsabilidad al sujeto a procedimiento**.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado en este Tribunal el 30 treinta de noviembre de 2022 dos mil veintidós, la autoridad investigadora señalada en el proemio, interpuso recurso de **apelación**.

II. Admisión. En proveído de 16 dieciséis de enero de 2023 dos mil veintitrés, dictado por el Presidente de este Tribunal, se **admitió** a trámite el recurso interpuesto, se ordenó **dar vista** a las partes a fin de que manifestaran lo que a su interés conviniera y se designó como ponente a la **Cuarta Sala**.

III. Turno. Mediante auto de 8 ocho de marzo de 2023 dos mil veintitrés se tuvo al presunto responsable, por **desahogando** la vista concedida.

Además, en el mismo acuerdo se tuvo al Ayuntamiento del Municipio de Guanajuato (denunciante) por no desahogando la vista

A C T U A C I O N E S



concedida y se ordenó remitir los autos del expediente a la **Cuarta Sala** para la elaboración del proyecto de resolución.

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

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este **Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato** es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 215, 216, 217, 218 y 219 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; y 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; en virtud de que se combate una **resolución** dictada por la Sala Especializada de este Tribunal en la que se determinó la no responsabilidad administrativa por parte de la persona sujeta a procedimiento.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 16 dieciséis de enero de 2023 dos mil veintitrés.

TECERO. Antecedentes. Previo al análisis de los agravios, es necesario contextualizar el asunto; de ahí que para resolver el presente recurso de apelación, se destaca lo siguiente:

1. El 8 ocho de junio de 2020 dos mil veinte el Director de Investigación de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, inició el expediente de investigación ASEG/AI/IR/101/2019 para esclarecer los hechos relacionados con la observación número 004 (Entregables de Contratos) inherente al contrato CONT-83/2017 del apartado «II.



TRIBUNAL
DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES; RESPUESTA EMITIDA POR EL SUJETO FISCALIZADO Y VALORACIÓN CORRESPONDIENTE» relativa a la auditoría específica respecto a la adecuada contratación y ejecución de diversos contratos de prestación de servicios en la administración pública centralizada y paramunicipal de Guanajuato, Guanajuato para los ejercicios fiscales 2013 dos mil trece al 2017 dos mil diecisiete.

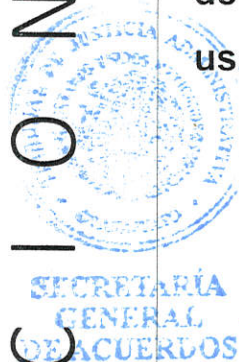
2. El 15 quince de octubre de 2021 dos mil veintiuno, el Director de Investigaciones de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, dictó el **informe de presunta responsabilidad**, en contra de [REDACTED] como **particular** que celebró el contrato de prestación de servicios **CONT-83/2017** de **23 veintitrés de octubre de 2017 dos mil diecisiete**, por la presunta comisión de **uso indebido de recursos públicos**, respecto de la que se indicó:

Infracción que se le imputa al presunto responsable y razones por las que se considera cometió la falta administrativa:

La **infracción** que se imputa por esta Autoridad Investigadora a la presunto responsable, es la correspondiente al tipo administrativo denominado “**uso indebido de recursos públicos**”, previsto en el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, misma que se encuentra catalogada como uno de los **actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves**; ello, considerando que la conducta que se reprocha se desplegó en el mes de noviembre de 2017, cuando ya se encontraba vigente la citada ley, siendo que como ya se ha mencionado, fue el 22 de noviembre de 2017 cuando se le realizó la transferencia bancaria al presunto responsable. Para mayor referencia se inserta el contenido del artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que reza, en cuanto a la hipótesis normativa del caso concreto, lo siguiente:

Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

A C T U A C I O N E S



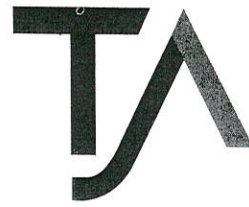
SECRETARÍA
GENERAL
DE ACUERDOS

Las razones por las que se considera que se ha cometido la falta administrativa radican en que, J. [REDACTED], como particular, en su calidad de prestador de servicios, realizó actos, los cuales consistieron en la celebración del multireferido contrato número CONT-83/2017, de cuya obligaciones contraídas con la administración pública municipal de Guanajuato, Guanajuato, derivó el pago de la cantidad de \$149,999.99 (ciento cuarenta y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos 99/100 M.N.), como se evidencia en los siguientes documentos [...] evidenciando estos documentos que el presunto responsable se apropió de recursos públicos financieros que recibió por concepto de contraprestación de los servicios contratados, no obstante que como anteriormente se ha mencionado, no debió recibir tal pago, al no acreditarse la entrega por su parte y recepción por el municipio de Guanajuato, Guanajuato, de los servicios objeto del contrato, no obstante, recibió el pago sin hacer manifestación alguna en la que se opusiera al respecto.

Por lo anterior, se cuenta con datos que inequívocamente permiten afirmar que en la especie, se cometió un hecho que la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, considera como un acto de particular vinculado con falta administrativa grave, actualizándose todos los elementos objetivos, normativos y subjetivos que conforman la hipótesis normativa que en el presente informe de presunta responsabilidad administrativa se invoca, ante lo cual se afirma que se ha cometido una conducta típica, antijurídica y culpable, descrita en el tipo administrativo denominado “uso indebido de recursos públicos”, cuya hipótesis normativa, en el caso que nos ocupa, se encuentra prevista en el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, pues se encuentra acreditado el pago recibido y la falta de evidencia de la prestación de los servicios contratados.

[...]

3. En auto de 19 diecinueve de octubre de 2021 dos mil veintiuno, la autoridad substanciadora de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, admitió el informe de presunta responsabilidad y ordenó formar el procedimiento de responsabilidad administrativa con el número **EPRA 7/ASEG/AS/2021**.



4. El 5 cinco de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, la autoridad substanciadora, remitió a la Sala Especializada el expediente **EPRA 7/ASEG/AS/2021**.

5. Mediante auto de 18 dieciocho de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, la Sala Especializada radicó el procedimiento de responsabilidad administrativa por falta grave en sede jurisdiccional, con el número de expediente **S.E.A.F.G. 80/Sala Especializada/21**.

6. El 31 treinta y uno de octubre de 2022 dos mil veintidós la Sala Especializada dictó la resolución correspondiente, en la cual se determinó la no existencia de responsabilidad administrativa por parte de [REDACTED]

7. Inconforme con el sentido de la resolución emitida dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, la autoridad investigadora interpuso el recurso de apelación que se resuelve.

CUARTO. Expresión de agravios. La parte apelante expone lo siguiente:

I. En el **primer** agravio aduce que hubo una indebida valoración del oficio DUCS-M/780/2018 emitido por el Director de la Unidad de Comunicación Social de Guanajuato, al analizarlo bajo el contexto de una prueba testimonial, cuando al ser una documental emitida por una autoridad en el ejercicio de sus funciones, se debió aplicar el artículo 133 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato y darle valor probatorio pleno.

Lo anterior, **refiere** la autoridad investigadora, pues versa sobre un requerimiento formulado al Director de la Unidad de Comunicación Social del municipio de Guanajuato, quien en el ejercicio de sus

A C T U A C I O N E S

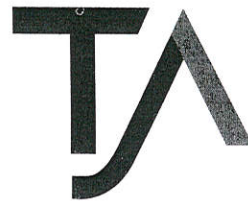


funciones proporcionó dicha información; y no sobre una imputación directa a persona alguna, en donde se depusieran declaraciones bajo un formato de entrevista, por lo que la declaración no necesitaba ser perfeccionada y rendida dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, a fin de respetar el derecho de contradicción del presunto responsable.

Argumenta la parte que interpone el recurso, que dentro de las pruebas ofrecidas por la autoridad investigadora se encuentra el requerimiento formulado mediante oficio DAE/RI156/F/2018 visible en las fojas 120 y 121 del expediente de investigación, en el que se solicitó al responsable la misma información requerida al Director de Comunicación Social del municipio de Guanajuato y que remitió mediante oficio DUCS-M/780/201.

Luego, **expone** la autoridad investigadora, como puede verificarse de la lectura de cada uno de los puntos solicitados en ambos documentos, se desprende que inclusive desde el proceso de fiscalización, el prestador de servicios fue considerado de manera oportuna, completa y en apego al principio de contradicción, para que aportara lo que a su derecho conviniera.

Por otra parte, **refiere** la parte inconforme que el presunto responsable fue emplazado al procedimiento para que pudiera ejercitar sus derechos, incluyendo el de ofrecer las pruebas que considerara pertinentes en su estrategia de defensa, acorde al artículo 193, fracción I, en relación con el 208, fracción II, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, sin embargo, respecto de la prueba en comento, decidió no hacer pronunciamiento alguno.

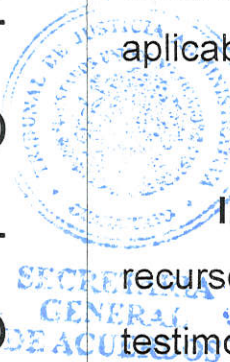


Además, que el sujeto a procedimiento se encontraba en posibilidad de objetar las pruebas, incluido el oficio señalado conforme a lo previsto por los artículos 166, 182 y 183 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, **aduce** la parte que recurre.

Finalmente, **refiere** la autoridad investigadora que el Magistrado del conocimiento valoró todas las pruebas de manera incorrecta al asumir reglas que pertenecen al derecho penal sin aplicar la modulación respectiva, máxime que en la materia penal las testimoniales se rigen por el principio de oralidad penal que no es aplicable en el caso del derecho disciplinario.

II. En su **segundo** agravio, **indica** la parte que interpone el recurso, que le causa agravio la indebida valoración de las testimoniales ofrecidas por el presunto responsable, pues refiere que promovió «*incidente de tacha de testigos*» (toda vez que éstos mantenían una relación de negocios con el probable responsable) por lo que, su imparcialidad se encontraba afectada, sin embargo, el resolutor no abordó el tema relativo a la tacha de testigos que indicó estudiaría en la resolución definitiva.

Afirma la parte que interpone el recurso, que la Sala del conocimiento violentó el principio de imparcialidad al darle un mayor alcance a una prueba testimonial que no tenía trascendencia para lo pretendido por su oferente —aunque el propio testigo señaló que no tenía conocimiento del contrato referido, por lo que no podía indicar si las actividades que había podido realizar tenían relación con él—, por lo cual, se extralimitó al usar su declaración como fuente de duda



SECRETARÍA
GENERAL
DE ACUERDOS

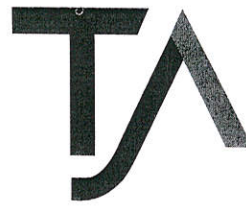
razonable.

III. Arguye la parte inconforme, en su **tercer** agravio, que la perjudica la incorrecta apreciación del *a quo*, respecto del cumplimiento del contrato, al afirmar que los servicios materia de contratación, aparentemente sí fueron prestados, sin contrastar con objetividad y detenimiento la acreditación de cada una de las actividades que debieron de realizarse con motivo del clausulado contractual.

Refiere el recurrente, que en el caso, se dieron múltiples oportunidades para el servidor público en la investigación y en los documentos que fueron allegados mediante actos de investigación (con independencia de si se trataron de otros procedimientos como pueden ser los de fiscalización), por lo que quedó asentado que no existían más indicios de la realización de las actividades contratadas, de ahí que, no puede inferirse otra cosa que la no realización de ellas.

Entonces, **manifiesta** la parte que interpone el recurso, que las testimoniales no lograron acreditar lo que se pretendía, pues de las actas relativas a su desahogo no se advierte que se hayan acreditado las actividades materia del contrato, pues no se estableció con claridad qué era lo que se iba a prestar por parte del presunto responsable.

Indica la parte disconforme, que las actividades que se debieron llevar a cabo conforme a contrato fueron: «1.- *Elaboración de video introductorio de un evento, renta de pantalla y sonido, elaboración de video del evento para circuito cerrado, así como elaboración y montaje de la escenografía de estrados para la premiación de uno de los eventos. [...] 2.- Elaboración de*



A
C
T
U
A
C
I
O
N
E
S

video introductorio, renta de pantalla y sonido, elaboración de video del evento para circuito cerrado.»

En ese orden de ideas, **expone** el recurrente, que el contrato abarcaba más de un evento, además de una serie de actividades, sin embargo, el juzgador tuvo por cumplidas todas las actividades con un único servicio que, a su dicho, «*aparentemente sí fue prestado*» sin embargo, respecto de los demás servicios señalados en el contrato no existe evidencia de su prestación.

Por tanto, no se puede generar una duda razonable, pues al tratarse de servicios contratados con entidades públicas se debe de acreditar de su prestación, aunado a que, la fecha de prestación del servicio «*aparentemente*» suministrado referida por el presunto responsable, no es coincidente con la fecha de la celebración del contrato (**indica** la autoridad investigadora).

Entonces, **arguye** la parte inconforme, que no existe evidencia de la prestación de tal servicio, debido a que con la comprobación fiscal, las fotografías y las testimoniales, no se acredita que los servicios que constan en ellos, se relacionen con el objeto del contrato CONT- 83/2017 y correspondan a él. Además, que el juzgador se apoyó en las declaraciones de los testigos y la presunción humana (la cual no es una prueba prevista en el procedimiento de responsabilidad administrativa) de que el contrato pudo haber sido celebrado después de la prestación de los servicios.

Lo anterior, aun cuando en el contrato, en la declaración del «municipio» se establece claramente que éste le daría a conocer los eventos que debía abarcar, de lo que se desprende que el contrato fue realizado de manera previa a la prestación de los servicios, de tal



suerte que los servicios aparentemente prestados no correspondían al multirreferido contrato, **afirma** la parte disidente.

Expone la parte recurrente que basta con observar el contenido de la declaración contractual cinco del municipio, para apreciar que habría un evento de premiación, sin embargo, de las constancias no se advierte que se hubiera cubierto dicho evento.

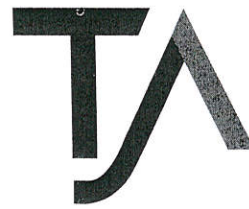
QUINTO. Estudio. Los motivos de disenso expuestos por la parte recurrente, son **ineficaces** para **revocar** o **modificar** la **sentencia recurrida**.

A. Análisis de los agravios.

I. El **primer** agravio donde en esencia aduce que se valoró indebidamente el oficio DUCS-M/780/2018, al darle tratamiento de testimonial y no documental pública, es **ineficaz** para revocar o modificar la sentencia, toda vez que aun cuando se hubiese tenido como documento público con valor probatorio pleno, dicha circunstancia no se traduce en que tal documental cuente por sí misma con **eficacia demostrativa** para acreditar la conducta imputada, como a continuación se expondrá.

A manera de preámbulo se destaca que, un documento es, en términos procesales, el escrito que exterioriza la voluntad de quien lo suscribe por estar redactado con caracteres inteligibles y que puede ser, en una primera clasificación, público o privado, dependiendo de quién lo expida o suscriba.

En cuanto a la calidad de público o privado, los Códigos Adjetivos Civiles coinciden en señalar que son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los



límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, que la calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes. Por exclusión, son privados todos aquellos documentos que no reúnan las características mencionadas.

El artículo 78 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como el artículo 159 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, recogen la noción anterior, como se observa de su contenido literal:

Artículo 78. Son documentos públicos aquéllos cuya formulación está encomendada por la Ley, dentro de los límites de su competencia, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos de sellos, firmas y otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, salvo prueba en contrario.

Artículo 159. Son documentos públicos, todos aquellos que sean expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Son documentos privados los que no cumplan con la condición anterior.

Ahora, la doctrina ha determinado que en un documento se debe distinguir el contenido y el continente, es decir, la declaración expresada en el documento y el documento mismo, pudiendo resultar falso lo uno y verdadero lo otro o viceversa, ya que la finalidad del documento es probar la existencia de la declaración, no su eficacia.

A C T U A C I O N E S

SECRETARÍA
GENERAL
DE ACUERDOS

Se precisa que el valor probatorio pleno de los documentos públicos señalado en el artículo 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato,¹ o incluso el numeral 133 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, se refiere a que las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán dicho valor, por lo que respecta a su autenticidad o a la veracidad de los hechos a los que se refieran, **salvo prueba en contrario**.

Asimismo, se hace necesario tener en cuenta los razonamientos expresados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar la ejecutoria con que culminó el juicio de amparo directo en revisión 945/2018; en donde una vez que analizó el artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Penales², al respecto, la Corte dijo que, efectivamente, los documentos públicos tienen una eficacia probatoria privilegiada³, empero, esa eficacia privilegiada **no es absoluta**, ya que si bien los documentos públicos hacen prueba plena, tal categoría puede ser desvirtuada por las partes⁴.

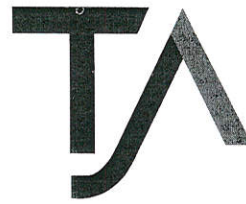
La Corte dijo que, si bien se ha asociado la expresión «prueba plena» con el documento público, como una regla legal de valoración, ese término **no debe entenderse dirigido a su eficacia o alcance probatorio**, sino que se limita a una dimensión formal o adjetiva de la

¹ Artículo 121. Los documentos públicos hacen prueba plena.

² El cual, de manera análoga a lo previsto en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y en Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, concede valor probatorio pleno a los documentos públicos.

³ Debido a que poseen dos requisitos de carácter esencial, a saber, la autoría pública que deriva de la legitimación de su autor y la forma pública que es exigida por la propia ley.

⁴ Toda vez que tienen la oportunidad de redargüirlos de falsos y, en su caso, pedir su cotejo con los originales existentes en los archivos; es decir, confiere oportunidad a quien los objeta de aportar las pruebas o agotar los medios pertinentes para desvirtuarlos, de allí que sea incorrecto que coloca a las partes en un estado de desequilibrio procesal.



prueba, es decir, a la protección de la documental pública respecto de sus elementos formales frente a su imputación basada en otros medios de prueba.

Tales reflexiones dieron origen a la tesis 1a. LXIX/2019 (10a.)⁵, visible en la página 1316 del Libro 69, Agosto de 2019, Tomo II, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, que dice: «DOCUMENTAL PÚBLICA. EL VALOR PROBATORIO QUE ASIGNA EL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR PROBATORIO O REGLA DE JUICIO.»

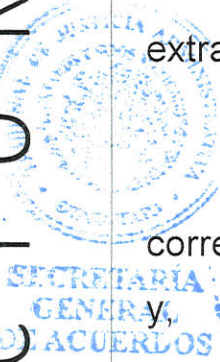
De las consideraciones expresadas con antelación pueden extraerse las siguientes ideas:

❖ La expresión prueba plena de un documento público, corresponde a un aspecto de autenticidad **no de eficacia probatoria**;

❖ El valor que se asigna a un documento público, en torno a que hace prueba plena, no implica que las partes no estén en posibilidad jurídica de demostrar su falsedad o la inexactitud de su contenido, pues los datos que ahí se establecen pueden desvirtuarse mediante la valoración de probanza en contrario.

Retomando el caso en estudio, en la resolución materia del presente recurso se precisó que la autoridad investigadora señaló que además del comprobante fiscal aportado por el prestador de servicios no hay evidencia del cumplimiento del contrato CONT-83/2017, pues el Director de la Unidad de Comunicación Social del Municipio de Guanajuato, mediante oficio DUCS-M/780/2018 de 14 catorce de

⁵ Registro digital: 2020454.



noviembre de 2018 dos mil dieciocho, señaló que no existen en el área de Comunicación Social a su cargo documentos que acrediten el cumplimiento o ejecución de lo pactado en el contrato, suscrito entre el municipio de Guanajuato y Jorge Antonio Rodríguez Medrano, este último como prestador de servicios.

Ahora bien, **añadió** la Sala que el citado oficio fue recabado en la etapa de auditoría y no dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa EPRA 7/ASEG/AS/2021, el cual dio inicio hasta el 19 diecinueve de octubre de 2021 dos mil veintiuno, al admitirse el informe de presunta responsabilidad administrativa. Luego, *«la declaración vertida por el entonces Director de la Unidad de Comunicación Social del Municipio de Guanajuato en el oficio de 14 catorce de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, debió ser perfeccionada y rendida dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa»*.

En ese contexto, **refirió** el resolutor que las probanzas aportadas por el presunto responsable, daban lugar a una duda razonable respecto del uso indebido de recursos públicos que le fue imputado, pues de dichos medios de convicción, se obtiene la presunción de que el objeto del contrato CONT-083/2017 fue la colocación de pantallas, audio y escenografía para el segundo informe de gobierno del otrora presidente municipal de Guanajuato, así como la elaboración de video introductorio y colocación de circuito cerrado, servicios que, aparentemente, sí fueron prestados.

En ese orden de ideas y de acuerdo con las premisas jurídicas referidas anteriormente, si bien es cierto el oficio DUCS-M/780/2018 de 14 catorce de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, fue emitido por el Director de la Unidad de Comunicación Social del Municipio de Guanajuato; sin embargo, no menos verdad es, a fin de **acreditar la conducta imputada**, la Sala señaló que debió ser perfeccionado y



desahogarse en el procedimiento de responsabilidad administrativa o haber ofrecido otras pruebas a fin de acreditarse la conducta, toda vez que esa única documental en contraste con las pruebas ofrecidas por la parte actora, generaba una duda razonable respecto de la acreditación de ésta.

En ese contexto, se tiene que aun cuando los numerales 121 y 122 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establecen que los documentos públicos así como los informes emitidos por autoridad competente hacen prueba plena, tal eficacia privilegiada, de conformidad con las consideraciones expresadas por la Corte, en la ejecutoria que dio origen a la precitada tesis 1a. LXIX/2019 (10a.); **no es absoluta, pues si bien hacen prueba plena, tal calidad puede ser desvirtuada por las partes, en tanto que, se pueden ofrecer y desahogar los medios de convicción que se estime pertinentes, para desvirtuar el contenido de dichos medios probatorios.**

De tal forma que, contrario a lo que aduce el recurrente, la valoración de pruebas que llevó a cabo la Sala de origen, no deja en estado de indefensión al apelante, toda vez que aun cuando se hubiera valorado como documental pública el oficio multirreferido, ello no tiene como consecuencia —necesariamente— que se acredite el incumplimiento de contrato.

Pues, en primer término, como ya se precisó, se puede contradecir el contenido de dicha documental, ya que se insiste, los sujetos al procedimiento, en el caso de responsabilidades administrativas, están en posibilidad jurídica de ofrecer los elementos de prueba necesarios y realizar las manifestaciones que consideren pertinentes, con miras a desvirtuar el contenido de un documento público, como en el caso aconteció.

En segundo lugar, el tener el documento ofrecido como documental pública con valor probatorio pleno, no tiene como consecuencia que tenga la **eficacia demostrativa** suficiente para acreditar el incumplimiento del contrato, pues en su caso, únicamente pudiera acreditar que la autoridad municipal no cuenta con las documentales relativas al servicio prestado en resguardo, no así que no se hubiera prestado éste.

Es así, pues el valor probatorio de una prueba, en el caso la documental pública, como ya se asentó, no necesariamente se traducirá en su eficacia demostrativa, pues el valor probatorio se refiere a la cualidad del medio de convicción para acreditar su propio contenido, lo que se sustenta en el medio de prueba en sí mismo y no en su resultado en relación con la procedencia del fondo de la pretensión del oferente.

Es decir, el valor probatorio se basa en sus características, particularidades y de estar previstas sus formalidades en la Ley, en su concordancia con los requisitos ahí establecidos para tener valor. Por tanto, si bien, un documento público, como se precisó previamente, hace prueba plena, **no significa necesariamente** el éxito de la pretensión litigiosa del oferente, pues ello dependerá del resultado del análisis de ese medio de prueba en función de la *litis*.

Toda vez que la eficacia probatoria o demostrativa de la prueba se vincula exclusivamente con el éxito o efectividad del medio de prueba para demostrar las pretensiones del oferente, para lo cual, un presupuesto es tener valor probatorio.

De igual manera, no todas las pruebas con valor probatorio, incluso pleno, suponen la eficacia demostrativa de los hechos



debatidos, pues ello dependerá de su susceptibilidad para aportar elementos positivos para acreditar la pretensión del oferente y si son negativos o ninguno, evidentemente no habrá tal eficacia. Por tanto, el valor probatorio de una prueba no necesariamente se traducirá en su eficacia demostrativa.

De ahí que, aun cuando pudiera considerarse que efectivamente el oficio DUCS-M/780/2018 tiene valor probatorio pleno, el mismo carece de eficacia demostrativa para acreditar que efectivamente no se prestó el servicio.

En tal contexto, como se adelantó, sus argumentos son **ineficaces**.

II. El **segundo y tercer** agravio formulados la parte recurrente donde argumenta en esencia, que no fue tomada en consideración la tacha de testigos realizada y que la Sala se excedió en la valoración realizada de la prueba testimonial para tener por acreditado el cumplimiento del contrato.

Que le causa perjuicio lo determinado respecto del cumplimiento del contrato, al afirmar que los servicios materia de contratación aparentemente sí fueron prestados, sin contrastar la acreditación de cada una de las actividades que debieron de realizarse con motivo del clausulado contractual, pues indica que no existían más indicios de la realización de las actividades contratadas, de ahí que, no puede inferirse otra cosa que la no realización de ellas.

Arguye la parte inconforme que con la comprobación fiscal, las fotografías y las testimoniales, no se acredita que los servicios que constan en ellos, se relacionen con el objeto del contrato CONT-



83/2017 y correspondan a él. Además, que el juzgador se apoyó en las declaraciones de los testigos y la presunción humana (la cual no es una prueba prevista en el procedimiento de responsabilidad administrativa) de que el contrato pudo haber sido celebrado después de la prestación de los servicios.

Tales agravios son **ineficaces** para revocar o modificar la sentencia, por los argumentos jurídicos que a continuación se indican.

Es preciso señalar que en el informe de presunta responsabilidad, al sujeto a procedimiento **Jorge Antonio Rodríguez Medrano** se le imputó como particular que celebró el contrato de prestación de servicios que se apropió de recursos públicos financieros los cuales recibió por concepto de contraprestación de los servicios contratados, no obstante que, no debió recibir tal pago, al no acreditarse la entrega por su parte y recepción por el municipio de Guanajuato, de los servicios objeto del contrato, sin embargo, recibió el pago sin hacer manifestación alguna en la que se opusiera al respecto, por lo que se le **imputa la comisión de la falta administrativa tipificada como uso indebido de recursos**, en el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, el cual establece lo siguiente:

Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

En tal contexto del artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, se desprende que incurrirá en uso indebido de recursos —falta administrativa grave imputada al sujeto a procedimiento— el particular que realice actos



mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

Del tipo administrativo señalado se desprenden lo elementos siguientes:

- ❖ **Elemento personal:** El particular.
- ❖ **Elemento conductual:** La conducta consiste en apropiarse, hacer uso indebido o desviar el objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros.
- ❖ **Elemento circunstancial:** cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

En ese contexto, es de precisarse que la carga de la prueba en el procedimiento de responsabilidad administrativa corresponde a la autoridad investigadora; esto es, **para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas;** esto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato⁶.

⁶ Artículo 135. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

En el caso concreto, respecto de la acreditación de la conducta imputada al sujeto a procedimiento, la Sala de origen **concluyó** que del análisis practicado a las pruebas aportadas por la autoridad investigadora, del informe de presunta responsabilidad y de las pruebas aportadas al procedimiento por el presunto responsable, no se encuentra acreditada, **más allá de toda duda razonable**, el acto de particular vinculado a falta grave denominado como uso indebido de recursos públicos, previsto en el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato aplicables al caso.

Refirió el juzgador que la autoridad investigadora señala que el presunto responsable recibió el pago de la cantidad de \$149,999.99 (ciento cuarenta y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos 99/100 moneda nacional) por servicios respecto de los cuales no hay evidencia que hayan sido prestados, no obstante que se obligó a realizar tales servicios conforme al contrato CONT-83/2017.

Destacó el Magistrado que la falta de evidencia del cumplimiento del contrato referido, lo funda la autoridad investigadora en la respuesta rendida mediante el oficio DUCSM/780/2018⁷ de 14 catorce de noviembre de 2018 dos mil dieciocho,⁸ emitido por el Director de la Unidad de Comunicación Social de Guanajuato, Guanajuato, quien manifestó que no existe en el área de Comunicación Social a su cargo, evidencia que acredite el cumplimiento o ejecución del contrato⁹, por lo que refirió que aparte

⁷ Fojas 104 y 105 del expediente de investigación.

⁸ Recabado durante la auditoría de ASEG.

⁹ «Respecto al punto número 7. No se encontró expediente de evidencia que acredite la realización del video de introducción por parte del prestador. Respecto al punto número 8. No se encontró expediente de evidencia que acredite que el prestador proporcionó el uso de pantalla y sonido para los eventos. Respecto al punto número 9. No se encontró expediente de evidencia que acredite el servicio de videos para circuito cerrado proporcionados por el prestador. Respecto al punto número 10. No se encontró expediente de evidencia que acredite la elaboración y montaje de escenografía de estrados realizados por el prestador en uno de los eventos. Respecto al punto número 12. No se encontró expediente de evidencia que acredite la supervisión y vigilancia de la ejecución y desarrollo del contrato.»



del comprobante fiscal aportado por el prestador de servicios, no hay prueba de su cumplimiento.

Al respecto **indico** el resolutor, que el citado oficio fue recabado en la etapa de auditoría y no dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa EPRA 7/ASEG/AS/2021, el cual dio inicio hasta el 19 diecinueve de octubre de 2021 dos mil veintiuno, al admitirse el informe de presunta responsabilidad administrativa. Luego, la declaración vertida por el entonces Director de la Unidad de Comunicación Social del Municipio de Guanajuato, en el oficio de fecha 14 catorce de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, debió ser perfeccionada y rendida dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa que se resuelve, a efecto de que el presunto responsable estuviera en aptitud de controvertir el dicho del citado servidor público.

Además, **precisó** la Sala del conocimiento, que aun en el caso de que la autoridad municipal no haya conservado en sus archivos el soporte documental de la realización del objeto del contrato, esto no implica necesariamente que no se haya realizado o ejecutado lo pactado, pues respecto a la realización o no realización de los servicios mencionados en el contrato bien pudieron aportarse otros medios de convicción.

Sin embargo, **puntualizó** el Juzgador, que del caudal probatorio no se desprenden otras probanzas en ese sentido *«pues basta mencionar que no fueron recabados los testimonios de los entonces titulares de la Dirección de Servicios Jurídicos, la Oficialía Mayor y la Tesorería Municipal, quienes de acuerdo con las documentales aportadas por la autoridad investigadora intervinieron en la elaboración del contrato CONT83/2017, la liberación de la compra y el pago de los servicios contratados»*.

A C T U A C I O N E S



Además, que el sujeto a procedimiento expuso que el contrato CONT-83/2017, comprendió la renta de tres pantallas, montaje de escenografía, video introductorio y circuito cerrado para el Segundo Informe de Gobierno del entonces Presidente Municipal de Guanajuato. Para apoyar lo cual, ofreció como probanzas de su intención, entre otras:

a) copia de la factura que extendió al municipio de Guanajuato, Guanajuato por los servicios prestados de acuerdo con el contrato CONT. 83/2017; b) impresión de Comprobante Fiscal Digital por Internet de fecha 11 once de septiembre de 2017 dos mil diecisiete expedida a favor de Jorge Antonio Rodríguez Medrano por Massivo Servicios Integrales Corporativos, S.A. de C.V., por concepto de servicio de montaje de mega pantalla LED y audio para Segundo Informe de Gobierno del Municipio de Guanajuato, Guanajuato; c) fotografías del Segundo Informe de Gobierno del entonces Presidente Municipal, Edgar Castro Cerrillo, en donde se aprecian tres pantallas y mobiliario tipo estrados en donde se encuentran sentados los miembros del presídium, así como una mega pantalla y otras dos de menor dimensión en donde se observan imágenes; y, d) la testimonial a cargo de Juan Alba López y Julia Verónica Cordero Coss quienes fueron contestes en referir que el contrato CONT-183/2017, comprendió los servicios prestados para el segundo informe de gobierno del entonces presidente municipal de Guanajuato, Guanajuato, evento que refirieron tuvo lugar en septiembre de 2017 dos mil diecisiete, en donde se colocó una escenografía en forma de media herradura, tres o cuatro cámaras de video y tres pantallas, además de mencionar que se realizó un video introductorio del evento con diversas entrevistas y testimonios de trabajadores y funcionarios del municipio.

[...]

Del enlace de las citadas probanzas, **indicó** la Sala, valoradas al tenor de lo previsto en el artículo 131 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato¹⁰, así como al tenor de lo dispuesto en los artículos 124, 126 y 130 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los

¹⁰ Artículo 131. Las pruebas serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia, en los términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.



Municipios de Guanajuato¹¹, «*quien resuelve deduce y tiene la presunción humana*», de que en efecto, el objeto del contrato CONT-83/2017 comprendió el evento del segundo informe de gobierno del entonces Presidente Municipal de Guanajuato, concretamente, la colocación de la escenografía, realización del video introductorio, colocación de circuito cerrado y colocación de audio y pantallas.

Esto es así, **refirió** el *a quo*, porque en el contrato se estipuló en su cláusula Primera que su objeto sería la elaboración de video introductorio de un evento, renta de pantalla y sonido, así como elaboración de video por circuito cerrado, al igual que la elaboración y montaje de escenografía de estrados para la premiación en uno de los eventos.

Al respecto, **abundó** el resolutor, no obstante que el contrato CONT-083/2017 es de 23 veintitrés de octubre de 2017 dos mil diecisiete; mientras que el segundo informe de gobierno del entonces Presidente Municipal tuvo lugar el 22 de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, esto no es suficiente para destruir la presunción deducida, pues el contrato bien pudo tener efectos sobre servicios ya prestados,

¹¹ Artículo 124. La documental privada, inspección, pericial, fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, serán valoradas según el prudente arbitrio de la autoridad.

Artículo 126. El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio de la autoridad, quien para apreciarla tendrá en consideración:

- I. Que los testigos coincidan en lo esencial del acto que refieran, aun cuando difieran en los accidentes;
- II. Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre el que deponen;
- III. Que por su edad, capacidad e instrucción, tengan el criterio necesario para juzgar el acto;
- IV. Que por su probidad, por la independencia de su posición o por sus antecedentes personales, tengan completa imparcialidad;
- V. Que por sí mismos conozcan los hechos sobre los que declaran y no por inducciones ni referencias de otras personas;
- VI. Que la declaración sea clara, precisa, sin dudas, ni reticencias sobre la sustancia del hecho y sus circunstancias esenciales;
- VII. Que no hayan sido obligados por fuerza o miedo, ni impulsados por engaño, error o soborno; y
- VIII. Que den fundada razón de su dicho.

Artículo 130. Las presunciones legales que no admiten prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas.

El valor probatorio de las presunciones humanas, quedará al prudente arbitrio de la autoridad.



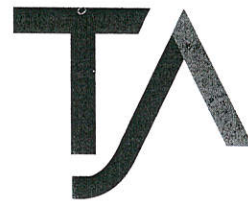
es decir pudo formalizarse posteriormente, aun cuando no se haga mención expresa de ello en el mismo.

Ahora, respecto de la conclusión obtenida por la Sala de origen por medio de la valoración de las pruebas que fueron ofrecidas por el presunto responsable y que refiere el apelante que es incorrecta, es preciso señalar que contrario a lo que aduce el recurrente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la operatividad de la prueba indiciaria consiste en el método de la hipótesis que llega a ser acreditada, más que por la simple suma de varios indicios, por el producto que se extrae de la interrelación de todos ellos.

De ahí que la prueba indiciaria presupone que: **1)** Los hechos que se toman como indicios estén acreditados, ya que no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio; **2)** Concurra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios; **3)** Guarden relación con el hecho que se trata de demostrar; y, **4)** Exista concordancia entre ellos.

Una vez satisfechos los presupuestos antes descritos, la indiciaria se desarrolla mediante el enlace de esos hechos (verdad conocida), para extraer como producto la demostración de la hipótesis (verdad buscada), haciendo uso del método inductivo —no deductivo—, constatando que esta conclusión sea única, o bien, que de existir hipótesis alternativas se eliminen por ser inverosímiles o por carecer de respaldo probatorio, es decir, cerciorándose de que no existan indicios, de fuerza probatoria tal que, si bien no la destruyen totalmente, sí la debilitan a tal grado que impidan su operatividad. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia I.1o.P. J/19¹² de

¹² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXX, septiembre de 2009, página 2982.



Tribunales Colegiados de Circuito cuyo rubro, texto y datos de publicación, son los siguientes:

PRUEBA INDICIARIA. NATURALEZA Y OPERATIVIDAD. Esta figura que recibe ese nombre de la interpretación del artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Penales, también identificada como "prueba presuncional", derivada de igual intelección del artículo 261 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, más que prueba por sí, constituye propiamente una vía de demostración indirecta, pues se parte de la base de que no hay prueba directa de un hecho que precisa ser acreditado -pues si la hubiera sería innecesario transitar por la indirecta-, pero sí los hay de otros hechos que entrelazados a través de un razonamiento inferencial, regido por la lógica del rompecabezas -conforme a la cual ninguna pieza por sí proporciona la imagen completa, pero sí resulta del debido acomodo de todas ellas- llevan a su demostración, de manera que su operatividad consiste en el método de la hipótesis que llega a ser acreditada, más que por la simple suma de varios indicios, por el producto que se extrae de la interrelación de todos ellos. De ahí que la indiciaria presupone: 1) que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, pues no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio, 2) que concorra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios, 3) que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y 4) que exista concordancia entre ellos. Y satisfechos esos presupuestos, la indiciaria se desarrolla mediante el enlace de esos hechos (verdad conocida), para extraer como producto la demostración de la hipótesis (verdad buscada), haciendo uso del método inductivo -no deductivo-, constatando que esta conclusión sea única, o bien, que de existir hipótesis alternativas se eliminen por ser inverosímiles o por carecer de respaldo probatorio, es decir, cerciorándose de que no existan indicios, de fuerza probatoria tal que, si bien no la destruyen totalmente, sí la debilitan a tal grado que impidan su operatividad.

[Lo resaltado es propio]

Es por ello, que cada una de las pruebas aportadas por el presunto responsable, en el procedimiento de responsabilidad administrativa, consistentes en documentales, testimoniales y elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, valoradas conforme lo dispuesto en los artículos 133 y 134, de la Ley de

A C T U A C I O N E S



Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato,¹³ en relación con los diversos 121 y 124, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato,¹⁴ de aplicación supletoria a la presente materia, de acuerdo con el artículo 118 de la citada Ley de Responsabilidades¹⁵; administradas entre sí, se realiza una valoración conjunta, como se ha descrito en los párrafos precedentes, lo anterior, a fin obtener la verdad buscada, esto es, si el presunto responsable incurrió en la conducta que se le atribuye.

Bajo ese orden de ideas, el artículo 20 Constitucional establece el principio de libertad de prueba, también conocido como principio de prueba libre, el cual consiste en la posibilidad legalmente consagrada de acreditar la veracidad o falsedad de los hechos por medio de cualquier clase de fuente de prueba, libremente valoradas por los jueces, sin más limitaciones que la legalidad de dichos medios, las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia; la libertad de prueba es ante todo libertad de promoción, proposición u ofrecimiento de las pruebas, la legalidad en su obtención y libertad para valorarlas sin tarifas legales.

¹³ Artículo 133. Las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán valor probatorio pleno por lo que respecta a su autenticidad o a la veracidad de los hechos a los que se refieran, salvo prueba en contrario.

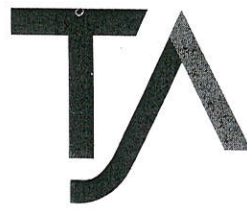
Artículo 134. Las documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos que se ofrezcan por las partes, solo harán prueba plena cuando a juicio de la Autoridad resolutora del asunto resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

¹⁴ Artículo 121. Los documentos públicos hacen prueba plena.

[...]

Artículo 124. La documental privada, inspección, pericial, fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, serán valoradas según el prudente arbitrio de la autoridad.

¹⁵ Artículo 118. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será de aplicación supletoria lo dispuesto en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.



Así, la libre valoración de la prueba no puede equivaler a la mera intuición, ni está permitido llegar a conclusiones sin lógica; el sistema de libre valoración o libre convicción probatoria, parte de la lógica y aprecia la prueba en atención a las reglas de la experiencia; estableciéndose como requisito el **que el juez al realizar la valoración motive el procedimiento intelectual que realizó, exteriorizando las razones que condujeron a la formación de su convencimiento.**

El principio de libertad de prueba, es compatible con la razón, con la búsqueda de la aproximación a la verdad y con el desarrollo de la ciencia y la técnica, que cada día crea o descubre nuevos y más eficientes métodos de investigación, es el principio rector del régimen probatorio del proceso penal acusatorio, el cual puede ser trasladado al procedimiento administrador sancionador, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 99/2006¹⁶, cuyo rubro es el siguiente: «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO».

Desde esta óptica, la determinación de la responsabilidad administrativa, implica el convencimiento del juzgador sobre los hechos planteados dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa.

En esa guisa, el sistema de libre valoración permite una práctica del juzgador para arribar al convencimiento sobre los hechos planteados en el proceso; sin embargo, **siempre se debe tener presente el principio de presunción de inocencia**, por tanto, el

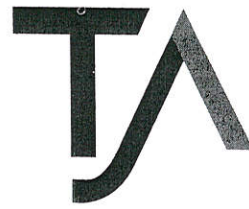
¹⁶ Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565.

juzgador tiene libertad de criterio para valorar las pruebas, pero ello no significa que se haga por capricho o arbitrariamente, sino mediante un estrecho camino que es el de la lógica, racional-jurídica.

En ese orden de ideas, de la acreditación de la conducta refirió el Magistrado que, por un lado, las probanzas aportadas por la autoridad investigadora dentro del procedimiento, **resultan insuficientes** para comprobar la responsabilidad de J [REDACTED] [REDACTED] y, por otro, las probanzas aportadas por dicho presunto responsable, **dan lugar a una duda razonable** respecto del uso indebido de recursos públicos que le fue imputado, pues de dichos medios de convicción, se obtiene la presunción de que el objeto del contrato CONT-083/2017 fue la colocación de pantallas, audio y escenografía para el segundo informe de gobierno del otrora presidente municipal de Guanajuato, así como la elaboración de video introductorio y colocación de circuito cerrado, servicios que, aparentemente, sí fueron prestados.

Entonces, **indicó** el resolutor que no se destruyó o desarticuló la presunción de inocencia que tiene a su favor el sujeto a procedimiento que es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y que la autoridad investigadora debió acreditar en el procedimiento de responsabilidad administrativa, más allá de toda duda razonable, que el imputado desplegó la conducta que constituye la comisión de la falta que se le atribuye en el Informe de Presunta Responsabilidad.

Ahora, con relación al principio de presunción de inocencia es preciso indicar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



A
C
T
U
A
C
I
O
N
E
S

Nación, al resolver la contradicción de tesis 200/2013, que derivó en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), intitulada: «**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.**», consideró, en relación con la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia a los procedimientos de derecho administrativo sancionador, que la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal, forma parte de un genérico derecho punitivo del Estado.

Expuso que la Constitución Federal reconoce el estado o condición de inocencia de los gobernados, razón por la cual lo protege a través del derecho de toda persona a que se presuma su inocencia, lo que significa que todo hombre debe ser tratado con tal calidad — inocente— hasta en tanto no se demuestre lo contrario.

Así, la presunción de inocencia se resguarda en el Texto Constitucional como derecho fundamental en favor de toda persona, con base en el cual se exige que para toda autoridad y ante el procedimiento al que se le sujete, no se estimen verosímiles los cargos atribuidos al gobernado respecto a la comisión de delitos, salvo decisión contraria emitida por un tribunal, dentro de la observancia del debido proceso.

Este principio tendrá eficaz aplicación, continuó, sólo cuando el gobernado se enfrente a una acusación, cuyo propósito ha de ser el límite a la potestad represiva del Estado en ejercicio de su derecho punitivo, así se concebirá también a nuestro objeto de estudio como una garantía procesal en favor del imputado, dentro de todo enjuiciamiento o procedimiento del orden administrativo.

SECRETARÍA
GENERAL
DE ACUERDOS

La presunción de inocencia, destacó el Pleno del alto tribunal, no puede entenderse reducida al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también, que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para la misma o limitación de sus derechos.

Así es, enfatizó, la matriz normativa de la presunción de inocencia se ubica no sólo en el capítulo penal de la Constitución Federal, sino también en diversos preceptos como son el 1o., 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21 y 108 de la propia Carta Magna; 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que articulan una posición normativa de la persona frente al Estado cuando deba ser sancionado, ya sea como particular o servidor público.

De ahí que, continuó, este principio recoge el ideal de que el Estado debe ejercer su potestad punitiva administrativa por sus actos y sus consecuencias en la vida social y no por su ontología; por lo que las sanciones o actos de reproche social, sin importar la materia de que se trate, sólo han de imponer por la convicción de que se ha cometido un acto administrativo lesivo.

Tal postura es acorde con el Estado democrático de derecho, con el que se pretende que sea la responsabilidad y no la inocencia la que deba probarse; **de ahí que este derecho tiene efectos trascendentales en cualquier procedimiento** o proceso en el que se pretenda acusar a alguien, así como en cada una de sus fases, independientemente sin importar la etapa en la que se encuentre, por



lo que el principio de presunción de inocencia se traduce en tres significados garantistas fundamentales:

1. **El primero**, como una regla probatoria que impone la carga de la prueba para quien acusa y, por ende, la absolución en caso de duda.

2. **El segundo**, como regla de tratamiento al acusado que excluye o restringe al máximo la limitación de sus derechos fundamentales, sobre todo los que inciden en su libertad personal, con motivo del proceso que se instaura en su contra.

3. **El tercero**, como estándar probatorio o regla de juicio que puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculcados **cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona**. Así entendida, la presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino **al momento de la valoración la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria)**.

De este modo, continuó, **la presunción de inocencia aplica, modularmente, al procedimiento administrativo sancionador** debido (I) a la naturaleza de éste que es gravoso; (II) a la cualidad punitiva del Estado con la que participa en este tipo de procedimientos; (III) por la defensa e interpretación más amplia de la calidad de inocente derivado de los artículos 1o., 14 y 17 constitucionales, como en los diversos 8.2 de la invocada Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, (IV) así porque este principio debe ser



SECRETARÍA
GENERAL
DE ACUERDOS

reconocido en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera resultar una pena o sanción, derivado de la garantía de debido proceso.

El Pleno aclaró que la presunción de inocencia es un derecho fundamental, cuyo contenido debe modularse dependiendo del contexto en el que se aplique, de tal manera que no tiene el mismo alcance cuando se aplica a la actuación de la autoridad desplegada en forma de juicio que cuando se trata de actos unilaterales, pues en este tipo de actos, como todo principio formulado en la forma de un mandato de maximización, requiere una concreción en cada caso concreto y, en su caso, de una posible minimización que en cuya situación atenderá a las características de cada asunto en concreto.

Luego entonces, el principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador tiene como vertiente la obligación de la autoridad de demostrar la conducta atribuida al servidor público, a quien no puede imponérsele la carga de demostrar hechos negativos. Tratándose de omisiones tipificadas como conductas infractoras, es necesario que exista en la normativa aplicable a la actuación del servidor público una obligación específica que éste haya soslayado para que se actualice la hipótesis de responsabilidad.

En la especie, como acertadamente precisó la Sala, se incumple con la carga probatoria que se genera del principio de presunción de inocencia; pues, si en el caso se atribuyó una conducta a la parte actora, la carga de probar de la demandada no se satisfizo únicamente con el oficio DUCS-M/780/2018, toda vez que aun cuando pudiera tener el carácter de documental pública, en un estudio conjunto con las pruebas ofrecidas por el presunto responsable es insuficiente para destruir la presunción de inocencia con la que cuenta el sujeto a procedimiento.



Es decir, es necesario que en el procedimiento administrativo sancionador exista acervo probatorio *suficiente*, sobre la existencia del hecho u omisión constitutivos de la conducta infractora, así como de la plena responsabilidad de la persona a la que se atribuye la comisión de la conducta infractora.

Por tanto, como se precisó anteriormente, corresponde a la autoridad la carga probatoria, tanto de la comisión de la infracción o falta, como de la participación del probable responsable, sin que a éste pueda exigírsele una prueba de su inocencia que implica hechos negativos. En ese contexto la Corte Interamericana explicó en **Ricardo Canese vs. Paraguay**¹⁷ que la presunción de inocencia es un derecho que «*implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el onus probandi corresponde a quien acusa*» (párrafo 154); mientras que en **López Mendoza vs. Venezuela**¹⁸ reiteró que «*la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado*» (párrafo 128).

Luego entonces, si en la especie la autoridad demandada, funda la responsabilidad del sujeto a procedimiento medularmente en el oficio DUCS-M/780/2018 y en que el sujeto a procedimiento no ofreció las pruebas correspondientes para acreditar que cumplió el contrato, cuyo pago se le imputa como uso indebido de recursos, ello implica una violación al principio de presunción de inocencia como lo dijo el Magistrado instructor.

El principio de presunción de inocencia en la vertiente identificada como regla probatoria, se refiere a la carga probatoria, que recae en la autoridad conforme a la cual deberá aportar el caudal

¹⁷ Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

¹⁸ Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233.

probatorio suficiente para evidenciar la autoría de los hechos y, en consecuencia, la responsabilidad atribuida; pues, sólo así podría estimarse destruido el estatus de inocente que tiene todo presunto infractor, lo que no sucede en el caso, de ahí que la decisión del Magistrado de la Sala Especializada se estime jurídicamente correcta en cuanto a la violación al principio de presunción de inocencia.

No pasa desapercibido que la parte apelante refiere que la Sala valoró indebidamente las testimoniales y demás pruebas ofrecidas por el sujeto a procedimiento, pues con ellas no se acredita el cumplimiento de cada una de las actividades previstas en el contrato y que no había más pruebas que ofrecer, por lo que se acredita que la parte actora no cumplió el contrato referido.

Tales argumentos son **inoperantes**.

Lo anterior pues constatada la manera en que se orientó la impugnación, con tales aseveraciones no se combaten las consideraciones que dio el Magistrado para resolver en el sentido que lo hizo.

Para justificar tal calificativa, amerita tenerse en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la inoperancia de los conceptos de violación o **agravios**, se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilita el examen del planteamiento efectuado, que puede derivar de la falta de afectación directa al inconforme de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de argumentos referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse:



- ❖ Al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia;
- ❖ Cuando se introducen pruebas o argumentos novedosos a la *litis* del juicio;
- ❖ Si se reclama infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o,
- ❖ De la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano jurisdiccional el examen de fondo del planteamiento propuesto.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 188/2009¹⁹, de rubro y texto siguientes:

«AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN».

Uno de los impedimentos técnicos que imposibilitan el estudio de los planteamientos que se formulan en los agravios o conceptos de violación, como se estableció, se patentiza cuando por medio de éste, no se debaten las consideraciones en que se sostiene la sentencia, como en el caso.

En tal hipótesis los disentimientos son inoperantes, porque si se tiene que el fallo del juzgador es la materia de impugnación en el recurso de apelación, es claro que la parte recurrente debe expresar

¹⁹ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXX, noviembre de 2009, página. 424. Número de registro digital: 166031.



los razonamientos tendentes a desvirtuar las consideraciones que llevaron al órgano jurisdiccional a resolver el problema jurídico planteado de la manera en que lo hizo.

Por consiguiente, si un agravio no controvierte directamente lo decidido por el resolutor, ello tiene por consecuencia que no se supere la decisión y, consecuentemente, que ésta deba subsistir.

En el caso concreto, una de las consideraciones torales que sustentan la sentencia recurrida, reducidas a su mínima expresión y por las cuales consideró la Sala que no se acreditó la existencia de responsabilidad del sujeto a procedimiento, fue como se relató en los antecedentes plasmados en este fallo, que aun en el caso de que la autoridad municipal no haya conservado en sus archivos el soporte documental de la realización del objeto del contrato, esto no implica necesariamente que no se haya realizado o ejecutado lo pactado, pues respecto a la realización o no realización de los servicios mencionados en el contrato bien pudieron aportarse otros medios de convicción.

Sin embargo, **puntualizó** el Juzgador, que del caudal probatorio no se desprenden otras probanzas en ese sentido *«pues basta mencionar que no fueron recabados los testimonios de los entonces titulares de la Dirección de Servicios Jurídicos, la Oficialía Mayor y la Tesorería Municipal, quienes de acuerdo con las documentales aportadas por la autoridad investigadora intervinieron en la elaboración del contrato CONT83/2017, la liberación de la compra y el pago de los servicios contratados»*.

Frente a lo anterior, se tiene que los motivos de inconformidad aducidos por la parte recurrente, son **inoperantes** por insuficientes, habida cuenta que a través suyo, la parte recurrente es omisa en controvertir una de las razones en que se sustentó la conclusión de la



sentencia, pues no está dirigida a desvirtuar la consideración del resolutor, es decir, demostrar las razones por las cuales estaba impedida de recabar los testimonios de los entonces titulares de la Dirección de Servicios Jurídicos, la Oficialía Mayor y la Tesorería Municipal, quienes de acuerdo con las documentales aportadas por la autoridad investigadora intervinieron en la elaboración del contrato.

Sin embargo, las manifestaciones de la recurrente no persiguen ese objetivo, ya que únicamente manifiesta que la valoración de las pruebas del sujeto a procedimiento fue incorrecta y que con éstas no acreditó la realización de todas y cada una de las actividades señaladas en el contrato; lo cual, no cuestiona la decisión de la Sala, con respecto a que no se desvirtuó la presunción de inocencia del sujeto a procedimiento al no existir pruebas suficientes para ello, lo cual, en concatenación con las exhibidas por el sujeto a procedimiento generaron duda razonable respecto de la acreditación de la conducta.

De ahí la **inoperancia** de los argumentos en estudio.

En tal contexto, la argumentación externada en vía de conceptos de disconformidad, no supera las consideraciones lógicas y jurídicas, por las que se determinó que no se acreditó que la conducta prevista en el artículo 71 de la citada Ley de Responsabilidades Administrativas, por lo cual los agravios son **ineficaces**.

B. Decisión.

Al resultar **ineficaces** los argumentos esgrimidos a manera de agravios por la autoridad inconforme, lo procedente es **confirmar la sentencia** dictada por la **Sala Especializada**.

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

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia de 31 treinta y uno de octubre de 2022 dos mil veintidós, dictada por **la Sala Especializada de este Tribunal**, dentro del proceso **S.E.A.F.G. 80/Sala Especializada/21**, de conformidad con los argumentos y fundamentos expresados en el **último considerando** de esta resolución.

Notifíquese. En su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido y dese de baja del libro de gobierno.

Así lo resolvió, por **unanimidad de votos**, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; Magistrada de la Tercera Sala, María Raquel Barajas Monjarás; Magistrada Supernumeraria de la Cuarta Sala, Miriam Ramírez Sevilla; y Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente la **cuarta** de los mencionados, quienes firman con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.²⁰

²⁰ Estas firmas corresponden al **recurso de apelación**, toca **Apelación S.E.A.G. 2/23 PL**, aprobado en Sesión Ordinaria, de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de **6 seis de septiembre 2023 dos mil veintitrés**.