

**PROCEDIMIENTO DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR
FALTA GRAVE.**

EXPEDIENTE: SUE/PRA/065/2021

Tepic, Nayarit a veintiséis de mayo de dos mil veintidós.

Vistos para resolver, los autos del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por falta administrativa grave con número de expediente señalado al rubro superior derecho, iniciado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, en contra de los presuntos Responsables ***** y *****, por la presunta responsabilidad administrativa grave de **abuso de funciones**; procediéndose con base en el siguiente:

CONTENIDO

APARTADO	Pág.
GLOSARIO	02
ANTECEDENTES	02
A) Autoridad Investigadora: Inicio de la investigación.	02
B) Autoridad Substanciadora: Actuaciones.	03
C) Procedimiento ante el Tribunal.	04
CONSIDERANDOS	
I. COMPETENCIA	05
II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	05
III. HECHOS MOTIVOS DE RESPONSABILIDADES	09
IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS	13
V. MEDIOS DE PRUEBA	15
V.1 De la autoridad Investigadora.	16
V.2 Del Presunto Responsable 1.	16
V.3 Del Presunto Responsable 2.	16
VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS	16
VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN	20
VII.1. Presuntos Responsables 1 y 2, Abuso de funciones	22
VII.1.1 Análisis de los elementos de la falta administrativa grave con relación a la observación determinada en el resultado: "4 Observación Núm. 1.AF.16.PE.02".	22
VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES	32
IX. RESOLUTIVOS	33

GLOSARIO

ASEN:	Auditoría Superior Del Estado de Nayarit.
Autoridad Investigadora:	La Dirección Investigadora de la Dirección General de la ASEN.
Autoridad Substanciadora:	La Dirección Substanciadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la ASEN.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
Falta administrativa:	La falta o faltas administrativas atribuidas al presunto o presuntos responsables previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
IPRA:	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, en este caso, identificado con la nomenclatura IPRA/2016-PE/061.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada

Ley de Contabilidad:	Ley General de Contabilidad Gubernamental.
Ley de Justicia:	Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.
Ley General:	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Presunto Responsable 1:	El C. *****, en el desempeño de su encargo como Director de Contabilidad de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit, del uno de enero al trece de julio del año dos mil dieciséis.
Presunto Responsable 2:	El C. *****, en el desempeño de su encargo como Director de Contabilidad de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit, del catorce de julio al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.
Presupuesto de Egresos:	Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit; para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis
PRA:	Procedimiento de Responsabilidad Administrativa en sede jurisdiccional.
Reglamento Interior:	Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas.
Secretaría:	Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit.
Servidor Público:	La persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el ente público del ámbito local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal, 122 de la Constitución local y 3, fracción XXV de la Ley General.
Sala Unitaria:	Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.

ANTECEDENTES

A) Autoridad Investigadora: Inicio de la Investigación.¹

1. Inicio y conclusión de la Investigación.

El treinta de abril de dos mil dieciocho, la Autoridad Investigadora tuvo por recibido el Memorándum número [ASEN/AEGF/DAFPE/039/2018](#), al cual se adjuntó el expediente de ***** que acreditan el inicio, desarrollo y conclusión de los trabajos de la auditoría financiera, practicada a la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis del Poder Ejecutivo.

En razón de lo anterior, el uno de agosto de dos mil dieciocho la Autoridad Investigadora formó el expediente [ASEN-DI/2016-PE/001](#), e inició con las investigaciones correspondientes.

2. Calificación de la falta administrativa. El uno de febrero del dos mil veintiuno, la Autoridad Investigadora calificó la falta administrativa grave imputada a los Presuntos Responsables 1 y 2, específicamente la de **abuso de funciones** prevista en el artículo 57 de la Ley General, ordenando elaborar el IPRA correspondiente.

¹ Datos obtenidos del IPRA a foja 2 del expediente IPRA/2016-PE/61.

3. IPRA. El **cuatro de octubre de dos mil veintiuno**, la Autoridad Investigadora elaboró el IPRA identificado con la nomenclatura: **IPRA/2016-PE/061**, en el que consideró, existían elementos probatorios para acreditar la existencia de la falta administrativa grave prevista en el artículo 57 de la Ley General – **ABUSO DE FUNCIONES**–, en relación a la observación del “*Resultado Núm. 4 Observación Núm. 1.AF.16.PE.02*”, derivada de la auditoría *********, atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2.

El IPRA y sus anexos, fueron presentados ante la Autoridad Substanciadora el **catorce de octubre de dos mil veintiuno**.²

B) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA: ACTUACIONES.

1. Inicio del PRA. Mediante acuerdo³ de fecha **quince de octubre del dos mil veintiuno**, la Autoridad Substanciadora admitió el IPRA y formó el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-PE/075**.

En esa misma fecha, la Autoridad Substanciadora emitió acuerdo⁴ de citación a la audiencia inicial del PRA, ordenando emplazar a los Presuntos Responsables 1 y 2, citándolos para que comparecieran a la Audiencia Inicial prevista en el artículo 208, fracción II de la Ley General.

2. Emplazamiento a las partes. El **diecinueve de octubre de dos mil veintiuno** fue emplazada la Autoridad Investigadora, y el día veinte del mismo mes y año fueron emplazados los Presuntos Responsables 1 y 2 a la Audiencia Inicial con motivo del presente PRA, tal y como se desprende de las constancias⁵ que obran en el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-PE/075**.

3. Desahogo de la audiencia inicial.⁶ El **cinco de octubre de dos mil veintiuno**, siendo las **doce** horas, se desahogó la audiencia inicial prevista en la fracción V del artículo 208 de la Ley General, a la que acudió el Presunto Responsable 2 a realizar sus manifestaciones por escrito y ofrecer los medios de convicción que en derecho les correspondieron.

La Autoridad Investigadora ratificó el IPRA y ofreció las pruebas que se encuentran descritas en el mismo.

² Dato que se obtiene de la foja 36 del expediente IPRA/2016-PE/61.

³ Visible a foja 1 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-PE/075.

⁴ Visible a foja 4 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-PE/075.

⁵ Actas de notificación visibles a fojas 12, 13 y 15 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-PE/075.

⁶ Del acta de audiencia inicial visible a foja 16 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-PE/075.

Según consta en autos, el Presunto Responsable 1, fue notificado de la celebración de la Audiencia Inicial, sin embargo, no acudió a la misma.

4. Envío del expediente al Tribunal. El **nueve de noviembre de dos mil veintiuno**, se recibió en Oficialía de Partes de este Tribunal el oficio **ASEN/DGAJ-DS/1173/2021**, mediante el cual remitió las constancias originales que integran el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-PE/075** y sus anexos, a efecto de la continuación y resolución del presente PRA.⁷

C) PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.

1. Recepción, turno y trámite. Mediante acuerdo del **nueve de noviembre de dos mil veintiuno**, se tuvo por recibido en este Tribunal el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-PE/075** y sus anexos, PRA que se registró con el número de expediente **SUE-PRA/065/2021** y se turnó a esta Sala Unitaria, a efecto de que se diera el trámite y resolución que en derecho correspondiera.⁸

En razón de lo anterior, mediante acuerdo⁹ del **cuatro de febrero del dos mil veintidós**, esta Sala Unitaria tuvo por asumida la competencia y por recibido el PRA a efecto de radicar e integrar el expediente para su trámite correspondiente.

2. Admisión de pruebas. El **nueve de marzo de dos mil veintidós**, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes,¹⁰ siendo desahogadas las documentales públicas, la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana, en razón de su propia y especial naturaleza jurídica.

3. Periodo de alegatos. El **nueve de marzo de dos mil veintidós**, se ordenó la apertura del período de alegatos.¹¹

No se presentaron alegatos, lo cual consta en el acuerdo del **treinta y uno de marzo de dos mil veintidós**.¹²

4. Cierre de instrucción y turno para sentencia. Concluido el periodo de alegatos, por acuerdo¹³ del **treinta y uno de marzo de dos mil veintidós**, se

⁷ Oficio visible a foja 1 del expediente SUE/PRA/065/2021.

⁸ Visible a foja 2 del expediente SUE/PRA/065/2021.

⁹ Visible a foja 4 del expediente SUE/PRA/065/2021.

¹⁰ Acuerdo visible de la foja 32 a la 35 del expediente SUE/PRA/065/2021.

¹¹ Acuerdo visible en la foja 32 del expediente SUE/PRA/065/2021.

¹² Acuerdo visible en la foja 44 del expediente SUE/PRA/065/2021.

¹³ Acuerdo visible a foja 44 del expediente SUE/PRA/065/2021.

declaró el cierre de instrucción y se turnó para emitir sentencia definitiva. Actuación que fue notificada¹⁴ a las partes en las siguientes fechas: Autoridad Investigadora, Presunto Responsable 2 y Tercero Interesado el día ocho de abril; al Presunto Responsable 1, el día diecinueve de abril todos del año dos mil veintidós.

Una vez lo anterior, se procede al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

COMPETENCIA. Esta Sala Unitaria,¹⁵ es competente para conocer y resolver el presente PRA identificado con el expediente número **SUE/PRA/065/2021**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, segundo párrafo y 116, fracción V de la Constitución; 103 y 104 de la Constitución Local; 1, 3 fracciones IV, XVI, XIX y XXVII, 9 fracción IV, 12, 13, 118 y 209, fracciones IV y V de la Ley General; 1, 2, 5, 6 fracción III, 27 fracciones I, II y XVII, 43, 44, 45 fracciones I, III y XI, 46 fracciones I, II, III, VI y VIII de la Ley Orgánica; 25 y 27 de la Ley de Justicia –de aplicación supletoria-; así como de los acuerdos TJAN-P-001/2021 y TJAN-P-033/2021, emitidos por el Pleno del Tribunal.

La presente sentencia versa sobre la presunta comisión de faltas administrativas graves, consistentes en **abuso de funciones**, conducta prevista en el artículo 57 de la Ley General, por lo que corresponden a la competencia de esta Sala Unitaria de este Tribunal.

II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

Al ser las causales de improcedencia y sobreseimiento de estudio preferente, es deber de esta Sala Unitaria analizarlas de manera oficiosa, previo al estudio de fondo del asunto que nos ocupa.

La Ley General aborda dichos conceptos de derecho en los artículos 196 y 197, por su parte, debe atenderse también lo dispuesto por el artículo 230, fracción I de la Ley de Justicia, de aplicación supletoria de conformidad al artículo 118 de la Ley General. Criterio adoptado a su vez en la contradicción

¹⁴ Visibles de las fojas 45 a la 52 del expediente SUE/PRA/065/2021.

¹⁵ Mediante Acuerdo P-033/2021, el Pleno del Tribunal con motivo de la reforma Constitucional y Legal, aprobó la modificación de la denominación de la Primera Sala Unitaria Especializada a **Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas**, misma que continuará conocimiento de los asuntos en materia de responsabilidades administrativas.

de tesis del rubro: “*IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.*”¹⁶ *Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.*”

Del estudio del expediente no se advierte ninguna causal de improcedencia de las previstas en la Ley General.

Por lo que se refiere a la prescripción de las facultades sancionatorias de este Tribunal, y que invoca el Presunto Responsable 2, no se actualiza en la especie esta figura, porque las faltas graves prescriben en siete años contados a partir del día siguiente a su comisión o a partir del momento en que hubieren cesado las conductas; en consecuencia, si los hechos ocurrieron en el [ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis](#), la prescripción operaría en el [año dos mil veintitrés](#), no obstante, en el caso particular la prescripción fue interrumpida mediante la admisión del IPRA, esto es, el [quince de octubre del dos mil veintiuno](#), de conformidad con el artículo 112¹⁷ en relación con el 113¹⁸ ambos de la Ley General.

De igual manera no se acredita el supuesto de caducidad de la instancia prevista en el artículo 74 de la Ley General.

En este sentido y de acuerdo a lo fundado y motivado en el presente Considerando, no ha lugar a la prescripción de las facultades sancionatorias de este Tribunal a que alude el Presunto Responsable 2, esto es, atendiendo a la normatividad aplicable al PRA que se resuelve, no se actualiza en la especie la prescripción, porque las faltas graves prescriben en siete años contados a partir del día siguiente a su comisión o a partir del momento en que hubieren cesado las conductas; en consecuencia, si los hechos ocurrieron en el [ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis](#), la prescripción operaría en el [año dos mil veintitrés](#),

Por lo ya expuesto, esta Sala Unitaria no advierte que de los autos que integran el presente PRA, se desprenda alguno de los supuestos previstos por

¹⁶ Tesis: II.1o. J/5, de Jurisprudencia, de la Octava Época, de la Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia Común, con registro digital 222780 del Tomo VII, mayo de 1991, página 95; de la fuente Semanario Judicial de la Federación.

¹⁷ Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

¹⁸ Artículo 113. La admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta Ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.

los citados artículos 196 y 197 de la Ley General, lo que permite arribar a declarar procedente el estudio y resolución del presente PRA.

Análisis sobre la normatividad aplicable. De la causa que se resuelve, se tiene que se instruyó la investigación el **treinta de abril de dos mil dieciocho**, esto, derivado del memorándum ASEN/AEGFED/DAFOPA/039/2018, mediante el cual, se remitió a la Dirección Investigadora de la Unidad Jurídica del ASEN, los expedientes de la auditoría *********, a efecto de que se realizaran las diligencias de investigación por la presunta responsabilidad de las faltas administrativas que se derivaron de la auditoría a la cuenta pública del **ejercicio fiscal dos mil dieciséis** al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.

En este entendido, se desprende que la conducta denunciada se ejecutó en diversas fechas durante el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, esto es, durante la vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit. Sin embargo, tanto la investigación como el presente PRA iniciaron cuando ya había entrado en vigor la Ley General, es decir, la investigación se inició el **treinta de abril de dos mil dieciocho** y el procedimiento administrativo dio inicio el **quince de octubre del dos mil veintiuno**, esto, al tener la autoridad substanciadora por admitido el IPRA: **IPRA/2016-PE/061**.

En este tenor, de conformidad con los artículos Segundo¹⁹ y Tercero²⁰ Transitorios de la Ley General publicada en el Diario Oficial de la Federación

¹⁹ Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

²⁰ Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia. Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales, así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que, a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

con fecha dieciocho de junio de dos mil dieciséis,²¹ que disponen que a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, entró en vigor a nivel federal, así como en el estado de Nayarit²², la Ley General; ello, no implica que las faltas cometidas durante la vigencia de la anterior Ley deban quedar sin sanción, pues tal hipótesis implicaría dejar impunes conductas respecto de las cuales existe un especial interés de la colectividad en que sean investigadas y, en su caso, sancionadas.

Aunado a ello, dicha circunstancia, resultaría además violatoria a lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución, que obliga a los Estados a la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten los principios de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En ese orden de ideas, conviene recordar que el régimen disciplinario de los servidores públicos se caracteriza por su contenido mixto, es decir, se integra con normas de naturaleza sustantiva o de fondo -conductas, individualización y sanciones- y por normas de naturaleza adjetiva o procesal -formalidades y términos procedimentales, su regulación, autoridades competentes, etcétera-

Por lo que se puede determinar que el procedimiento dispuesto por la Ley General respeta los principios de retroactividad, legalidad y seguridad jurídica consagrados por los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que este, deriva expresamente de otros preceptos de la Constitución, en los cuales se dictan las pautas sobre el trato que debe darse a las faltas graves y no graves, al grado de definir qué autoridades fungirán como resolutoras, dependiente de la calificación dada en el IPRA.

Finalmente, utilizando como apoyo el principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución, lo conducente es aplicar la Ley General, por derivar en un resultado acorde a lo establecido en la norma suprema y no

²¹Visible en el link:http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf

²² NOTA: DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN CON FECHA 18 DE JUNIO DE 2016, A PARTIR DEL 19 DE JULIO DE 2017, ENTRA EN VIGOR EN EL ESTADO DE NAYARIT, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS CON ANTERIORIDAD A DICHA LEY, SERÁN CONCLUIDOS CONFORME A LAS DISPOSICIONES APLICABLES VIGENTES A SU INICIO. Nota visible
http://www.congresonayarit.mx/media/1235/responsabilidades_de_los_servidores_publicos_del_estado_de_nayarit_-_ley_de.pdf

admitir entendimientos posibles, aunado a su vez, al acatamiento de lo dispuesto por la tesis de jurisprudencia **2a./J. 47/2020 (10a.)** de rubro y texto siguiente:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)”²³.

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

*Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora bien, **de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.***

Contradicción de tesis 103/2020. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, ambos en Materia Administrativa. 8 de julio de 2020.”

[Énfasis añadido]

Así, atendiendo lo expuesto en este apartado y con base al criterio jurisprudencial que antecede, esta Sala Unitaria determina que el ordenamiento aplicable para la resolución en el caso que nos ocupa es la Ley General.

III. HECHOS MOTIVOS DE LAS RESPONSABILIDADES.

²³ Tipo: Jurisprudencia 2a./J. 47/2020 (10a.); Instancia: Segunda Sala Décima Época Materia(s): Administrativa; localizable bajo el Registro digital: 2022311; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 898.

En este apartado, habrá de establecerse de manera puntual que los hechos que se le imputan a los Presuntos Responsables 1 y 2 al momento de la presunta comisión de la falta administrativa, para finalmente establecer cuáles fueron los argumentos de defensa y las pruebas hechas valer por los mismos, sin que al efecto resulte necesaria la transcripción de lo vertido por las partes, en congruencia con el criterio de jurisprudencia del rubro: *“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”*²⁴ No obstante, se plantea una síntesis de los mismos, para un adecuado estudio de lo expuesto por las partes.

La Autoridad Investigadora en el IPRA determinó que existen elementos probatorios para acreditar la probable existencia de la falta administrativa grave de **ABUSO DE FUNCIONES**, conducta prevista en el artículo 57 de la Ley General.

Para tal efecto, expuso que los Presuntos Responsables 1 y 2, en su carácter de **Directores de Contabilidad** en el periodo²⁵ de su cargo en la Secretaría, llevaron a cabo la posible comisión de las conductas irregulares siguientes:

a) Que el **Presunto Responsable 1**, en su carácter de **Director de Contabilidad** de la Secretaría, en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, presumiblemente omitió dar seguimiento del fondo fijo de las cuentas *“*****”* y *“*****”*, supervisando que éste, se llevara a cabo de conformidad con el artículo 30 del Presupuesto de Egresos, por un importe de **\$54,358.16 (cincuenta y cuatro mil trescientos cincuenta y ocho pesos 16/100 m.n.)**.

Lo anterior en razón de que en el desempeño de su encargo tenía la obligación de llevar a cabo un adecuado cumplimiento de sus funciones, con legalidad y eficacia que deben regir en el servicio público y en este caso, en particular registrar las afectaciones presupuestales por renglón de gasto público, para el seguimiento programático correspondiente, así como la supervisión del

²⁴ Tesis: 2a./J. 58/2010, de Jurisprudencia, de la Novena Época, de la Instancia de la Segunda Sala, en materia Común, con registro digital 164618 Tomo XXXI, mayo de 2010, página 830; de la fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²⁵ **Presunto Responsable 1**, del 1 de enero al trece de julio de dos mil dieciséis; **Presunto Responsable 2**, del 14 de julio al 31 de diciembre de 2016.

sistema de contabilidad gubernamental del Estado; infringiendo lo establecido en el artículo 27, fracciones VI, X, XI, XIII y XIV del Reglamento Interior.

b) Que el Presunto Responsable 2, en su carácter de **Director de Contabilidad** de la Secretaría, en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis presumiblemente omitió dar seguimiento del fondo fijo de las cuentas “*****”, “*****”, “*****”, “*****”, “*****”, “*****”, “*****”, “*****” y “*****”, supervisando que este se llevara a cabo de conformidad con el artículo 30 del Presupuesto de Egresos, por un importe de **\$185,533.41 (ciento ochenta y cinco mil quinientos treinta y tres pesos 41/100 m.n.)**.

Lo anterior en razón de que en el desempeño de su encargo tenía la obligación de llevar a cabo un adecuado cumplimiento de sus funciones, con legalidad y eficacia que deben regir en el servicio público y en este caso, en particular registrar las afectaciones presupuestales por renglón de gasto público, para el seguimiento programático correspondiente, así como la supervisión del sistema de contabilidad gubernamental del Estado; infringiendo lo establecido en el artículo 27, fracciones VI, X, XI, XIII y XIV del Reglamento Interior.

El **Presunto Responsable 1**, no compareció a la Audiencia Inicial, según se desprende del Acta²⁶ de Audiencia Inicial, por lo que se tiene por precluido su derecho de manifestar lo que en derecho correspondía y de probar conforme a derecho.

Con relación a lo manifestado por el **Presunto Responsable 2**, según se desprende de su escrito²⁷ de defensa:

Primero. Que las faltas que se le imputan han prescrito, en razón de que fueron hace cinco años, por lo tanto, a su dicho, la facultad de la Sala Unitaria para sancionarle ha prescrito, con base en que la legislación vigente al momento de los hechos, esto es, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado que estima le resulta aplicable.

Segundo. Que no existe la comisión de alguna falta administrativa conforme a los términos y fundamentos expuestos por la Autoridad Investigadora, esto

²⁶ Visible en la foja 16 a la 19 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-PE/075.

²⁷ Visible en la foja 25 a la 25 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-PE/075.

porque a su dicho, las infracciones que se le imputan se fundamentan en la Ley General de Responsabilidades de los servidores Públicos y que esta Ley no se encontraba en vigor al momento en que se realizaron los hechos que a juicio de la Autoridad Investigadora dan fundamento a imputarle una presunta responsabilidad.

Lo anterior en razón de que la Ley General entró en vigor en julio del año dos mil diecisiete y los hechos que se le refutan como irregulares fueron realizados con anterioridad, por lo que a su dicho ni jurídica y materialmente no pueden sostener la existencia de una falta administrativa, que el aplicarle esta ley sería una arbitrariedad.

Que, si bien la SCJN ha resuelto al definir la manera en que debe interpretarse el artículo tercero transitorio de la LGRASP, según se desprende del engrose de la Contradicción de Tesis 103/2020.

Tercero. Que, en el IPRA, la Autoridad Investigadora para sostener la presunta responsabilidad lo sostiene a partir del supuesto incumplimiento a las obligaciones que, de conformidad con el Reglamento Interior, publicado el 10 de octubre de 2014 en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit y vigente en el ejercicio dos mil dieciséis) le correspondía realizar.

Y que para ello estableció la Autoridad Investigadora en el IPRA que se habían violentado por omisión diversas fracciones correspondientes al artículo 27 del referido reglamento.

Sin embargo, el Presunto Responsable 2, sostiene que la Autoridad Investigadora se equivoca en su reproche pues sus atribuciones y obligaciones referidas en el artículo 27 del Reglamento Interior, corresponden a las del Director General de Contabilidad y Presupuesto, cargo que el Presunto Responsable 2 no desempeñó, ya que el cargo que ostentó fue de **Director de Contabilidad**, que difiere en rango y responsabilidades respecto del Director General de Contabilidad y Presupuesto, en razón de que las atribuciones al que estaba sujeto el Presunto Responsable 2, eran las establecidas en el artículo 29 del Reglamento, por lo que no guarda ninguna concordancia con las que la Autoridad Investigadora pretende fundar la existencia de la responsabilidad por omisión.

Con relación a lo señalado por el Presunto Responsable 2, en los puntos primero y segundo de su escrito de comparecencia al presente PRA, se le hace de su conocimiento que la normatividad aplicable al presente PRA y las causales de improcedencia se encuentran desarrolladas en el considerando II de la presente sentencia, esto es, la normatividad aplicable al presente procedimiento es la Ley General de Responsabilidades Administrativas y con relación a la figura de la prescripción, las razones y fundamento por las que no es aplicable dicha figura.

Con relación al Tercero de sus argumentos de defensa, estos se analizarán en el Considerando VII de la presente sentencia.

IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS.

En el presente PRA, esta Sala Unitaria procederá a determinar, en primer lugar, si los hechos llevados a cabo por los Presuntos Responsables 1 y 2 durante el desempeño de su cargo público como **Director de Contabilidad** de la Secretaría en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis durante el periodo que les correspondió, incurrieron en la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, esto es, si de **las omisiones** al no efectuar el seguimiento del fondo fijo de diversas cuentas,²⁸ en términos del artículo 30 del Presupuesto de Egresos, son o no, actos que se configuren dentro de la conducta de **abuso de funciones** y que con ello hayan menoscabo a la hacienda pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, al referir que:

Los Presuntos Responsable 1 y 2 durante el periodo²⁹ de su encargo, fueron omisos al no efectuar el seguimiento del fondo fijo de diversas cuentas, supervisando que esto se llevara a cabo de conformidad con el artículo 30 del Presupuesto de Egresos, generando con ello un daño a la hacienda pública por un monto³⁰ total de **\$239,891.57 (doscientos treinta y nueve mil ochocientos noventa y un pesos 57/100 m.n.)**. por lo que se tiene a los Presuntos Responsables 1 y 2 infringiendo una disposición normativa, siendo esta en específico el artículo 27, fracciones VI, X, XI, XIII y XIV del Reglamento Interior.

²⁸ Presunto Responsable 1 las cuentas: "*****" y "*****", Presunto Responsable 2 las cuentas: "*****" y "*****".

²⁹ Presunto Responsable 1, del 01 de enero al 13 de julio de 2016 y el Presunto Responsable 2, del 14 de julio al 31 de diciembre de 2016.

³⁰ Presunto Responsable 1 por la cantidad de: \$54,358.16 y el Presunto Responsable 2 por la cantidad de \$185,533.41.

Se tiene que el Presunto Responsable 1, no compareció al desahogo de su audiencia inicial.

Por su parte, el Presunto Responsable 2, al momento de comparecer al desahogo de su audiencia inicial, nombró defensor particular, presentó su escrito de defensa por escrito y las pruebas que en derecho le correspondió.

De su escrito se advierte que niega las imputaciones realizadas por la Autoridad Investigadora y manifiesta que:

- La falta que se le imputa ha prescrito.
- No existe la comisión de alguna falta administrativa conforme a los términos y fundamentos expuestos por la Autoridad Investigadora, esto porque a su dicho, las infracciones que se le imputan se fundamentan en la Ley General de Responsabilidades de los servidores Públicos y que esta Ley no se encontraba en vigor al momento en que se realizaron los hechos.
- En el IPRA, la Autoridad Investigadora sostiene la presunta responsabilidad a partir del supuesto incumplimiento a las obligaciones que, de conformidad con el Reglamento Interior,³¹ le correspondía realizar.

Que para ello estableció la Autoridad Investigadora en el IPRA que se habían violentado por omisión diversas fracciones correspondientes al artículo 27 del referido reglamento. Sin embargo, el Presunto Responsable 2 sostiene que la Autoridad Investigadora se equivoca en su reproche pues sus atribuciones y obligaciones referidas en el artículo 27 del Reglamento Interior, corresponden a las del Director General de Contabilidad y Presupuesto, cargo que el Presunto Responsable 2 no desempeñó, ya que él se desempeñó como **Director de Contabilidad**, cargo que difiere en rango y responsabilidades respecto del Director General de Contabilidad y Presupuesto, en razón de que las atribuciones al que estaba sujeto el Presunto Responsable 2, eran las establecidas en el artículo 29 del Reglamento Interior, por lo que no guarda ninguna concordancia con las que la autoridad pretende fundar la existencia de la responsabilidad por omisión.

³¹ Publicado el 10 de octubre de 2014 en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit y vigente en el ejercicio 2016, visible en el siguiente link de internet: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20\(15\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20(15).pdf)

Una vez fijados los hechos controvertidos por las partes, se procede al tenor del siguiente considerando.

V. MEDIOS DE PRUEBA.

La Ley General establece el momento procesal en que las partes deben aportar las pruebas en los asuntos relacionados con faltas administrativas graves. Así, el artículo 209³² de la Ley en cita, dispone que, tratándose de faltas graves, las Autoridades Substanciadoras, deben observar las disposiciones contenidas en las fracciones I a la VII del artículo 208, destacándose para el apartado que nos ocupa, las fracciones siguientes:

V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa.

...

VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente.

...

VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

Énfasis añadido

De lo anterior, es posible establecer que las partes en el PRA, deben aportar sus pruebas al momento del desahogo de la **audiencia inicial** y una vez cerrada la audiencia inicial, las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes.

Por su parte, el artículo 194 fracción VII de la Ley General, establece que las Autoridades Investigadoras deberán aportar las pruebas para acreditar la falta administrativa y la responsabilidad que se atribuye a la o las personas señaladas como Presuntas Responsables al momento de emitir su IPRA.

Así entonces, del análisis a los autos, se tiene que las partes aportaron sus pruebas dentro de los plazos de Ley, en los términos siguientes:

³² Artículo 209. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo. Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones: ...

V.1 De la Autoridad Investigadora. Con base en lo anterior, es de señalarse que en el presente PRA, la Autoridad Investigadora precisó en el IPRA y en la Audiencia Inicial que con fundamento en los artículos 130, 131 y 133 de la Ley General, a efecto de acreditar las faltas que se le atribuyen a los Presuntos Responsables, anunció pruebas documentales públicas relacionadas en el IPRA.³³

V.2. Del Presunto Responsable 1. No compareció a la Audiencia Inicial, por lo que no se le tiene ofreciendo pruebas en el presente PRA.

V.3. Del Presunto Responsable 2. Con relación a las pruebas ofrecidas por el Presunto Responsable 2, se tiene que asistió a la audiencia inicial y ejerció su derecho de audiencia y defensa como lo establece el artículo 208, fracción VII, de la Ley General, pues de la lectura del acta se advierte que se le tuvieron por realizadas sus manifestaciones por escrito, ofreció las pruebas: documentales públicas relacionadas en el acuerdo³⁴ de fecha **nueve de marzo de dos mil veintidós**, así como la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana; en dicho acuerdo se tuvieron por admitidas y desahogadas las pruebas en razón de su propia y especial naturaleza.

Por lo anterior y atendiendo al acuerdo³⁵ del **nueve de marzo de dos mil veintidós**, se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas documentales públicas listadas en dicho acuerdo que fueron ofrecidas por las partes en el presente PRA, en términos de los artículos 130, 131, 133, 134, 158 y 159 de la Ley General, mismas que fueron desahogada por su propia y especial naturaleza.

VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.

Los artículos 131 y 134 de la Ley General establecen que las pruebas serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia, las pruebas documentales privadas, testimoniales, las inspecciones y periciales, y demás medios de prueba lícitos que ofrezcan las partes, sólo harán prueba plena cuando a juicio de la Autoridad Resolutora resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto

³³ Visible de la foja 32 a la 35 inciso A) del expediente SUE/PRA/065/2021.

³⁴ Acuerdo visible en la foja 32 a la 35 Inciso B) del expediente SUE/PRA/065/2021.

³⁵ Visible de la foja 32 del expediente SUE/PRA/065/2021.

raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

Ahora bien, con relación a las pruebas, a favor de las personas presuntas responsables, se deben de garantizar, entre otros, los derechos de presunción de inocencia; no autoincriminación; valor probatorio de la confesión; conocer la imputación; principio de admisión de las pruebas –pertinencia y que no sean contrarias a derecho- valor probatorio de la prueba; y defensa adecuada –defensa técnica o formal por un defensor–.

Además, es importante precisar que, en cuanto a la valoración de la prueba, el artículo 20, Apartado A, fracción II de la Constitución, establece el sistema de la libre apreciación de manera libre y lógica.

En ese sentido, esta Sala Unitaria aplicará las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de las experiencias, a la luz de la sana crítica.

Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 130³⁶ de la Ley General, del cual se advierte que, la única limitación para conocer la verdad de los hechos, es que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente y con pleno respeto a los derechos humanos, excluyendo únicamente a la prueba confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones, lo cual va acorde con lo establecido en el artículo 151 de la Ley de Justicia.

Ahora bien, la libertad de la prueba es amplia, pero no ilimitada, pues todo medio de prueba debe cumplir ciertos requisitos de legalidad en la obtención de la fuente de prueba y de licitud, además de cumplir con los requisitos de idoneidad, pertinencia y utilidad en la obtención de la misma.

En tanto, la segunda concepción, se asigna al conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador con el objeto de obtener el cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles. Pero por extensión, se denomina "prueba" a los medios, instrumentos y conductas

³⁶ Artículo 130. Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.

humanas con las cuales se pretende lograr la verificación de las afirmaciones de hecho.

Por tanto, la prueba es el medio imprescindible a través del cual los hechos se introducen en el procedimiento de responsabilidades administrativas, pues con ellas, es la única forma que se tiene de probar los hechos.

En el caso que nos ocupa, esta Sala Unitaria precisa que las pruebas ofrecidas por las partes fueron obtenidas lícitamente, pues en el caso las mismas se obtuvieron sin infringir ninguna Ley.

Debe precisarse que algunos de los escritos, si bien proceden de persona del servicio público en ejercicio de sus funciones, y en principio constituirían documentales públicas con pleno valor probatorio, lo cierto es que, dada su naturaleza y por presentarse para dilucidar los hechos controvertidos o en defensa como parte denunciada, deben analizarse con los demás elementos de prueba para acreditar los hechos que con ella se pretende alcanzar, conforme a lo establecido en los artículos 131, 134, 158 y 159 de la Ley General.

Es menester señalar que la carga de la prueba en el PRA para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellas personas a quienes se imputen las mismas, corresponde a la Autoridad Investigadora; ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley General.

En este sentido, la **Autoridad Investigadora** se allegó de varios medios probatorios, de los cuales, atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia, esta Sala Unitaria puede adquirir plena convicción de que los hechos se suscitaron de determinada manera.

Enseguida, esta autoridad resolutora procede a valorar los medios probatorios, por lo que del análisis de las probanzas ofrecidas, admitidas y desahogadas,³⁷ se obtiene que se tratan de documentos públicos en virtud de contener sellos y firmas indicativos de haber sido elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones; por lo tanto, tienen valor probatorio

³⁷ Según se desprende del acuerdo de 9 de marzo de 2022, visible de la foja 32 del expedienteSUE/PRA/065/2021.

pleno de conformidad a lo dispuesto por los artículos 130, 131, 133, 158 y 159 de la Ley General.

Valoración que además encuentra sustento en la jurisprudencia número 226, que se lee: “*DOCUMENTOS PÚBLICOS, CONCEPTO DE, Y VALOR PROBATORIO. Tienen ese valor los testimonios y certificaciones expedidos por Funcionarios Públicos, en ejercicio de sus funciones, y, por consiguiente, hacen prueba plena.*”³⁸

Del **Presunto Responsable 2**. Por cuanto a sus pruebas ofrecidas, estas se encuentran relacionadas en el inciso B) del acuerdo³⁹ del **nueve de marzo de dos mil veintidós**, esta Sala Unitaria tuvo por ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas aportadas en la audiencia inicial, las cuales consistieron en diversas documentales públicas, así como de las pruebas presuncional legal y humana e instrumental de actuaciones.

En este sentido, debe considerarse que las probanzas que corresponden a documentales públicas en razón de contener sellos y firmas indicativos de haber sido elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, tienen **valor probatorio pleno** de conformidad con lo dispuesto por los artículos 130, 131, 133, 134, 158 y 159 de la Ley General. Valoración que además encuentra sustento en la jurisprudencia número doscientos veintiséis, de rubro: “*DOCUMENTOS PÚBLICOS, CONCEPTO DE, Y VALOR PROBATORIO. Tienen ese valor los testimonios y certificaciones expedidos por Funcionarios Públicos, en ejercicio de sus funciones, y, por consiguiente, hacen prueba plena*”.

Así pues, como ha quedado establecido, las pruebas documentales públicas tienen valor probatorio pleno tasado en la ley, no obstante, la eficacia probatoria o demostrativa de la prueba se vinculara exclusivamente con la efectividad del medio de prueba para demostrar la pretensión del oferente, esto es, que la documental pública suponga la eficacia demostrativa de los hechos debatidos, pues de ello dependerá de su susceptibilidad para aportar elementos positivos para acreditar la pretensión del oferente, sirve de apoyo el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia

³⁸ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.

³⁹ Visible a foja 35 a la 35 del expediente SUE/PRA/065/2021.

Administrativa del Cuarto Circuito; de los Tribunales Colegiados de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en la Tesis Aislada IV.2o.A.126A , de rubro: "PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS."

Con relación a las pruebas presuncional legal y humana e instrumental de actuaciones, se les confiere valor probatorio de indiciarias, no obstante, podrá tenérseles por plenas cuando resulten fiables y coherentes de cuerdo a la verdad material conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generan convicción sobre la veracidad de los hechos; con fundamento en el artículo 134 de la Ley General.

En este tenor y una vez realizada la valoración de las pruebas aportadas por las partes en el presente PRA, esta Sala Unitaria, con fundamento en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 207 de la Ley General, procede a exponer las consideraciones lógico jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución que nos ocupa.

VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICAS JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN.

En este punto, esta Sala Unitaria reitera que al derecho administrativo sancionador le son aplicables los principios del derecho penal. Bajo esta premisa, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, puede acudirse a los principios penales sustantivos como es el principio de tipicidad, siempre y cuando se tomen de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

El principio de tipicidad, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y se cumple cuando consta en la norma de manera clara la infracción y de la posible sanción, suponiendo en todo caso la presencia de una ley cierta que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones, por lo que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

A efecto de maximizar la protección de los derechos humanos y garantizar la tutela judicial efectiva, las autoridades intervinientes en los PRA, deben garantizar, el respeto a los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley General, y a su vez, que la conducta realizada por la o el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.

En este orden de ideas, el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que, si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por la o el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía ni por mayoría de razón.

Criterio sostenido a su vez por los Tribunales Colegiados de Circuito en la jurisprudencia del rubro: *“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES.”*,⁴⁰ así como el principio de tipicidad aplicable a la materia de responsabilidades administrativas. Consistente con el criterio adoptado en la jurisprudencia del rubro: *TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.*⁴¹

Para una comprensión más sencilla de la falta administrativa y su configuración, se analizarán sus elementos a partir de lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley General, que se denomina **“Abuso de funciones”** que a la letra dispone:

*“Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o **servidor público** que **ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar***

⁴⁰ Tesis I.14o.T. J/3 (10a.), de Jurisprudencia, de la Décima Época, de la Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia Constitucional, Común, con registro digital 2019394, Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, página 2478, página 830; de la fuente Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

⁴¹ Tesis P./J. 100/2006, de la jurisprudencia, de la Novena Época, de la Instancia del Pleno, en materia Constitucional, Administrativa, con registro digital 174326, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667; de la fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” [Énfasis añadido]

Del artículo antes transcrito, se advierte que incurre en abuso de funciones la persona servidora pública que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de ellas, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas⁴² a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General, para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

De ahí para que, la persona con el carácter de servidor público que incurra en abuso de funciones, deben acreditarse los elementos de la conducta infractora, siendo a saber, los siguientes:

1. La **calidad** específica de la persona Presunta Responsable como **servidor público**;
2. Que la persona servidora pública **ejerza atribuciones** que no tenga conferidas o se valga **de las que tiene, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarias**, y;
3. Que con lo anterior se genere un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General o para causar un perjuicio a alguna persona o al servicio público;

En ese sentido y con el fin de determinar si la conducta atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2, encuadra en el supuesto jurídico de abuso de funciones, se procede al análisis de los elementos antes aludidos, por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 205 de la Ley General, en el sentido de evitar transcripciones innecesarias, se procede al tenor de los siguiente:

VII.1 Presuntos Responsable 1 y 2, Abuso de Funciones.

VII.1.1 Análisis de los elementos de la falta administrativa atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2.

Primer Elemento.

1. La calidad específica de los Presuntos Responsable 1 y 2 como servidores públicos.

⁴² Cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

En principio, el concepto de servidor público se adquiere de lo definido en los artículos 108 de la Constitución Federal;⁴³ 3 fracción XXV de la Ley General,⁴⁴ y 122 de la Constitución Local, de los cuales se concluye que la o el servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos del estado –federal, estatal o municipal.–

La Autoridad Investigadora, ofreció como elemento de convicción para acreditar la calidad de servidor público del **Presunto Responsable 1**, copia certificada del nombramiento⁴⁵, en el cual se le designó como **Director de Contabilidad** de la Secretaría a partir del trece de octubre de dos mil catorce.

Con relación al medio de convicción para acreditar la calidad de servidor público del **Presunto Responsable 2**, la Autoridad Investigadora aportó una copia certificada de la nómina del periodo número veinticuatro correspondiente al mes de diciembre de dos mil diecisiete perteneciente al Presunto Responsable 2, con carácter de **Director de Contabilidad** de la Secretaría, prueba que, concatenada con las documentales que integran el presente expediente que se resuelve acreditan fehacientemente que el Presunto Responsable 2, contaba con la calidad de servidor público y que ostentaba el cargo de Director de Contabilidad de la Secretaría en el periodo⁴⁶ que le correspondió en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

En este sentido y con apoyo a la Tesis Aislada II.1º.P.27K⁴⁷ emitida por el Primer Tribunal colegiado en materia penal del segundo circuito de los Tribunales Colegiados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Rubro: “SERVIDOR PÚBLICO. SU CARÁCTER NO SÓLO SE ACREDITA CON SU NOMBRAMIENTO.”, por lo que se tiene acreditada su calidad de servidor público durante el periodo⁴⁸ en el que ejerció en el año dos mil dieciséis.

⁴³ Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

⁴⁴XXV. *Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*”.

⁴⁵ Visible a foja 9 del expediente IPRA/2016-PE/61.

⁴⁶ Del 14 de julio al 31 de diciembre de 2016.

⁴⁷ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Novena Época Materia(s): Común Tesis: II.1o.P.27 K Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, agosto de 1999, página 800 Tipo: Aislada; Registro digital: 193551.

⁴⁸ Del 14 de julio de 31 de diciembre de 2016.

En este sentido, atendiendo al valor probatorio pleno con la que cuentan las documentales públicas, esto, al ser documentos expedidos por funcionario público en el ejercicio de sus funciones; lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3 fracción XXV, 118, 131, 133 y 159 de la Ley General; 218 y 219 de la Ley de Justicia en aplicación supletoria, por lo que resultan idóneas para acreditar la calidad de servidores públicos de los Presuntos Responsables 1 y 2.

Bajo esta tesis, se encuentra plenamente acreditado que los **Presuntos Responsables 1 y 2**, fueron servidores públicos al acreditarse que fungieron como **Directores de Contabilidad** de la Secretaría en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, durante el periodo que a cada uno le correspondió; aunado a que se encuentra acreditado conforme a las documentales públicas señaladas y que obran dentro del expediente que se resuelve.

Además de no haber sido un punto controvertido dentro de la causa que ahora se resuelve, por lo que se tiene por colmado la existencia del primer elemento de la falta administrativa consistente en que los Presuntos Responsables al momento de la probable comisión de los hechos tuvieron la calidad de servidores públicos.

Segundo Elemento.

2. El segundo de los elementos, esto es, que las personas servidoras públicas ejerzan atribuciones que no tengan conferidas o se valga de las que tienen, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios.

Para el análisis y acreditación de este elemento, una vez analizado lo expuesto en el IPRA, obtenemos que la Autoridad Investigadora señala omisiones respecto de las atribuciones con las que contaban los **Presuntos Responsables 1 y 2**.

En este sentido, para el estudio de este elemento en particular se hará atendiendo los siguientes supuestos:

2.1 Que la persona servidora pública se valga de las atribuciones que tiene conferidas.

2.2 Que sea una omisión arbitraria.

Lo anterior a efecto de encuadrar específicamente en la conducta dispuesta por el legislador en la Ley General.

Por una parte, se realizará el estudio de las atribuciones de los **Presuntos Responsables 1 y 2**, a efecto de conocer cuales eran sus atribuciones y consecuentemente se procederá al análisis y estudio de la hipótesis de que sean omisiones arbitrarias.

2.1 Que los Presuntos Responsables 1 y 2, se valieron de sus atribuciones conferidas.

De lo expuesto en el IPRA obtenemos que la Autoridad Investigadora señala que los **Presuntos Responsable 1 y 2**, infringieron lo establecido por el artículo 27 fracciones VI, X, XI, XIII y XIV del Reglamento Interior, en razón de su probable conducta de omisión.

Así entonces, se considera necesario establecer de manera precisa, en qué consiste el concepto de ejercer⁴⁹ a efecto de determinar y en su caso acreditar, que los actos de omisión se derivan del incumplimiento a las atribuciones que en el ejercicio de su encargo omitieron cumplir los **Presuntos Responsables 1 y 2**.

De tal manera, tenemos que, ejercer⁵⁰ es poner en práctica las facultades del cargo que tenía conferidas, y la omisión en un sentido amplio no es más que un acto negativo que implica abstenerse de un hacer, o bien, falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado.

Al efecto, la imputación de la Autoridad Investigadora se ciñe en que los **Presuntos Responsables 1 y 2**, en su carácter de Directores de Contabilidad, durante el periodo que les correspondió en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, omitieron efectuar el seguimiento del fondo fijo, supervisando que este se llevara a cabo de conformidad al artículo 30 del Presupuesto de Egresos.

⁴⁹ Ejercer: 1. tr. Practicar los actos propios de un oficio, facultad o profesión. 2. tr. **Hacer uso de un derecho**, capacidad o virtud. 3. tr. **Realizar** sobre alguien o algo **una acción**, influjo, etc. Ejerció presión sobre las autoridades. 4. intr. Poner en práctica formas de comportamiento atribuidas a una determinada condición. Definición consultable en la liga de internet: <https://dle.rae.es/ejercer>

⁵⁰ En función del contexto, pueden tener significados similares: actuar, practicar, trabajar, profesar, desempeñar y aplicar.

Por lo que del análisis y estudio de las atribuciones al cargo de Director de Contabilidad de la Secretaría y con base en el ordenamiento aplicable,⁵¹ esto es, Reglamento Interior entre otros, encontramos que los **Presuntos Responsables 1 y 2**, dentro de sus atribuciones debían:

- *Integrar y formular los informes de avance de gestión financiera, así como la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal;*
- *Difundir las normas, lineamientos, procedimientos, políticas, catálogos y demás documentos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable CONAC y las que publique el Consejo Estatal de Armonización Contable de Nayarit, a fin de armonizar el sistema de contabilidad gubernamental del Estado, en las diferentes dependencias y Entes Públicos para su correcta y oportuna implementación;*
- *Analizar, integrar y solicitar los recursos para enterar las obligaciones fiscales, así como las aportaciones patronales a cargo de la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo del Estado;*
- *Elaborar los cierres contables del Gobierno del Estado y los estados financieros en forma trimestral y anual;*
- *Emitir la Información actualizada de las transferencias a los Municipios.*
- *Elaborar las conciliaciones bancarias, así como investigar y aclarar las partidas no identificadas en los estados de cuenta respectivos, procediendo a realizar los ajustes correspondientes;*
- *Registrar la deuda pública del Gobierno del Estado de Nayarit;*
- *Integrar y custodiar el archivo contable gubernamental;*
- *Revisar y/o remitir mensualmente las cuentas contables para su cobro y/o trámite correspondiente a la unidad administrativa competente, respecto de aquellas cuya comprobación o pago sean exigibles; y*
- *Las demás que señalen la legislación y demás disposiciones aplicables, así como las que le encomiende su superior jerárquico.*

Ahora bien, conforme a lo establecido en el IPRA, la Autoridad Investigadora señaló que los **Presuntos Responsables 1 y 2** habían infringido la disposición normativa siendo esta en específico el artículo 27, fracciones VI, X, XI, XII y XIV del Reglamento⁵² Interior de la Secretaría, fracciones que a la letra señalan:

⁵¹ Artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas, visible en la liga de internet: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20\(15\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20(15).pdf)

⁵² Artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas, visible en la liga de internet: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20\(15\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20(15).pdf)

Artículo 27.- La Dirección General de Contabilidad y Presupuesto, contará con un titular, quien tendrá las siguientes atribuciones:

...

VI. Autorizar previa solicitud y verificación de la disponibilidad de recursos, de acuerdo con la legislación y demás disposiciones aplicables, el ejercicio de los presupuestos de gasto y de inversión pública de las dependencias y organismos públicos descentralizados, así como de los Ayuntamientos, cuando se trate en este último caso, de recursos estatales;

...

X. Efectuar el seguimiento presupuestal de los programas de inversión y de gasto público, supervisando que su ejecución se lleve a cabo de conformidad con lo establecido la legislación y demás disposiciones aplicables;

XI. Registrar y reportar al superior jerárquico, las afectaciones presupuestales por renglón de gasto público, para el seguimiento programático correspondiente;

...

XIII. Llevar a cabo el registro de la deuda pública del Estado, informando al superior jerárquico periódicamente sobre la situación contable que guarde la misma y las amortizaciones de capital y el pago de intereses;

XIV. Supervisar el sistema de contabilidad gubernamental del Estado, dándolo a conocer a las diferentes dependencias y entidades para la correcta y oportuna rendición de sus cuentas;

Por lo que de la lectura del artículo se advierte que se trata de atribuciones específicas al cargo de Director General de Contabilidad y Presupuesto de la Secretaría, tal y como lo aduce el Presunto Responsable 2.

Se trata de atribuciones diferentes al cargo que ostentaban los Presuntos Responsables 1 y 2, ya que como ha quedado acreditado en el primer elemento del análisis de la conducta infractora, esto se desempeñaron con el cargo de Director de Contabilidad, puesto que tiene delimitada sus atribuciones en el artículo 29 del Reglamento Interior.

Por lo que se advierte una indebida fundamentación, esto en razón de que la Autoridad Investigadora invoca un precepto legal que no resulta aplicable al caso específico al cargo de Director de Contabilidad, por lo que impide una adecuación o encuadre en la hipótesis normativa que se le imputa a los Presuntos Responsables 1 y 2.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, se encuentra el imperativo para las autoridades de fundar y motivar

sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas puede revestir de dos formas distintas a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, **hay una indebida fundamentación** cuando en el acto de autoridad si se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que si se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

De manera que, la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida fundamentación o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad.

La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal, dado que el acto de autoridad carece de elementos esenciales al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la incorrecta fundamentación.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia I.3o.C. J/47 de rubro y texto siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE

VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. *La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. **En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.** De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que **la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.** La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, conaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.*

En este sentido, del estudio puntual del dispositivo reglamentario infringido que se les atribuye a los Presuntos Responsables 1 y 2 se advierte Autoridad Investigadora pretende atribuir una infracción a una disposición normativa distinta a la que reglamentariamente les correspondían y del IPRA no se desprende las razones o motivos por los cuales les atribuye que infringieron el artículo 27 del Reglamento Interior.

Se sostiene lo anterior, dado que, atendiendo al Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas, se advierte que la persona que ocupara la titularidad de la Secretaría, es quien tendría la representación de

la Secretaría, así como la planeación, trámite y resolución de los asuntos que le competen, quien podría delegar algunas de sus facultades a los servidores públicos subalternos, sin perder por ello, la potestad de su ejercicio; **excepto aquellas que en términos de las disposiciones legales aplicables tengan el carácter de indelegables.**

Al efecto, atendiendo a la propia estructura⁵³ de la Secretaría, según se desprende del Reglamento Interior, está contaba con las Subsecretarías de Ingresos y Egresos, y de esta última se derivan las siguientes Direcciones:

III.1. Dirección General de Contabilidad y Presupuesto

III.1.1. Dirección de Programación y Presupuesto

III.1.2. Dirección de Contabilidad

III.1.3. Dirección de Aplicación y Seguimiento Financiero

III.2. Dirección General de Administración

III.2.1. Dirección de Administración y Desarrollo de Personal

III.2.2. Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales

III.3. Dirección General de Tesorería III.3.1. Dirección de Egresos

III.3.2. Dirección de Pago Electrónico de Servicios Personales

En este sentido, atendiendo a la estructura de la Secretaría y a las atribuciones conferidas a cada una de las Direcciones que la integran, se arriba a la conclusión que la infracción a que alude la Autoridad Investigadora no encuadra dentro de las atribuciones que tenían conferidas los Presuntos Responsables 1 y 2.

La Autoridad Investigadora no realizó el análisis específico de las atribuciones de los Presuntos Responsables 1 y 2, a efecto de determinar la infracción que efectivamente violentaba con la presumible omisión atribuida.

La anterior deficiencia se traduce en una **indebida fundamentación y motivación** del IPRA, en contravención al principio de **tipicidad**, previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, y como consecuencia, a los derechos fundamentales de los Presuntos Responsables 1 y 2, reconocidos en el artículo primero de la Constitución Federal.

En cuanto a este tema, en principio debe destacarse que, de un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la

⁵³ Visible en la foja 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas, visible en la liga de internet: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20\(15\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/R%20101014%20(15).pdf)

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 ese tenor, se tiene que 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 y 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 sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la jurisprudencia número P./J.99/2006,⁵⁴ sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto 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. 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. Ahora bien, 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***

⁵⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, correspondiente al mes de agosto de 2006, Novena época, materias: Constitucional y Administrativa, página 1565, Registro digital: 174488.

compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”

[Énfasis Añadido]

Bajo este contexto, es factible concluir que el principio constitucional de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución, puede ser aplicado al derecho administrativo sancionador “*mutatis mutandis*”; es decir, cambiando lo que se deba cambiar.

Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 14 de la Constitución, el cual expresamente prevé que:

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”

Este principio, al resolver la acción de inconstitucionalidad número 4/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que constituye un importante límite externo a la potestad punitiva del Estado, el cual impide que los poderes Ejecutivo y Judicial –este último a través de la analogía y mayoría de razón–, configuren libremente delitos y penas, o infracciones o sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas al hecho que se sanciona.

Dicho principio, posee básicamente dos principios; el de **reserva de ley** y el de **tipicidad**.

En lo que aquí interesa, el **principio de tipicidad**, resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas lícitas y de las sanciones correspondientes y se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción.

En este orden de ideas, el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal; debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, **de modo tal que, si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa**

previamente establecida, sin que sea lícita ampliar ésta ni por analogía ni por mayoría de razón.

De la acción de inconstitucionalidad previamente señalada, derivó la jurisprudencia P./J.100/2006,⁵⁵ de rubro y texto siguiente:

*“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. **Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.**”*

[Énfasis añadido]

En este contexto, se concluye, como ya se anticipó, que si la autoridad Investigadora al realizar su IPRA, señaló la infracción de los Presuntos Responsables 1 y 2, bajo una indebida fundamentación, toda vez que estableció la infracción a un dispositivo normativo el cual no les era exigible, se tiene que la Autoridad Investigadora transgredió el principio de legalidad en cuanto a la vertiente de tipicidad por la indebida fundamentación y motivación.

Se arriba a esta conclusión, precisamente porque esta Sala Unitaria tiene la obligación, como todas las autoridades, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las partes, así como el deber de maximizar el derecho de la ciudadanía a una justicia pronta y expedita, de conformidad con los artículos 1 y 17 de la Constitución; por lo que, en el caso por virtud del análisis de la legalidad del procedimiento, se estimó que se violentan derechos fundamentales de los Presuntos Responsables 1 y 2 que trascendieron a su derecho de defensa adecuada, lo cual resulta suficiente

⁵⁵ Registro digital: 174326, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 100/2006, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, Tipo: Jurisprudencia.

para dictar sentencia absolutoria a su favor; por las razones ya expuestas previamente.

VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES.

En mérito de todo lo anterior, se declara la existencia de la violación al principio de tipicidad al momento en que la Autoridad Investigadora al emitir el IPRA realizó una indebida fundamentación y motivación de la infracción cometida por los Presuntos Responsables 1 y 2 en el desempeño como **Directores de Contabilidad de la Secretaría** durante el periodo⁵⁶ de su gestión que les correspondió en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Lo anterior, ante la imposibilidad de acreditar uno de los elementos esenciales constitutivos de la falta administrativa grave imputada, ya que en el IPRA se realizó una indebida fundamentación al invocarse un precepto normativo que no les era exigible a los Presuntos Responsables 1 y 2, lo que impide su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa que se les atribuía, por lo que resulta insuficiente e inconducente para acreditar la existencia de los hechos señalados en la Ley General en el artículo 57, como falta administrativa grave de **abuso de funciones**, menos la existencia de responsabilidad administrativa por parte de los Presuntos Responsables 1 y 2 que les fue imputada.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 116, fracción V de la Constitución; 103 y 104 de la Constitución Local; 1, 3 fracciones XIX y XXVI; 9 fracción IV, 12, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 207 y 209 de la Ley General; 1, 2, 5; 6 fracción III; 27 fracciones I, II y XVII; 43, 44, 45 fracciones I, III y XI, 46 fracciones I, II, III, VI y VIII de la Ley Orgánica, se resuelve el presente PRA, bajo los siguientes:

IX. RESOLUTIVOS.

PRIMERO. – Esta Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas resulta competente para conocer y resolver el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, tal como se expuso en el Considerando I de la presente Sentencia.

⁵⁶ Presunto Responsable 1, del 1 de enero al 13 de julio de 2016; Presunto Responsable 2 del 14 de julio al 31 de diciembre de 2016.

SEGUNDO. – Por lo expuesto en el Considerando VII de la presente Sentencia, se declara la existencia de una violación al principio de tipicidad derivado de la indebida fundamentación y motivación en el IPRA, en perjuicio de los ciudadanos ***** y *****.

Por consiguiente, se determina que no se puede establecer de manera válida la existencia de la falta administrativa de Abuso de Funciones, prevista por el artículo 57 de la Ley General, menos la existencia de la Responsabilidad administrativa por parte de los ciudadanos ***** y

TERCERO. – Notifíquese personalmente a los ciudadanos ***** y ***** , y por oficio a las Autoridades y Terceros, y en su momento, una vez que cause ejecutoria, archívese el presente asunto como totalmente concluido.

QUINTO. La presente sentencia es recurrible en términos de lo dispuesto por el artículo 215 de la Ley General.

Notifíquese y Cúmplase.

Así lo resolvió la Maestra **Irma Carmina Cortés Hernández**, Magistrada Numeraria de la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit, ante el Secretario de Acuerdos Licenciado **Jesús Ramírez Aguirre**, quien autoriza y da fe.