



Hermosillo, Sonora, a _____ de diciembre de dos mil veintidós.

V I S T O S para resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa registrado bajo el número de expediente **976/2021**, seguido en virtud del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, promovido por la **AUTORIDAD INVESTIGADORA DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ÓRGANO DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DEL AYUNTAMIENTO DE CAJEME, SONORA** en contra de **XXXXXXX** |, por la posible comisión de las faltas graves, consistentes en **PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES y ENCUBRIMIENTO**, actualmente previstas en los artículos 54, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora.

A N T E C E D E N T E S

1.- INICIO DE LA INVESTIGACIÓN. Por acuerdo de trece de mayo de dos mil diecinueve, la Autoridad Investigadora tuvo por recibido el oficio OCEG-802/08-05-2019 de fecha ocho de mayo de dos mil diecinueve, signado por el **XXXXXX** en su Carácter de titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental, al que se adjuntó el diverso oficio SDS/118/2018 de fecha doce de noviembre de dos mil



dieciocho, signado por el **XXXXXX**, en su calidad de Secretario de Desarrollo Social y el Ingeniero **XXXXXX**, como Director de Obras Sociales, emitido en relación a las observaciones determinadas en las auditorías practicadas a los recursos fiscales correspondientes al Programa Estatal de Participación Social Sonorense para la Obra Pública concertada, ejecutados en el Ayuntamiento de Cajeme, así como la irregularidad que se determinó en el contrato **XXXXXX** denominada “Rehabilitación de mobiliario urbano e iluminación en **XXXXXX**”.

Por lo que, la Autoridad Investigadora formó el expediente 205/2019 e inició con las investigaciones correspondientes.

2.- CONCLUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA. Mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil diecinueve, la Autoridad Investigadora declaró concluidas las diligencias de investigación y calificó la falta administrativa imputada al presunto responsable, haciendo mención de las faltas administrativas de cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, abuso de funciones y actuación bajo conflicto de interés, previstas en ese entonces en los artículos 91, 92, 93, 96 y 97 de la abrogada Ley Estatal de Responsabilidades.

3.- INFORME DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Con fecha diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, la Autoridad Investigadora elaboró el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el cual exhibió ante la Autoridad Sustanciadora mediante oficio URA-825/19-08-2019 de esa misma fecha, juntamente con el expediente 205/2019.

4.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Por auto de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, la Autoridad Sustanciadora admitió el



Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, dando inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa y ordenó emplazar al presunto responsable citándolo para que compareciera a la audiencia inicial y diera contestación a las imputaciones y ofreciera las pruebas que considerara oportunas.

5.- EMPLAZAMIENTO AL PRESUNTO RESPONSABLE.

Mediante diligencia de catorce de octubre de dos mil diecinueve, el presunto responsable fue emplazado y citado para comparecer a la audiencia inicial, tal como se desprende de las constancias del expediente remitido.

6.- AUDIENCIA INICIAL Y ENVÍO DEL EXPEDIENTE A LA EXTINTA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SONORA. Mediante diligencia de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia inicial, a la cual compareció la Autoridad Investigadora y el presunto responsable acompañado de su defensor particular, donde el aludido profesionista realizó una serie manifestaciones en defensa de su representado; asimismo, se ordenó el envío del expediente a la hoy extinta Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

7.- DEVOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE 205/2019 A LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA. Mediante acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veinte, dictado en el expediente **SEMARA-PRA-01/2020**, el Magistrado Instructor del asunto en la extinta Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa, ordenó la devolución del expediente **205/2019** a la Autoridad Sustanciadora; lo anterior, al no encontrarse satisfechos los requisitos establecidos en las fracciones V y VI, del artículo 234 de la Ley Estatal de



Responsabilidades, pues la Autoridad Investigadora omitió narrar de manera lógica y cronológica los hechos que dieron lugar a la comisión de las presuntas faltas administrativas, y no realizó su debida motivación lógico-jurídica entre los hechos y el derecho que esa autoridad consideró para determinar su actualización; lo que imposibilitó verificar que las faltas descritas en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa fueran de las consideradas como graves o actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, o advertir que los hechos descritos por la autoridad investigadora corresponden a la descripción de una falta grave diversa, con fundamento en la fracción II, del artículo 249 de la Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora.

8.- PREVENCIÓN DE LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA A LA AUTORIDAD INVESTIGADORA. Por auto de cinco de octubre de dos mil veinte, la Autoridad Sustanciadora tuvo por recibido el expediente 205/2019 y previno a la Autoridad Investigadora para el efecto de que en el término de tres días subsanara las irregularidades señaladas, apercibida de que en caso de no hacerlo así se le tendría por no interpuesto el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

9.- NUEVO INFORME DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Con fecha siete de octubre de dos mil veinte, la Autoridad Investigadora elaboró el nuevo Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, en el que consideró que existen elementos probatorios para acreditar la existencia de las faltas administrativas de PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES y ENCUBRIMIENTO, previstas en ese entonces por los artículos 92, 96 y 101 de la Ley Estatal de Responsabilidades, así como la probable responsabilidad administrativa del presunto responsable en su comisión.

Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa que, juntamente con el referido expediente 205/2019, la Autoridad



Investigadora exhibió ante la Autoridad Sustanciadora, mediante oficio URA-609/06-10-2020, de siete de octubre de dos mil veinte.

10.- ADMISIÓN DEL NUEVO INFORME DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PARTE DE LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA. Por auto de siete de octubre de dos mil veinte, la Autoridad Sustanciadora admitió el nuevo Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y ordenó emplazar al presunto responsable citándolo para que compareciera a la audiencia inicial y diera contestación a las imputaciones y ofreciera las pruebas que considerara oportunas.

11.- NUEVO EMPLAZAMIENTO AL PRESUNTO RESPONSABLE. Mediante diligencia de cinco de noviembre de dos mil veinte, el presunto responsable fue emplazado y citado para comparecer a la nueva audiencia inicial, tal como se desprende de las constancias de notificación agregadas al expediente remitido.

12.- NUEVA AUDIENCIA INICIAL Y NUEVO ENVÍO DEL EXPEDIENTE 205/2019 A LA EXTINTA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SONORA. Finalmente el veintisiete de noviembre de dos mil veinte, se celebró la audiencia inicial, a la que compareció la Autoridad Investigadora y el presunto responsable acompañado de su defensor particular, en la que exhibió el escrito con las manifestaciones relativas a su defensa; asimismo, se ordenó el envío del expediente a la extinta Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

13.- RADICACIÓN DEL EXPEDIENTE SEMARA-PRA-46/2020. Por auto de catorce de diciembre de dos mil veinte, se tuvo por recibido en la hoy extinta Sala Especializada en Materia de



Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas el mencionado expediente 205/2019 adjunto al oficio URA 784/2020, el cual se registró con el número de expediente SEMARA-PRA-46/2020 y se turnó a la Magistrado Instructor de la Primera Ponencia.

Posteriormente, mediante acuerdo de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, la extinta Sala Especializada se declaró competente para conocer del presente procedimiento de responsabilidad administrativa.

14.- ADMISIÓN DE PRUEBAS. Mediante proveído de veintiséis de abril de dos mil veintiuno, se proveyó respecto a la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes, asimismo, se les dio vista por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su interés conviniera.

15.- PERÍODO DE ALEGATOS. Por acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, se ordenó la apertura del período de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes.

16.- EXTINCIÓN DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. En virtud de la entrada en vigor de la Ley número 2, por que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, por la que fue determinada la extinción de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, el Pleno del Tribunal mediante Acuerdo Plenario tomado el diez de diciembre de dos mil veintiuno, se aprobaron reformas al Reglamento Interior, creando la Sección Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, estableciéndose en el artículo 55, fracción VIII del



referido ordenamiento, que los procedimientos, juicios y recursos en materia de anticorrupción y responsabilidades administrativas, serán turnados en forma aleatoria a los Magistrados de la Sección Especializada, para conocer de ellos en forma unitaria, desde su inicio hasta su resolución.

De la misma forma, el Pleno del Tribunal mediante Acuerdo Plenario tomado el diez de diciembre de dos mil veintiuno, se aprobó la integración de la Sección Especializada, determinándose como constituyentes de la Sección Especializada de tramitación y resolución unitaria los Magistrados de la Cuarta y Quinta Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

Cabe señalar que el multicitado Acuerdo Plenario, fue publicado en el ejemplar número 4, sección II, Tomo CCIX del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el trece de enero de dos mil veintidós.

17.- TURNO DEL EXPEDIENTE 976/2021 A LA SECCIÓN ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Por la entrada en vigor de la Ley número 2 se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, la cual fue publicada en el órgano de difusión local el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, y cobró vigencia al día siguiente de su publicación, es decir, el cinco de noviembre de dos mil veintiuno, en atención al artículo quinto transitorio de la referida Ley, por auto de trece de diciembre de dos mil veintiuno, dictado por el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, instruyó formar el expediente y registrarlo en el Libro de Gobierno con el número 976/2021, turnándolo para su continuación a la Magistrada Instructora adscrita a la Cuarta Ponencia.



18.- REASUME COMPETENCIA Y LEVANTAMIENTO DE SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS Y TERMINOS. Mediante auto de siete de abril de dos mil veintidós, dictado por la Magistrada Instructora de la Cuarta Ponencia, integrante de la Sección Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, reasumió competencia para conocer del presente asunto, y levantó la suspensión de los plazos y términos decretada por el Acuerdo de Pleno número 11, tomado en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veintiuno, ordenando continuar con el trámite a partir de su último estado procesal, cabe aclarar que en términos del referido Acuerdo del Pleno, la reanudación de los plazos y términos se realizaría hasta que las partes del procedimiento hubieran quedado notificados en forma personal de la nueva competencia para conocer del juicio, lo que aconteció el pasado el ocho de agosto y doce de septiembre de dos mil veintidós, asimismo, se procedió citar el presente asunto para oír resolución definitiva, misma que se dicta hoy, bajo los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO.- COMPETENCIA: Esta Instrucción adscrita a la Sección Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 67 Bis de la Constitución Política del Estado de Sonora, 9, fracción IV, 12, 214 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Sonora, 4 Bis, 13 Bis, fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, 2, fracción XII, 10, 19 Bis, fracciones I y II, 55, fracción VIII del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora.

Lo anterior, toda vez que, el procedimiento que nos ocupa tiene por objeto determinar si los hechos que le son imputados al encausado actualizan las faltas administrativas de peculado, abuso de



funciones y encubrimiento, de donde es dable deducir que el presente asunto se encuentra referido a la materia de responsabilidad administrativa ya que representa la primera instancia en relación a los recursos actualmente previstos en la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora.

SEGUNDO. - FIJACIÓN DE LOS HECHOS COTROVERTIDOS. La autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa de veintisiete de febrero de dos mil veinte, consideró que existen elementos probatorios para acreditar la existencia de las faltas graves de **PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES** y **ENCUBRIMIENTO**, actualmente previstas por los artículos 54, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora, así como la probable responsabilidad administrativa de **XXXXXXX** en su comisión.

Al respecto, de la narración cronológica de los hechos que dieron lugar a la presunta comisión de los actos de particulares imputados expuestos en el Informe de Presunta Responsabilidad y de las pruebas allegadas al expediente, de forma concreta, se desprende lo siguiente.

El quince de enero de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la celebración del **contrato** de obra pública **XXXXXXX**, celebrado por una parte el Ayuntamiento de Cajeme, representado por **XXXXXXX** y **XXXXXX**, **XXXXXX** y **XXXXXX**, en su carácter respectivamente de **Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento, Secretaria de Desarrollo Social** y **Director de Obras Sociales**, y por la otra parte, **“XXXXXXX.”**, como contratista.

Mediante oficio de dieciséis de enero de dos mil dieciocho, suscrito por **XXXXXX**, en su carácter de **Director de Obras Sociales**, **se designó a XXXXX para que se encargara de la residencia de la obra**



CECOP-PN-251 denominada “**Rehabilitación de mobiliario urbano e iluminación en XXXXXX**”, relativa al citado contrato de obra pública **HAC-SDS-CECOP-006/2018**.

Posteriormente, el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, se llevó a cabo el **Acta entrega-recepción** de la obra **CECOP-PN-251** denominada “**Rehabilitación de mobiliario urbano e iluminación en XXXXXXX**”, relativa al referido contrato de obra pública **HAC-SDS-CECOP-006/2018**; la cual fue firmada por los servidores públicos, **XXXXXX**, **XXXXXX** y **XXXXX**, en su calidad de Director de Obras Sociales, Subdirector de Obras Sociales y Supervisor de Obras, respectivamente, todos adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Cajeme; así también fue suscrita por la Presidenta, Secretaria, Tesorero y Vocales del Comité de Participación Ciudadana; y como contratista, “**XXXXXXXXXX**.”.

Luego, mediante oficio **OCEG-2987-30-07/2018** de fecha treinta de julio de dos mil dieciocho, signado por **XXXXXXXX**, en su carácter de titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental y en seguimiento al oficio DOS/095/2018, en el que se solicitaba la revisión de catorce obras, entre las que se encuentra la denominada “**Rehabilitación de mobiliario urbano e iluminación en XXXXX**”, se informó que derivado de la revisión física de la obra y el expediente unitario de obra, se determinó que solamente una obra se encuentra terminada y las trece restantes presentan conceptos de obra pagados en exceso, conceptos de obra con deficiencias técnicas, conceptos de obra ejecutados distinto a los a los contratados, incumpliendo en los requisitos de información requerida en autorizaciones de cambio de metas y cantidades de obra, así como finiquitos de obras faltantes; y se adjuntó un anexo de la relación de observaciones detectadas en revisión física y documental, en la que, en lo que interesa, en relación a la citada obra, se detectó conceptos de obra pagados y no ejecutados por un importe de \$50,227.18 (cincuenta mil doscientos veintisiete



pesos 18/100 moneda nacional), conceptos de obra con deficiencias técnicas por un importe de \$36,077.84 (treinta y seis mil setenta y siete pesos 84/100 moneda nacional).

Además, el siete de mayo de dos mil diecinueve se levantó el **Acta de hechos** suscrita por **XXXXXXX** y **XXXXXX**, en su carácter respectivamente de Supervisor de Auditoría de Obras Públicas y Encargada de Contraloría Social, en la que se hizo constar el seguimiento a las observaciones con relación a las irregularidades que se determinaron en el contrato de obra pública **HAC-SDS-CECOP-008/2018**, de la obra denominada “**Rehabilitación de mobiliario urbano e iluminación en XXXXXXX**”, de la cual se desprenden las siguientes observaciones: “...*Observación 1.- Conceptos de obra pagados en exceso (...)* *Observación 2.- incumplimiento en los requerimientos de información y/o documentación(...)* *Observación 3.- Conceptos de obra con deficiencias técnicas y defectos constructivos (...)*”

En ese orden de ideas, la Autoridad Investigadora expresó que de las pruebas relatadas se desprende que **XXXXXX** en su carácter de Supervisor de Obra de la, adscrito a la Dirección de Obras Sociales y consigna de Residente de Obra, incurrió en las faltas administrativas graves de **PECULADO, BUSO DE FUNCIONES** y **ENCUBRIMIENTO**, previstas en ese entonces por los artículos 91, 92 y 101, de la abrogada Ley Estatal de Responsabilidades, al ser partícipe en el acta entrega-recepción de fecha dieciséis de marzo de dos mil dieciocho y recibiendo la obra denominada “**Rehabilitación de mobiliario urbano e iluminación en XXXXXXX**”, aún que éste no cumplía con los requisitos y obligaciones legales establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora y del Reglamento de Construcción de Cajeme; lo que generó una inconsistencia en la obra, que debió haber sido subsanado en su tiempo, teniendo en cuenta que el aquí presunto responsable, en su carácter de Supervisor de



Obra, al no cumplir con sus obligaciones, tuvo una inconsistencia de recursos de \$50,227.18 (cincuenta mil doscientos veintisiete pesos 18/100 moneda nacional) y recursos con deficiencias técnicas y defectos constructivos por un importe de \$36,077.84 (treinta y seis mil setenta y siete pesos 84/100 moneda nacional), por no realizar correctamente la obra en mención.

TERCERO.- ANÁLISIS RELATIVO A LA EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALE COMO FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE. Previo al estudio de la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa grave o falta de particulares, conviene destacar lo sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la tesis de jurisprudencia **P./J. 99/2006**, de rubro “**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**”, en el sentido de que de un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados.

En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida.

En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la



facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Así, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Por otro lado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubro ***"NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR"***, ha explicado que para que resulten aplicables las técnicas garantistas del derecho penal, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita.



Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. XXXV/2017 (10a.) de rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN”** ha sostenido que estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Bajo esa tesitura, una vez asentado lo anterior, a continuación se procederá al análisis de las imputaciones, de acuerdo a los principios que rigen en materia penal, con sus matices en lo que sea compatible con el procedimiento administrativo sancionador.



Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas

En ese sentido, atento al principio de presunción de inocencia, a juicio de esta Instrucción, en el presente asunto no se encuentra acreditada la plena responsabilidad de **XXXXXXXXXX**, toda vez que, del análisis que se efectúa a las pruebas relacionadas con la auditoría practicada a la obra materia del debate y que la Autoridad Investigadora acompaña a su Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, se hacen consistir en documentales privadas.

Documentales privadas que atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, se les otorga el valor de indicio, de conformidad con los artículos 265, fracción VIII y 316, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora, de aplicación supletoria a la Ley Estatal de Responsabilidades.

Documentales privadas que atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, se les otorga el valor de indicio, de conformidad con los artículos 265, fracción VIII y 316, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora, de aplicación supletoria a la Ley Estatal de Responsabilidades.

En razón de que, a juicio de esta Instrucción no se encuentran relacionadas y concatenadas con otros medios prueba que permitan corroborar la veracidad de los hechos imputados al presunto responsable, razón por lo que, resultan insuficientes para acreditar la plena responsabilidad de **XXXXXXXXXX** en la comisión de las faltas graves de **PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES** y **ENCUBRIMIENTO**, actualmente previstas por los artículos 54, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora.

Esto es así, ya que los documentos relativos a la auditoría practicada a la obra que es materia de la imputación, contrario a lo razonado por la Autoridad Investigadora, éstos no son documentos públicos y no tienen valor probatorio pleno, pues carecen de los



Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas

requisitos establecidos para ello en los artículos 138 y 164 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones, en relación con el numeral 283 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora.

Es por lo anterior, que atento al principio de presunción de inocencia, se reitera que en concepto de esta Ponente Instructora, en la especie no se encuentra acreditada la plena responsabilidad del presunto responsable.

Lo anterior es así, toda vez que, no debe perderse de vista que el artículo 116 de la Ley Responsabilidades y Sanciones establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 116.- En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de debido proceso, legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, tipicidad, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.”

Del dispositivo legal antes citado, se advierte claramente que el procedimiento de responsabilidad administrativa se rige entre otros bajo el principio de presunción de inocencia.

Al respecto, resulta importante señalar que el principio de presunción de inocencia normalmente referido en la materia penal, se encuentra previsto por el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que puntualmente establece:

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;



Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas

(...)”

Es importante establecer que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que en la materia penal, el **principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente la el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión.**

Lo anterior, significa que la presunción de inocencia la conserva el inculpado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en autos.

Al respecto, el artículo 140 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora, puntualmente establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 140.- 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.”

Del precepto legal antes transcrito se advierte con toda claridad que dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, las Autoridades Investigadoras son quienes tienen la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de las faltas.



En ese orden de ideas, como fue advertido por esta Ponente Instructora, las documentales privadas aportadas por la Autoridad Investigadora para demostrar la veracidad de los hechos que narra en su Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, son insuficientes para tener por acreditada la plena responsabilidad que es imputada al encasado en el presente procedimiento.

Lo anterior es así, en virtud de que, el principio de presunción de inocencia en el procedimiento de responsabilidad administrativa, impone la carga a las Autoridades Investigadoras de demostrar plenamente las imputaciones que realiza al presunto responsable en el informe de presunta responsabilidad administrativa.

En ese sentido, al encontrarse fundadas las imputaciones en datos de prueba que se hacen consistir en documentales privadas, cuyo valor probatorio es indiciario, y al no encontrarse concatenadas con elementos de prueba que corroboren las imputaciones contenidas en el informe de presunta responsabilidad administrativa.

En consecuencia, de acuerdo a lo expuesto en el informe de presunta responsabilidad administrativa y conforme a los medios probatorios existentes en el presente expediente, se llega a la conclusión de que no se encuentra acreditada plenamente la responsabilidad administrativa de **XXXXXXXXXX**, en la comisión de las faltas graves de **PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES** y **ENCUBRIMIENTO**, actualmente previstas por los artículos 54, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora.

No es obstáculo para determinar lo anterior, el hecho de que la Autoridad Investigadora ofrezca como prueba la copia certificada del contrato **XXXXXXXXXX** y el proyecto correspondiente, en virtud de que, con dicha probanza únicamente se acredita que las partes celebraron



un acuerdo de voluntades que tuvo por objeto la realización de la obra pública denominada “**Rehabilitación de mobiliario urbano e iluminación en XXXXXXX**”, sin advertirse de las señaladas documentales la acreditación de los elementos que conforman las falta graves de **PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES y ENCUBRIMIENTO**, actualmente previstas por los artículos 54, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora, ya que, únicamente consisten en el expediente técnico de la obra, es decir, relativos a las etapas de presupuestación, contatación y ejecución.

Resulta aplicable en la especie las tesis de jurisprudencia siguientes: 1.- P./J. 43/2014 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 10. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del



Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas

Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

Asimismo, se invocan como orientadores los siguientes criterios emitidos por el Poder Judicial Federal:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. *Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta. [Registro digital: 185655, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materias(s): Administrativa, Tesis: 2a. CXXVII/2002, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Octubre de 2002, página 473, Tipo: Aislada].*

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. AL SER UN PRINCIPIO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN UTILIZAR UN MÉTODO DE VALORACIÓN PROBATORIO ACORDE CON ÉL. *De la tesis P. XXXV/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su*



Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas

Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", se advierte que los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, consagran los principios del debido proceso legal y acusatorio, los cuales resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, que consiste en que el gobernado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia. Si se parte de esa premisa, la presunción de inocencia es un derecho que surge para disciplinar distintos aspectos del proceso penal, empero, debe trasladarse al ámbito administrativo sancionador, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. De tal suerte que dicho principio es un derecho que podría calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se encuentra asociado con derechos encaminados a disciplinar distintos aspectos del proceso penal y administrativo sancionador. Así, en la dimensión procesal de la presunción de inocencia pueden identificarse al menos tres vertientes: 1. Como regla de trato procesal; 2. Como regla probatoria; y, 3. Como estándar probatorio o regla de juicio, lo que significa que el procedimiento administrativo sancionador se define como disciplinario al desahogarse en diversas fases con el objetivo de obtener una resolución sancionatoria de una conducta antijurídica que genera que se atribuya la carga de la prueba a la parte que acusa. De esa forma, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos fines preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo. Así, el procedimiento administrativo sancionador deriva de la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas desplegadas por el sujeto infractor, de modo que, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo, por ello es dable afirmar que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, ya que en uno y otro supuestos la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, la cual se aplica dependiendo de la naturaleza del caso tanto por el tribunal, como por la autoridad administrativa. De tal suerte que, dadas las similitudes del procedimiento penal y del administrativo sancionador, es que los principios que rigen al primero, como el de presunción de inocencia, también aplican al segundo. En esos términos, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben utilizar un método al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones para considerarlos una prueba



Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas

de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora. [Registro digital: 2006505, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: (III Región)4o.37 A (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, página 2096, Tipo: Aislada]

PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. *En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad. [Registro digital: 179803, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materias(s): Administrativa, Tesis: IV.2o.A.126 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., Tomo XX, Diciembre de 2004, página 1416, Tipo: Aislada.]*

En mérito de lo anterior, se declara la inexistencia de las faltas administrativas graves de **PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES** y **ENCUBRIMIENTO**, actualmente previstas por los artículos 54, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora; y por tanto se absuelve a **ABSUELVE** a **XXXXXXXXX**, en su comisión.

POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO Y FUNDADO, SE RESUELVE EL PRESENTE ASUNTO BAJO LOS SIGUIENTES PUNTOS RESOLUTIVOS:

PRIMERO.- Esta Instrucción adscrita a la Sección Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades



Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas

Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, es competente para conocer y resolver el presente asunto. Lo anterior, por las razones expuestas en el considerando primero del presente fallo.

SEGUNDO.- Se declara la inexistencia de las faltas administrativas graves de **PECULADO, ABUSO DE FUNCIONES** y **ENCUBRIMIENTO**, actualmente previstas por los artículos 54, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora; y por tanto SE ABSUELVE al presunto responsable en su comisión. Lo anterior, por las razones expuestas en el considerando tercero del presente fallo.

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

A S Í lo resolvió y firma la Magistrada adscrita a la Segunda Ponencia y a la Sección Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, Licenciada María Carmela Estrella Valencia, ante el Secretario de Acuerdos y Proyectos, Licenciado Ramón Almada González, que autoriza y da fe.- DOY FE.

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

RAG



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE SONORA

976/2021

Sección Especializada en Materia de Anticorrupción
y Responsabilidades Administrativas