

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE SERVIDORES PÚBLICOS Y DE PARTICULAR (PERSONA FÍSICA) VINCULADOS CON LA COMISIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES.

EXPEDIENTE: **SUE-PRA/082/2021**

Tepic, Nayarit a catorce de julio de dos mil veintidós.

Vistos para resolver los autos de los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa por falta grave con número de expediente señalado al rubro superior derecho, iniciados por el Titular de la Autoridad Investigadora de la Unidad Jurídica de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, en el expediente de investigación ASEN-DI/2016-IXTLÁN/011, del índice de dicha autoridad, en contra de los presuntos responsables ciudadano ***** , la ciudadana ***** y el particular –contratista- vinculado con la comisión de faltas administrativas graves, ***** , por la presunta comisión de las faltas administrativas graves de **abuso de funciones y uso indebido de recursos públicos**; 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	06
II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO	06
III. HECHOS MOTIVOS DE RESPONSABILIDADES	11
IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS	13
V. MEDIOS DE PRUEBA	15
V.1 De la autoridad Investigadora.	15
V.2 Del Presunto Responsable 1.	16
V.3 De la Presunta Responsable 2.	16
V.4 Del Presunto Responsable 3.	16
VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS	17
VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN	21
VII.1 Falta administrativa grave de abuso de funciones	22
VII.1.1 Análisis a los Elementos de la Falta Administrativa atribuida al Presunto Responsable 1	24
VII.1.2 Análisis a los Elementos de la Falta Administrativa atribuida a la Presunta Responsable 2	36
VII.2 Falta administrativa de uso indebido de recurso públicos, Presunto Responsable 3 ..	38
VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES	43
IX. RESOLUTIVOS	44

GLOSARIO

ASEN	Auditoría Superior Del Estado de Nayarit.
Autoridad Investigadora:	Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
Autoridad Substanciadora:	Titular de la Dirección Substanciadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
Autoridad Resolutora:	Tratándose de Faltas Administrativas graves y de particulares la autoridad competente es el Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
Falta administrativa:	Las 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-IXTLÁN/171.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
Ley de Justicia:	Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.
Ley General:	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
PRA	Procedimiento de Responsabilidad Administrativa en sede jurisdiccional.
Presunto Responsable 1	El C. ***** , en el desempeño de su cargo como Director de Planeación y Desarrollo Municipal del XL H. Ayuntamiento de Ixtlán del Río, Nayarit.
Presunto Responsable 2:	La C. ***** , en el desempeño de su cargo como Supervisor de Obra en el XL H. Ayuntamiento de Ixtlán del Río, Nayarit.
Presunta Responsable 3:	El particular, contratista, el C. ***** .
Ayuntamiento	XL H. Ayuntamiento Constitucional de Ixtlán del Río, 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 **veinticinco de Julio de dos mil dieciocho**, la Autoridad Investigadora tuvo por recibido el Memorándum número **ASEN/AEGF/DAFM/029/2018**, al cual se adjuntó el expediente de la auditoría ***** , 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 Ayuntamiento.

¹ Datos obtenidos del IPRA en el expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.

En razón de lo anterior, el **uno de agosto de dos mil dieciocho** la Autoridad Investigadora formó el expediente **ASEN-DI/2016-IXTLÁN/011** e inició con las investigaciones correspondientes.

2. Calificación de la falta administrativa. El **cuatro de noviembre del dos mil veintiuno**, la Autoridad Investigadora calificó las faltas administrativas graves imputadas a los Presuntos Responsables, específicamente la de abuso de funciones prevista en el artículo 57 de la Ley General imputada a los Presuntos Responsables 1 y 2, y la de uso indebido de recursos públicos prevista en el artículo 71 de la Ley General, al particular, Presunto Responsable 3, ordenando elaborar el IPRA correspondiente.

3. IPRA. El **dieciséis de noviembre del dos mil veintiuno**, la Autoridad Investigadora elaboró el IPRA identificado con la nomenclatura: **IPRA/2016-IXTLÁN/171**, en el que consideró, existían elementos probatorios para acreditar la existencia de las faltas administrativas graves previstas en los artículos 57 y 71 de la Ley General –**ABUSO DE FUNCIONES** y la de **USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS**–, en relación al: “*Resultado Núm. 5 Observación Núm. 6.AEI.16.MA.06FISM-DF*” atribuidas a los presuntos responsables.

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

B) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA: ACTUACIONES.

1. Inicio del PRA. Mediante acuerdo³ de fecha **diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno**, la Autoridad Substanciadora admitió el IPRA y formó el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110**.

En esa misma fecha, la Autoridad Substanciadora emitió acuerdo⁴ de citación a la audiencia inicial del PRA, ordenando emplazar a las personas presuntas responsables y citándolas para que comparecieran a la audiencia inicial prevista en el artículo 208, fracción II de la Ley General.

2. Emplazamiento a las partes. Las partes en el presente PRA, fueron emplazados a la Audiencia Inicial el **veintidós de noviembre de dos mil**

² Dato obtenido de la foja 61 del expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.

³ Visible a foja 1 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110.

⁴ Visible a foja 4 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110.

veintiuno, tal y como se desprende de las constancias⁵ que obran en el expediente PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110.

3. Desahogo de la audiencia inicial.⁶ El nueve de diciembre de dos mil veintiuno, siendo las catorce horas, se desahogó la audiencia inicial prevista en la fracción V del artículo 208 de la Ley General, a la que acudieron las personas Presuntas Responsables 1 y 3 a realizar sus manifestaciones y ofrecer los medios de convicción que en derecho les correspondieron, quienes solicitaron nombrar a quien recibiría notificaciones en su nombre.

La Presunta Responsable 2, no obstante que fue debidamente notificada, tal y como consta en autos, no compareció a la Audiencia Inicial, sin que presentara justificación para su inasistencia, por lo que se tuvo por satisfecha su garantía de audiencia prevista en el artículo 208, fracción V de la Ley General.

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

4. Envío del expediente al Tribunal. El trece de diciembre de dos mil veintiuno, la Autoridad Substanciadora mediante el oficio *****⁷, presentó ante la oficialía de partes de este Tribunal, los autos del expediente **PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110** y sus anexos, a efecto de la continuación y resolución del presente PRA.

C) PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.

1. Recepción, turno y trámite. Mediante acuerdo⁸ del trece de diciembre de dos mil veintiuno, se tuvo por recibido en este Tribunal el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110** y sus anexos, PRA que se registró con el número de expediente **SUE-PRA/082/2021** y se turnó a esta Sala Unitaria, a efecto de que se diera el trámite y resolución que en derecho correspondiera.

2. Acuerdo de admisión a trámite. En razón de lo anterior, mediante acuerdo⁹ de ocho de marzo de dos mil veintidós, esta Sala Unitaria tuvo por

⁵ Visibles en las fojas 5, 6, 7 y 8 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110.

⁶ Acta de audiencia inicial visible a foja 9 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-IXTLÁN/110.

⁷ Visible a foja 1 del expediente SUE-PRA/082/2021.

⁸ Visible a foja 2 del expediente SUE-PRA/082/2021.

⁹ Visible a foja 4 del expediente SUE-PRA/082/2021.

asumida la competencia y por recibido el PRA a efecto de radicarlo e integrar el expediente para su trámite correspondiente.

3. Acuerdo de admisión y desahogo de pruebas. El dieciocho de abril de dos mil veintidós, se dictó acuerdo¹⁰ por el cual, en cumplimiento a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 209 de la Ley General, se procedió al análisis y estudio de las pruebas aportadas por las partes, para su admisión y desahogo. Así entonces, se tuvieron por admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes, desahogándose en los términos del acuerdo referido.

4. Período de alegatos. En el referido acuerdo del punto inmediato anterior, se ordenó la apertura del período de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes.¹¹

Mediante el acuerdo¹² del tres de mayo de dos mil veintidós, se tuvo a los Presuntos Responsables 1 y 3 presentando Alegatos.

5. Cierre de instrucción. Concluido el período de alegatos, mediante acuerdo¹³ del trece de mayo de dos mil veintidós, se declaró el cierre de instrucción, ordenándose el estudio y verificación de las constancias que integran el presente expediente.

6. Acuerdo de turno para resolución. Mediante acuerdo¹⁴ del diecinueve de mayo de dos mil veintidós, al no existir más diligencias pendientes por desahogar, se ordenó el turno del expediente para el dictado de la presente resolución.

Así, una vez notificado el acuerdo referido a las partes, con fecha veinte de junio del dos mil veintidós, se remitió¹⁵ el expediente a esta Sala Unitaria, para su estudio y dictado de la presente resolución.

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

¹⁰ Acuerdo visible de la foja 16 a la 19 del expediente SUE-PRA/082/2021.

¹¹ Acuerdo visible en la foja 16 del expediente SUE-PRA/082/2021.

¹² Visible a foja 68 del expediente SUE-PRA/082/2021.

¹³ Acuerdo visible a foja 71 del expediente SUE-PRA/082/2021.

¹⁴ Acuerdo visible a foja 77 del expediente SUE-PRA/082/2021.

¹⁵ Según consta del sello de recibido, en la foja 87 reverso del expediente SUE-PRA/082/2021.

CONSIDERANDOS

I. COMPETENCIA. Esta Sala Unitaria,¹⁶ es competente para conocer y resolver el presente PRA identificado con el expediente número **SUE-PRA/082/2021**, 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.

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 de tesis del rubro: *“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.*¹⁷ *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.

¹⁶ Mediante Acuerdo TJAN-P-001/2021, el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, aprobó el inicio formal de funciones de las Salas Unitarias Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, determinándose que la Primera Sala Unitaria Especializada este a cargo de la Magistrada Numeraria Maestra Irma Carmina Cortés Hernández. Asimismo, 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.

¹⁷ 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.

Por lo que se refiere a la prescripción de las facultades sancionatorias de esta Sala Unitaria, 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 imputados a los presuntos responsables, 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 notificación practicada a los presuntos responsables del acuerdo de fecha **diecinueve de noviembre del dos mil veintiuno**, respecto de la calificación de la falta administrativa, la admisión del IPRA y la citación al desahogo de la audiencia inicial, por parte de la Autoridad Substanciadora, el día **veintidós de noviembre de dos mil veintiuno**. Lo anterior de conformidad con la Jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL PLAZO PARA QUE OPERE SE INTERRUMPE HASTA QUE SE NOTIFIQUE LA ACTUACIÓN QUE GENERE DICHA INTERRUPCIÓN (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 74, 100, 112 Y 113 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Hechos: Una persona demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del párrafo tercero del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre otros actos. La Jueza de Distrito negó la protección constitucional. En contra de esta determinación, se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, partiendo de los mandatos previstos en el artículo 1o. constitucional, especialmente del principio pro persona, y de una interpretación conforme de los artículos 74, 100, 112 y 113 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, concluye que los términos para que opere la prescripción a los que se refiere el artículo 74 citado, únicamente se entenderán interrumpidos hasta la fecha en que la autoridad administrativa notifique al probable responsable la actuación que genere esta interrupción, cualquiera que ésta sea (calificación de la conducta, admisión del informe de presunta responsabilidad o emplazamiento).

Justificación: Esta Suprema Corte determina que resulta razonable que, en la etapa de investigación, la prescripción de la acción se interrumpa con la calificación de la conducta de grave o no grave, pues la finalidad de esta fase es averiguar si la actuación del servidor público posiblemente constituye una falta y de qué tipo; y que, en la segunda etapa, es decir, la de sustanciación, ello tenga lugar con motivo de la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa, pues el objetivo de esta etapa es la tramitación y sustanciación de un proceso que permita a la autoridad determinar si el servidor público investigado resulta responsable o no de las faltas que le atribuya la autoridad investigadora. **Así, a fin de que éste tenga plena certeza de cuál es la actuación que genera la interrupción de la prescripción y el momento en que ésta tuvo lugar, la figura jurídica de referencia no se actualizará hasta tanto sea notificado al presunto infractor.** Interpretación con la cual se tutela de mejor forma el principio de seguridad jurídica, en tanto asegura el conocimiento certero de cuándo la autoridad investigadora cumplió con su carga de ejercer las acciones en los términos y plazos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹⁸.

Énfasis añadido

¹⁸ Registro digital: 2024670 Instancia: Primera Sala Undécima Época Materia(s): Administrativa Tesis: 1a./J. 52/2022 (11a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Jurisprudencia.

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

Bajo la citada premisa, y una vez analizados de manera integral los autos que engrosan el expediente [SUE/PRA/082/2021](#) y sus expedientes anexos, se advierte de los escritos de alegatos¹⁹ presentados por los Presuntos Responsables 1 y 3, que invocan la causal de improcedencia, prevista en el artículo 196, fracción II de la Ley General y el sobreseimiento de conformidad con la fracción I del artículo 197 de la Ley General.

Al efecto, es dable señalar que, los Presuntos Responsables 1 y 3, parten de una premisa errónea, en razón de que no se actualiza la causal de improcedencia a que aluden, toda vez que, a partir de la entrada en vigor de la Ley General, se crearon las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora, dicha estructura tiene su base en el artículo 109, fracción III, segundo párrafo de la Constitución, en este sentido la Ley General es la normatividad aplicable al presente PRA, por lo que las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora son competentes para la investigación, sustanciación y resolución del presente PRA.

Aunado a lo anterior y atendiendo a lo dispuesto por los artículos Segundo y Tercero Transitorios de la Ley General, así como en acatamiento de lo dispuesto por la jurisprudencia 2a./J. 47/2020 (10a.) de texto: *“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”*, es que esta Autoridad es competente para desahogar el presente PRA, por lo que al no actualizarse alguno de los supuestos previstos por los citados artículos 196 y 197 de la Ley General, lo que permite arribar a declarar procedente el estudio y resolución del presente PRA.

¹⁹ Alegatos del Presunto Responsable 1 visible a foja 32 y los alegatos del Presuntos Responsable 3 visible a foja 50 ambos dentro del expediente SUE/PRA/082/2021.

En este sentido, no es procedente el sobreseimiento que manifiestan los Presuntos Responsables 1 y 3.

Normatividad aplicable. Cabe precisar que las conductas denunciadas se ejecutaron 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, inició cuando ya había entrado en vigor la Ley General, es decir, la investigación se inició el **uno de agosto de dos mil dieciocho** y el procedimiento administrativo dio inicio el **diecinueve de noviembre del dos mil veintiuno**, esto, al tener la autoridad substanciadora por admitido el **IPRA/2016-IXTLÁN/171**.

En este tenor, y de conformidad con los artículos Segundo²⁰ y Tercero²¹ Transitorio de la Ley General publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha dieciocho de junio de dos mil dieciséis²², 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 Nayarit²³, la Ley General; ello, no implica que las faltas

²⁰ 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.

²¹ 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.

²²Visible en el link:http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf

²³ NOTA: DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA, 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

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.

Así como en 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)²⁴.

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]

Por lo anterior, esta Sala Unitaria determina que el ordenamiento aplicable para la resolución del presente PRA, es la Ley General.

²⁴ 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.

III. HECHOS MOTIVOS DE LAS RESPONSABILIDADES.

La Autoridad Investigadora en el IPRA número IPRA/2016-IXTLÁN/171²⁵ determinó en el apartado identificado como: “V. NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS”, punto 7, que una vez concluidas las diligencias de investigación, derivadas de los resultados de la auditoría número ***** , practica al Ayuntamiento y con base en la información que obraba en el expediente, advirtió hechos que dieron lugar a la posible comisión de las faltas administrativas de abuso de funciones y uso indebido de recurso públicos, por lo que, dictó acuerdo de calificación de dichas faltas, considerándolas como graves, mismas que se derivaron del “**Resultado Núm. 5 Observación Núm. 6.AEI.16.MA.06.FISM-DF**”, consistente en:

“Del análisis documental e inspección física de la obra número NAY-IXTLAN-FIII-003/2016/IR denominada “Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terreno en el municipio de Ixtlán del Río”, se verificó en los números generadores del concepto “Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba de lomo de la tubo, apisonado y nivelado...”, que la empresa contratista, no descontó el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro, por lo que existen un volumen de obra pagado y no ejecutado que corresponden al cuerpo de la tubería, observándose un importe por \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 moneda nacional) IVA incluido.”.

RAMO 33, FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y MUNICIPAL
VOLUMENES DE OBRA PAGADO Y NO EJECUTADO
CUENTA PÚBLICA 2016

No.	Concepto de Obra	Unidad	Volumen			Precio Unitario \$	Monto Observado \$
			Estimado	Verificado por la ASEN	Diferencia		
	Red de atarjeas: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.	M3	132.66	114.14	18.52	286.8	5,311.53
						Subtotal	5,311.53
						IVA	849.84
						Total	6,161.37

FUENTE: Contrato NAY-IXTLAN-FIII-003/2016/IR, acta circunstanciada ***** , estimación 1 y 2.

En el mismo sentido, del apartado del IPRA, identificado como: “VI. INFRACCIÓN IMPUTADA”, se desprende esencialmente que, la Autoridad Investigadora atribuye:

1. Al Presunto Responsable 1, en su carácter de Director de Planeación y Desarrollo Municipal, quien en el desempeño de su encargo era el

²⁵ Visible de foja 1 a foja 10 del expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.

responsable de cumplir y hacer cumplir los ordenamientos normativos relativos a la obra pública, así como lo estipulado en el contrato²⁶ de obra pública, de manera que los recursos públicos fueran aplicados con eficiencia y eficacia, así como revisar y verificar que los conceptos contratados se hubieren realizado acorde a lo contratado, para proceder a la autorización de los pagos, y que fue **omiso en el cumplimiento de sus atribuciones**, con relación a la ejecución de la obra “*Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terrero en el municipio de Ixtlán del Río, Nayarit*”, **al autorizar el pago de volúmenes de obra no ejecutados, esto es, al no descontar el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro**, infringiendo lo establecido por los artículos 9 y 42 de la Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit; 37, fracción I, letra k del Reglamento de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Municipio de Ixtlán del Río, Nayarit.

Que su actuar, causó un perjuicio económico al Ayuntamiento y el beneficio se causó a favor del Presunto Responsable 3, por la cantidad de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 moneda nacional) IVA incluido.

2. A la Presunta Responsable 2, en su carácter de supervisora de obra del Ayuntamiento, quien en el desempeño de su encargo era la responsable de actuar conforme a lo establecido en los ordenamientos normativos relativos a la obra pública, así como lo estipulado en el contrato²⁷ de obra pública, de manera que los recursos públicos se aplicará con eficiencia y eficacia, toda vez que fue **omisa en el cumplimiento de sus atribuciones**, porque **realizó una deficiente supervisión en la ejecución de los trabajos de obra**, ya que en la obra “*Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terrero en el municipio de Ixtlán del Río, Nayarit*”, **omitió descontar el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro**, esto es, **propició que se pagara un volumen de obra pagado y no ejecutado que corresponden al cuerpo de la tubería de 8” de diámetro**, infringiendo lo establecido por el artículo 42 de la Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit; artículo 37, fracción I, letra k del Reglamento de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Municipio de Ixtlán del Río, Nayarit.

²⁶ Contrato de obra pública NAY-IXTLÁN-fIII-003/2016/IR.

²⁷ Contrato de obra pública NAY-IXTLÁN-fIII-003/2016/IR

Que su actuar, causó un perjuicio económico al Ayuntamiento y el beneficio a favor del Presunto Responsable 3, por la cantidad de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 moneda nacional) IVA incluido.

3. Al Presunto Responsable 3, en su carácter de particular, como la empresa contratista de la obra denominada “Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terrero en el municipio de Ixtlán del Río, Nayarit; al haber ejecutado el concepto²⁸ sin descontar el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro, propiciando con ello un volumen de obra pagado no ejecutado por un monto de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un peso 37/100 moneda nacional) IVA incluido; lo anterior de conformidad a lo establecido por el artículo 51 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Nayarit y la cláusula primera del contrato²⁹ de obra.

En conclusión, la Autoridad Investigadora en el IPRA, estableció la existencia de elementos que permiten identificar hechos probablemente constitutivos de las faltas administrativas graves, específicamente las de: **ABUSO DE FUNCIONES** prevista en el artículo 57 de la Ley General, imputada a los Presuntos Responsables 1 y 2 y la de **USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS**, imputada al Presunto Responsable 3.

IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS.

En el presente PRA, esta Sala Unitaria procederá a determinar, en primer lugar, sí los hechos llevados a cabo por los Presuntos Responsables 1 y 2, durante el desempeño de sus cargos públicos en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, se advierte la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, al haber sido **omisos** en el cumplimiento de la normatividad aplicable a la obra pública y a lo establecido en el contrato,³⁰ al haberse pagado un volumen de obra y no ejecutado que corresponde a la tubería de 8” de diámetro, por lo que se establecerán 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**

²⁸ Red de atarjeas: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m³, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.

²⁹ Contrato de obra pública NAY-IXTLÁN-fiii-003/2016/IR.

³⁰ Contrato de obra pública NAY-IXTLÁN-fiii-003/2016/IR.

*EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.*³¹ No obstante, se plantea una síntesis de los mismos, para un adecuado estudio de lo expuesto por las partes.

En segundo lugar, si de los hechos llevados a cabo por el Presunto Responsable 3, durante la ejecución de la obra pública³² de la que era responsable, se advierte la comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, por haber cobrado el volumen de obra correspondiente a la tubería de 8" de diámetro, sin que este se haya ejecutado.

En este punto, se advierte que el Presunto Responsable 1 en la Audiencia Inicial, manifestó que se adhería al escrito y pruebas presentadas por el Presunto Responsable 3.

Por lo anterior y atendiendo a que el Presunto Responsable 3, al momento de comparecer al desahogo de la audiencia inicial, aportó un escrito con sus manifestaciones y pruebas de defensa, del cual esencialmente manifestó:

Que respecto a que el auditor señalaba que se cobró en la estimación 132.66 m³, y que partiendo de eso "*señaló que lo cobrado en la ESTIMACIÓN ES LA CANTIDAD DE 128.97 M3 EN LA ESTIMACIÓN COLOQUÉ LAS METAS ACUMULADAS EN UNA COLUMNA Y OTRA COLUMNA QUE ES VOLUMEN COBRADO EN ESTA ESTIMACIÓN Y LO QUE COBRE EN LA ESTIMACIÓN FUERON 128.97 APEGANDOME A LAS METAS DE CONTRATO.*" (sic).

La Presunta Responsable 2, no asistió a la Audiencia Inicial, no obstante, de haber sido notificada previamente, por lo que se le tuvo por satisfecha su garantía de audiencia, en este sentido no se le tiene por aportadas pruebas ni la realización de manifestaciones con relación a la imputación que hace la Autoridad Investigadora.

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

³¹ 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.

³² *Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terrero en el municipio de Ixtlán del Río, Nayarit.*

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 209³³ 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 persona señalada Presunta Responsable 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:

V.1 De la Autoridad Investigadora. Con base en lo anterior, es de señalarse que en el presente PRA, la Autoridad Investigadora ofertó las pruebas documentales públicas que consideró pertinentes, con fundamento en los artículos 130, 131, 133 y 136, de la Ley General, a efecto de acreditar las

³³ 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: ...

faltas que les atribuye a las personas presuntas responsables, anunció pruebas documentales públicas relacionadas en el IPRA.

Por lo anterior y atendiendo el acuerdo³⁴ del dieciocho de abril de dos mil veintidós, se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas documentales públicas listadas en el IPRA de conformidad con lo establecido en el referido acuerdo, en términos de los artículos 130, 131, 133, 158 y 159 de la Ley General.

V.2 Del Presunto Responsable 1. Respecto a las pruebas ofrecidas por el Presunto Responsable 1, 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, asimismo de la lectura del acta se advierte que no presentó escrito, y de sus manifestaciones solicitó adherirse al escrito presentado por el Presunto Responsable 3, por lo que se le tuvieron por ofrecidas las pruebas que fueron aportadas por el Presunto Responsable 3, siendo las siguientes: dos documentales privadas y una documental pública, las cuales se encuentran relacionadas³⁵ en el inciso B.1) del acuerdo de fecha dieciocho de abril de dos mil veintidós, las cuales se tuvieron por admitidas y desahogadas por su propia naturaleza.

V.3. De la Presunta Responsable 2. Con relación a las pruebas ofrecidas por la Presunta Responsable 2, se tiene que esta no asistió a la audiencia inicial por lo que se le tuvo por satisfecha su garantía de audiencia, por lo que no se le tiene en el presente PRA ofreciendo pruebas para su defensa.

V.4. Del Presunto Responsable 3. Con relación a las pruebas ofrecidas por el Presunto Responsable 3, 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 de manera escrita, y ofreció las pruebas: dos documentales privadas y una documental pública, las cuales se encuentran relacionadas³⁶ en el inciso B.2) del acuerdo de fecha dieciocho de abril de dos mil veintidós, las cuales se tuvieron por admitidas y desahogadas por su propia naturaleza.

³⁴ Visible de la foja 16 a la 21 del expediente SUE-PRA/082/2021.

³⁵ Visibles en la foja 18 del expediente SUE-PRA/082/2021.

³⁶ Visibles en la foja 18 vuelta del expediente SUE-PRA/082/2021.

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 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 130³⁷ 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

³⁷ 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.

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 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.

En principio, debe precisarse 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.

Enseguida, esta Autoridad Resolutora procede a valorar los medios probatorios, por lo que del análisis de las probanzas ofrecidas, admitidas y desahogadas³⁸, 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 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.*"³⁹.

Debe precisarse que algunos de los escritos presentados con motivos de los requerimientos de la Autoridad Investigadora, si bien proceden de personal 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

³⁸ Según se desprende del acuerdo de fecha 18 de abril de 2022, visible de la foja 16 a la 19 del expediente SUE-PRA/082/2021.

³⁹ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.

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, 165 y 166 de la Ley General.

Una vez expuesto lo anterior, se procede a realizar la valoración de las pruebas ofrecidas por las partes y, en razón de ello, determinar si con estas, se acredita la falta administrativa grave de **abuso de funciones** atribuidas a los Presuntos Responsables 1 y 2 y la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos** atribuida al Presunto Responsable 3.

VI.1 De la Autoridad Investigadora. En su IPRA, la Autoridad Investigadora aportó como pruebas para acreditar la falta atribuida a los Presuntos Responsables, las que obran listadas en el apartado identificado como “VII PRUEBAS”, que consisten en diversas documentales públicas, las cuales se encuentran relacionadas en el inciso A) del acuerdo de fecha **dieciocho de abril del dos mil veintidós**, la cuales fueron admitidas y desahogadas en los términos señalados en el acuerdo referido.

Al efecto, esta Autoridad Resolutora procede a valorar los medios probatorios, por lo que del análisis de las probanzas ofrecidas, admitidas y desahogadas,⁴⁰ 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 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.*”⁴¹.

Debe precisarse que algunos de los escritos presentados con motivos de los requerimientos de la autoridad investigadora, si bien proceden de personal del servicio público en ejercicio de sus funciones, y en principio constituirían

⁴⁰ Según se desprende del acuerdo de fecha 14 de marzo de 2022, visible de la foja 20 a la 23 del expediente SUE-PRA/056/2021.

⁴¹ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.

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 y 133 de la Ley General.

VI.2 De los presuntos responsables 1 y 3. Por cuanto a los Presuntos Responsables 1 y 3, aportaron dos documentales privadas y una documental pública, las cuales se encuentran listadas en los incisos B.1) y B.2) en el acuerdo⁴² del **dieciocho de febrero de dos mil veintidós**, las cuales les tuvo por admitidas y desahogadas en los términos señalados en el acuerdo referido.

En este sentido, 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, 158 y 159 de la Ley General. Valoración que además encuentra sustento en la jurisprudencia número doscientos veintiséis, de rubro: "*DOCUMENTOS PÚBLICOS, CONCEPTO DE VALOR, 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*".

Debe precisarse que algunos de los escritos presentados con motivos de los requerimientos de la autoridad investigadora, si bien proceden de personal 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 y 133 de la Ley General.

Con relación a las pruebas documentales privadas, se les confiere valor probatorio de indiciarias, no obstante, podrá tenérseles por plenas cuando resulten fiables y coherentes de acuerdo a la verdad material conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generan

⁴² Visible de la foja 16 a la 20 del expediente SUE-PRA/053/2021.

convicción sobre la veracidad de los hechos; con fundamento en los artículos 130, 131, 134 y 161 de la Ley General.

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 Sentencia que nos ocupa.

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

En este punto, esta Sala Unitaria Especializada reitera que al derecho administrativo sancionador son aplicables los principios del derecho penal. Bajo esta premisa, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, puede acudir 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 así como de las sanciones correspondientes, y se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la 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.

Así, de conformidad al principio de tipicidad que rige en materia penal, la conducta antijurídica, culpable y punible debe estar perfectamente precisada en una ley formal y materialmente legislativa, expedida con anterioridad al hecho; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de derecho administrativo sancionador, como es el procedimiento para fincar responsabilidad administrativa a los servidores

públicos, la conducta imputada debe describirse de manera clara, precisa y exacta, referente a la acción u omisión sancionable.

Sirve de apoyo a este argumento, el criterio establecido en la 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*,⁴³ emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se sostiene que, tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador resulta válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, siempre y cuando resulten compatibles con su naturaleza.

En este tenor y una vez realizada la valoración de las pruebas aportadas por las partes en el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, esta Sala Unitaria Especializada, 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.

Así entonces, para tener por acreditadas la falta administrativa atribuida a los Presuntos Responsables, deben analizarse los elementos de la conducta infractora prevista en la Ley General, lo que se hace al tenor de lo siguiente:

VII.1 Falta administrativa grave de abuso de funciones.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora imputa a los Presuntos Responsables 1 y 2 la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, por lo que es necesario establecer lo que al efecto dispone la Ley General respecto de la misma, así tenemos que, el artículo 57 del ordenamiento en cita, 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 perjuicio a alguna persona o al servicio público**; así como cuando realiza por sí o a*

⁴³ Registro digital: 174488, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 88/2006, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2006, página 1565, Tipo: Jurisprudencia.

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 personas⁴⁴ 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;

Es preciso señalar que los elementos dos y tres de la falta administrativa a su vez consta de varias hipótesis, siendo las siguientes:

2. Que la persona servidora pública:
 - a) ejerza atribuciones que no tenga conferidas; o
 - b) se valga de las que tiene, para realizar actos u omisiones arbitrarias,
o
 - c) se valga de las que tiene para inducir actos u omisiones arbitrarias.
3. Que con lo anterior se genere un beneficio:
 - a) para sí; o
 - b) para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General; o
 - c) para causar un perjuicio a alguna persona o al servicio público;

⁴⁴ 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 ese sentido y con el fin de determinar si la conducta atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2, encuadra en el supuesto jurídico descrito, se procede al análisis de los elementos antes aludidos, tomando en consideración la falta atribuida a cada uno de los Presuntos Responsables, a efecto de establecer la hipótesis específica de cada elemento, partiendo de la imputación atribuida por la Autoridad Investigadora, consistente en las conductas omisivas de los Presuntos Responsables 1 y 2 y en beneficio del Presunto Responsable 3.

Por lo que los elementos que habrán de acreditarse en específico son:

1. La **calidad** específica de la persona Presunta Responsable como **servidor público**;
2. Que la persona servidora pública **en el ejercicio de sus atribuciones realizó omisiones arbitrarias**, y;
3. Que con lo anterior se genere un beneficio para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General, causando un perjuicio económico al Ayuntamiento;

Se hace la precisión de que la Autoridad Investigadora en el IPRA, ofreció los mismos elementos de prueba para acreditar las conductas de cada uno de los Presuntos Responsables 1 y 2, con excepción de aquellos que acreditan su calidad de servidor público, 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.1.1 Análisis a los elementos de la falta administrativa grave de abuso de funciones, imputada al Presunto Responsable 1.

Primer Elemento.

1. La calidad específica del Presunto Responsable 1, como servidor público. En principio, el concepto de servidor público se adquiere de lo definido en los artículos 108 de la Constitución Federal; 3 fracción XXV de la Ley General, 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. –

Ahora bien, atendiendo a las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora en su IPRA, se encuentra plenamente acreditada la calidad de servidor público del Presunto Responsable 1, en los términos siguientes:

Se acredita su carácter de servidor público con la documental pública consistente en la copia certificada del nombramiento,⁴⁵ expedido por el entonces Presidente Municipal del Ayuntamiento, expedido con fecha uno de julio de dos mil quince, documental pública que resulta suficiente para acreditar que el Presunto Responsable 1, al momento de los hechos que sustentan la posible comisión de la falta administrativa, era servidor público del Ayuntamiento; además de no haber sido un punto controvertido dentro de la causa que ahora se resuelve.

Documental pública, que tienen valor probatorio pleno, al ser 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, 159 de la Ley General; 218 y 219 de la Ley de Justicia en aplicación supletoria, por lo que resulta idónea para acreditar la calidad de servidor público del Presunto Responsable 1.

Segundo Elemento.

2. Que la persona servidora pública en el ejercicio de sus atribuciones realice omisiones arbitrarias.

Para el análisis y acreditación de este elemento, se considera necesario en primer término, establecer la existencia de las atribuciones con las que contaba el Presunto Responsable 1 y en segundo término que exista la omisión respecto de las atribuciones que tenía conferidas, a efecto de poder determinar si se acredita o no el segundo de los elementos de la falta administrativa.

En este elemento es importante destacar que, la sola acreditación de que tenga la atribución, no sería suficiente para tener por acreditado este segundo elemento de la falta administrativa, pues de manera indispensable se requiere acreditar que en el ejercicio de su cargo omitió arbitrariamente llevar a cabo su atribución conferida, esto es, se debe exponer de manera precisa y clara,

⁴⁵ Visible a foja 10 del expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.

la descripción de las conductas desplegadas por el Presunto Responsable 1, que permita, más allá de toda duda razonable, identificar el momento en que se materializa la omisión de su atribución, pues si bien es cierto que la Autoridad Investigadora en su IPRA establece un apartado identificado como “**VI. FRACCIÓN IMPUTADA**”, en el que describen la conducta desplegada, lo cierto es que, a juicio de esta Sala Unitaria, tal descripción, no genera claridad ni certeza, para acreditar que en el ejercicio de sus funciones el Presunto Responsable 1, **omitió** supervisar la correcta ejecución de los conceptos de obra contratados y **autorizó** el pago del concepto, sin haber descontado el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro, esto es, que en su actuar omisivo se pagó un volumen de obra no ejecutado que corresponde al cuerpo de la tubería, por un monto de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 m.n.) y el IVA incluido, generando con esta conducta un detrimento al Ayuntamiento, y que esto, se traduciría a un abuso de funciones.

Para mayor claridad en este apartado, se llevará a cabo un análisis de la descripción de la conducta desplegada por el Presunto Responsable 1.

La Autoridad Investigadora en el IPRA, establece que:

“...quien en el desempeño de su encargo era el responsable de cumplir y hacer cumplir los ordenamientos normativos relativos a la obra pública, así como lo estipulado en el contrato de obra pública celebrado y autorizado por el Ayuntamiento, procurando que los recursos públicos sean aplicados con eficiencia y eficacia, así como revisar y verificar que los conceptos contratados se hubieran realizado conforme a lo contratado, para proceder a la autorización para su pago...”

“... Facultades que no cumplió de forma adecuada, toda vez que en la ejecución de la obra “Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terreno en el municipio de Ixtlán del Río, Nayarit”, no descontó el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro, como se describe a continuación:

RAMO 33, FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y MUNICIPAL
VOLUMENES DE OBRA PAGADO Y NO EJECUTADO
CUENTA PÚBLICA 2016

No.	Concepto de Obra	Unidad	Volumen			Precio Unitario \$	Monto Observado \$
			Estimado	Verificado por la ASEN	Diferencia		
	Red de atarjeas: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.	M3	132.66	114.14	18.52	286.8	5,311.53
						Subtotal	5,311.53
						IVA	849.84
						Total	6,161.37

FUENTE: Contrato NAY-IXTLAN-FIII-003/2016/IR, acta circunstanciada *****, estimación 1 y 2.

...
Propiciando con su actuar omisivo, un volumen de obra pagado no ejecutado que corresponden al cuerpo de la tubería, por un monto de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 moneda nacional) impuesto al valor agregado incluido, acreditándose la irregularidad con la estimación 1 y los números generadores anexos; la estimación 2 y los números generadores anexos, documentos que se encuentran firmados por (nombre del Presunto Responsable 1)..."

De lo anterior es posible determinar que la Autoridad Investigadora, pretende acreditar que el Presunto Responsable 1, fue omiso en el ejercicio de sus atribuciones al autorizar el pago de un concepto de obra contratado y no ejecutado y que esto generó un detrimento al patrimonio del Ayuntamiento y un beneficio al Presunto Responsable 3.

En este sentido, a juicio de esta Sala Unitaria, la descripción de los hechos, establecida en el Apartado "VI. INFRACCIÓN IMPUTADA", numeral 1, no se encuentra relacionada con la falta que se le imputa al Presunto Responsable 1, ya que no expone claramente la conducta, ni las pruebas idóneas y suficientes, los motivos de la comisión de la presunta responsabilidad administrativa.

Esto es, de las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora descritas en el acuerdo⁴⁶ del dieciocho de abril de dos mil veintidós, y del análisis a las mismas, se advierte lo siguiente:

Pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora.	Prueba visible a foja:	Conclusión de la Sala Unitaria con relación a lo que acredita la prueba.
<i>Prueba Documental Pública.- Extracto del expediente unitario de la obra "Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terrero en el municipio de Ixtlán del Rio", y se integra por copias certificadas de los siguientes documentos:</i>	15 a la 60	
a) <i>Contrato de obra el contrato NAY-IXTLÁN-FIII-003/2016/IR del treinta de julio de dos mil dieciséis.</i>	15 a la 37	<i>Con esta documental se acredita la existencia de la obra denominada "construcción de drenaje sanitario en la localidad de el terreno..." en el Ayuntamiento. Asimismo, se acreditan las obligaciones de las partes, vigencia, el monto total de la obra; forma y lugar de pago; ajustes de cobros; modificaciones al proyecto y trabajos extraordinarios; ampliación del plazo de ejecución; supervisión de los trabajos por el residente de obra, retenciones, garantía, fianza de anticipo, fianza de cumplimiento, entre otras.</i>
b) <i>Estimación número 1 y sus números generadores.</i>	38 a la 47	<i>De la carátula de la Estimación No. 1, se acredita el saldo a pagar por la cantidad de \$526,440.44 (quinientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta pesos 44/100 moneda nacional). Del formato denominado estado de cuenta se acredita el importe de la Estimación No. 1, del cual se advierte que la suma del importe estimado, más el IVA y menos la deducción, el resultado corresponde a la cantidad señalada</i>

⁴⁶ Visible a foja 16 del expediente SUE-PRA/082/2021.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada

Pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora.	Prueba visible a foja:	Conclusión de la Sala Unitaria con relación a lo que acredita la prueba.
		<p>en el líquido a pagar por la cantidad de \$526,440.44 (quinientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta pesos 44/100 moneda nacional).</p> <p>Del formato "Estimación por partidas y/o capítulos" de acreditan las cantidades ya señaladas en el formato anterior.</p> <p>Del formato denominado "Estimación por concepto de obra" correspondiente a la estimación 1, en la foja 41, se advierte el título "RED DE ATARGEAS" y en la línea 5, se establece el concepto motivo de la imputación atribuida al presunto responsable 1, y de las columnas y datos se acredita:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la unidad de medida establecida fue M3. 2. El Precio Unitario establecido fue de \$286.80 (doscientos ochenta y seis pesos 80/100 m.n.). 3. El volumen "CONTRATADO" era de "128.97". 4. El volumen "ACUMULADO" es de "132.66". 5. El volumen "ESTA ESTIMACIÓN" es de "128.97" 6. El "IMPORTE ESTIMACIÓN" es por la cantidad total \$36,988.60 (treinta y seis mil novecientos ochenta y ocho pesos 60/100 m.n.). <p>Esto es, el importe de la estimación a pagar respecto del concepto en observación, es el resultado de multiplicar el precio unitario "P.U." "\$286.80" por el volumen "ESTA ESTIMACIÓN" "128.97", del cual resulta la cantidad de \$36,988.60 (treinta y seis mil novecientos ochenta y ocho pesos 60/100 m.n.).</p> <p>Por lo que se acredita que se cobró el concepto atendiendo a lo contratado.</p>
<p>c) Estimación número 2 y sus números generadores.</p>	<p>48 a la 53</p>	<p>Del formato denominado "Estimación por concepto de obra" correspondiente a la estimación 2, en la foja 48, del título RED DE ATARGEAS, se advierte en la línea 5, el concepto motivo de la imputación atribuida al presunto responsable 1, y se acredita:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la unidad de medida establecida fue M3. 2. el Precio Unitario establecido fue de \$286.80 (doscientos ochenta y seis pesos 80/100 m.n.), igual que en la estimación 1. 3. El volumen acumulado fue "132.66". 4. Un excedente de "3.69". 5. En la estimación 2, no se establece un cobró del concepto en observación.
<p>d) Memorandum 071/16 del veinticinco de agosto de dos mil dieciséis dirigido a la Tesorera Municipal del Ixtlán del Río, Nayarit, suscrito por ***** en su carácter de Director de Planeación y Desarrollo Municipal, en el cual solicita el pago de estimación 1, por la cantidad de \$526,440.44 (quinientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta pesos 44/100 moneda nacional)</p>	<p>54</p>	<p>Con esta documental se acredita que el Presunto Responsable 1 con fecha 25 de agosto de 2016, solicitó a la Tesorería se efectuara el pago al Contratista por concepto de la Estimación 1, concerniente a la obra: "Construcción de drenaje sanitario en la localidad de el terreno...", por la cantidad de \$526,440.44 (quinientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta pesos 44/100 moneda nacional), cantidad que tiene relación con las documentales visibles a fojas 38, 39 y 40 del expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.</p>
<p>e) Comprobante fiscal del veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, por \$526,440.44 (quinientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta pesos 44/100 moneda nacional)</p>	<p>55 a la 56</p>	<p>Documental mediante la cual el Contratista presenta el documento mediante el cual realiza el cobró de la estimación 1, siendo esta por la cantidad de \$526,440.44 (quinientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta pesos 44/100 moneda nacional).</p>
<p>f) Memorandum 090/2016 del doce de octubre de dos mil dieciséis dirigido a la Tesorera Municipal de Ixtlán del Río, Nayarit, suscrito por ***** en su carácter de Director de Planeación y Desarrollo Municipal, en el cual solicita el pago de la segunda estimación Finiquito, por la cantidad de \$269,790.39 (doscientos sesenta y nueve mil setecientos noventa pesos 39/100 moneda nacional)</p>	<p>57</p>	<p>Con esta documental se acredita que el Presunto Responsable 1, con fecha 25 de agosto de 2016, solicitó a la Tesorería se efectuara el pago al Contratista por concepto de la Estimación 2 Finiquito, concerniente a la obra: "Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terreno...", por la cantidad de \$269,790.39 (doscientos sesenta y nueve mil setecientos noventa pesos 39/100 moneda nacional), cantidad que tiene relación con las</p>

Pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora.	Prueba visible a foja:	Conclusión de la Sala Unitaria con relación a lo que acredita la prueba.
		documentales visibles a fojas 38, 39 y 40 del expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.
g) Comprobante fiscal del once de octubre de dos mil dieciséis, por \$269,790.39 (doscientos sesenta y nueve mil setecientos noventa pesos 39/100 moneda nacional)"	58 a la 59	Documental mediante la cual el Contratista presenta el documento mediante el cual realiza el cobro de la estimación 2 Finiquito, siendo esta por la cantidad de \$269,790.39 (doscientos sesenta y nueve mil setecientos noventa pesos 39/100 moneda nacional).

Con las anteriores documentales públicas, solo es posible acreditar y probar esencialmente, la existencia de un contrato de obra pública, asimismo, se acredita la solicitud del pago de las Estimaciones 1 (uno) y 2 (dos), la autorización de las Estimaciones 1 y 2, firmadas por el Presunto Responsable 1 y 2; asimismo que, con relación al concepto⁴⁷ observado, fue cobrado conforme a lo contratado.

De la estimación 1, en específico se acredita el costo unitario del concepto "Red de atarjeas: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.", esto es, el precio unitario de este concepto fue de \$286.80 (doscientos ochenta y seis pesos 80/100 m.n.); el volumen acumulado y de esa estimación fue de "128.97" y el importe de ese concepto pagado en la estimación 1 (uno), fue por la cantidad de \$36,988.60 (treinta y seis mil novecientos ochenta y ocho pesos 60/100 m.n.), esto es, el importe cobrado por ese concepto en el Estimación 1, es el resultado de multiplicar el precio unitario por el volumen de la columna "ESTA ESTIMACIÓN", igual resultado se obtiene de multiplicar el precio unitario por el volumen "CONTRATADO", esto es, que conforme a lo contratado y lo cobrado en la Estimación 1 (uno) con relación al concepto en observación, fue por la cantidad de \$36,988.60 (treinta y seis mil novecientos ochenta y ocho pesos 60/100 m.n.).

En la Estimación 2, no se encuentra establecido en el concepto en observación, que se haya hecho cobro alguno.

Así entonces, la imputación de la Autoridad Investigadora, en el sentido de que el Presunto Responsable 1, no descontó el volumen correspondiente a la

⁴⁷ RED DE ATARJEAS: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada

tubería de 8" de diámetro, esto es, que en su actuar omisivo, se pagó un volumen de obra no ejecutado, no se encuentra acreditada de ninguna manera a partir de las documentales públicas aportadas, esto es, no se identifica de qué manera, la Autoridad Investigadora, arribó a la conclusión de que se pagó un volumen de obra no ejecutado, si bien es cierto, que del IPRA en su página⁴⁸ 9 se advierte que "...en los cuales se consideró para la ejecución de dicho concepto (132.66 metros cúbicos), existiendo una diferencia de (18.52 metros cúbicos) lo que genera el monto observado.", lo cierto es que, no existe documento con el cual se acredite como es que se arribó a la conclusión de que se pagó un volumen no ejecutado por la cantidad de \$6,161.73 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 m.n.).

La Autoridad Investigadora señala que el Presunto Responsable 1, no descontó el volumen correspondiente a la tubería de 8" de diámetro, estableciéndolo en el cuadro esquemático siguiente:

RAMO 33, FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y MUNICIPAL
VOLUMENES DE OBRA PAGADO Y NO EJECUTADO
CUENTA PÚBLICA 2016

No.	Concepto de Obra	Unidad	Volumen			Precio Unitario \$	Monto Observado \$
			Estimado	Verificado por la ASEN	Diferencia		
	Red de atarjeas: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.	M3	132.66	114.14	18.52	286.8	5,311.53
						Subtotal	5,311.53
						IVA	849.84
						Total	6,161.37

FUENTE: Contrato NAY-IXTLAN-FIII-003/2016/IR, acta circunstanciada *****, estimación 1 y 2.

Ahora bien, de este cuadro, es que la Autoridad Investigadora pretende determinar la existencia del pago de volumen pagado y no ejecutado, pero no describe los hechos relacionados con la falta imputada, ni expone de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del Presunto Responsable 1, **por la cual arribó a la conclusión de que sea un volumen de obra no ejecutado**, por lo que este segundo elemento de la falta administrativa grave de abuso de funciones, **no se encuentra acreditado**.

⁴⁸ Visible a foja 5 del expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.

Lo anterior, derivado a que es obscuro e imposible de advertir para esta Sala Unitaria, el procedimiento efectuado por la Autoridad Investigadora, mediante que procedimiento verificó y constató para arribar a la conclusión de que se pagó un volumen de obra no ejecutado con relación al concepto de: *“Red de atarjeas: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad optima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.”*,

Esto es, la Autoridad Investigadora señala en el IPRA que en la ejecución de la obra *“Construcción de drenaje sanitario en la localidad El Terreno en el municipio de Ixtlán del Río, Nayarit”*, el Presunto Responsable 1, no descontó el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro, como se establece a continuación y al efecto, plasma un cuadro esquemático, el cual tuvo como fuente para su elaboración: *“FUENTE: Contrato NAY-IXTLAN-FIII-003/2016/IR, acta circunstanciada ***** , estimación 1 y 2.”*, sin embargo de las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora, no se **aportó** el acta circunstanciada *******, así como tampoco se encuentra pormenorizado la forma en que obtuvo esos datos, ya que de las documentales públicas aportadas se acredita que se cobró en **término a lo contratado**.

Así, de conformidad a lo dispuesto por la fracción XVIII del numeral 3 de la Ley General, al no plasmar la Autoridad Investigadora en su IPRA, de manera clara los motivos y de forma documentada, el procedimiento a través del cual la Autoridad Investigadora obtuvo el monto observado; se concluye que no es posible acreditar que el Presunto Responsable 1 haya sido omiso en el ejercicio de sus atribuciones con relación a supervisar la correcta ejecución de los conceptos de obra contratados, a efecto de descontar el volumen de obra no ejecutado para proceder a su respectivo pago.

Así entonces, para esta Sala Unitaria, no queda plenamente acreditado que el Presunto Responsable 1, haya sido omiso en sus atribuciones respecto de supervisar la correcta ejecución de los conceptos de obra contratados, para efectos de proceder a su respectivo pago, propiciando con su actuar omisivo, un volumen de obra pagado no ejecutado.

De tal manera que, atendiendo al principio de presunción de inocencia, la carga de la prueba sobre la materialización de la conducta atribuible a éste, recae en la Autoridad Investigadora, quien tenía la obligación de presentar las pruebas que acreditaran de manera plena, que la conducta del Presunto Responsable 1, en su actuar omisivo, se pagó volúmenes de obra no ejecutados por la cantidad de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 moneda nacional) IVA incluido, esto es, la Autoridad Investigadora no prueba de manera alguna que con relación al concepto⁴⁹ observado, solo se hayan ejecutado 114.14 (ciento catorce punto catorce) metros cúbicos de los 132.66 (ciento treinta y dos punto sesenta y seis) metros cúbicos estimados, y en su caso demostrar con pruebas suficientes dicha imputación, pues el Presunto Responsable 1 no está obligado a probar su inocencia, derivado de que tiene reconocida tal calidad a priori.

Cabe señalar que atendiendo a la Estimación 1 (uno), los metros cúbicos contratados era de “128.97” ciento veintiocho punto noventa y siete y fueron cobrados atendiendo a lo contratado.

Por lo anterior, esta Sala Unitaria determina que en autos, no se encuentra acreditado el segundo de los elementos configurativos de la falta administrativa grave de abuso de funciones, prevista en el artículo 57 de la Ley General, esto es, que el Presunto Responsable 1 en el ejercicio de sus atribuciones haya realizado omisiones arbitrarias al autorizar el pago de volúmenes de obra no ejecutados.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006⁵⁰, que en lo que aquí interesa, es el principio de tipicidad, el cual 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 una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción.

También, señaló la Suprema Corte de Justicia, que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacer extensivo a las

⁴⁹ **RED DE ATARJEAS:** Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.

⁵⁰ Acción de inconstitucional 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Localizable en el link siguiente: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/19649>, consultado el 4 de noviembre de 2021.

infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que, si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, **la conducta realizada por la persona presunta responsable debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícita ampliar ni por analogía ni por mayoría de razón.**

De la acción de inconstitucionalidad previamente señalada, derivo la jurisprudencia P.J.100/2006⁵¹, 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 acudir 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.***

De igual forma, se estima oportuno resaltar que en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, por mandato de los artículos 20, apartado B, fracción I de la Constitución y 111 de la Ley General, toda persona imputada debe gozar del principio de presunción de inocencia.

Dicho principio, da lugar a que el particular no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, al no tener la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto en la Constitución le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es la autoridad a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y culpabilidad del imputado.

⁵¹ 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.

En ese tenor, el principio de presunción de inocencia se constituye como un derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, como consecuencia, a soportar el poder correctivo del Estado.

Por lo que, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones– debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona o proceso.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia número P./J. 43/2014⁵² (10a), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto 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 1o. 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 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.**”*

[Énfasis añadido]

Bajo tales premisas, es válido afirmar que en los procedimientos a través de los cuales el Estado ejerce su potestad punitiva, impera el principio de presunción de inocencia, mismo que permite relevar al particular la carga de probar la licitud de su conducta, quedando entonces a cargo de la autoridad demostrar lo contrario.

⁵² Registro digital: 2006590; Instancia: Pleno; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 43/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41; Tipo: jurisprudencia

Al respecto, también cobran aplicación la jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.)⁵³, 1a. CCCXLVII/2014 (10a.)⁵⁴, y la tesis 1a.11o.A.5 A (10a.)⁵⁵, de los siguientes rubros y textos:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. *La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como "estándar de prueba" o "regla de juicio", en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.*

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA. *Para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o conraíndicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.*

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL EXAMINAR LA TRANSGRESIÓN A LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EL ÓRGANO SANCIONADOR TIENE LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE SE ACTUALIZAN TODOS LOS ELEMENTOS DE ESE TIPO ADMINISTRATIVO, AL OPERAR EN FAVOR DEL IMPUTADO EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 18 DE JULIO DE 2017). *De lo sustentado por el Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) y en la tesis aislada 1a. XXXV/2017 (10a.), de títulos y subtítulos: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES." y "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.", respectivamente, se advierte que uno de los principios rectores del derecho es el de presunción de inocencia, que válidamente puede aplicarse en todo procedimiento administrativo de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción con motivo del ejercicio de la facultad punitiva del Estado, como lo es el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017. En estas condiciones, al examinar la transgresión a la fracción XIII del artículo 8 de dicho ordenamiento, la cual prohíbe a los servidores públicos obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI del propio precepto (cónyuge, parientes consanguíneos, por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios o sociedades de las que el*

⁵³ Registro digital: 2006091; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476; Tipo: Jurisprudencia

⁵⁴ Registro digital: 2007733; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 1a.CCCXLVII/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 611; Tipo: Aislada.

⁵⁵ Registro digital: 2017837; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Décima Época; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.11o.A.5 A (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 58, septiembre de 2018, Tomo III, página 2563; Tipo: Aislada

servidor público o las personas referidas formen o hayan formado parte), el órgano sancionador tiene la carga de demostrar que se actualizan todos los elementos del tipo administrativo, debido a que ese procedimiento puede tener como consecuencia imponer sanciones al imputado, al operar en favor de éste el principio de presunción de inocencia.

Por lo que, atendiendo al principio de legalidad, en sus vertientes de tipicidad y presunción de inocencia, mismos que deben ser respetados por las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras, al tenor de los artículos 14, 16 y 20 apartado B, fracción I de la Constitución, 90 y 111 de la Ley General, esta autoridad resolutora al no tener por acreditado el segundo elemento de la falta administrativa, que requiere de una omisión arbitraria para el abuso de funciones, ya que de las pruebas aportadas por la autoridad investigadora en relación con los hechos denunciados no queda acreditado plenamente, siendo imposible que la conducta atribuida encuadre exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar esta por analogía o por mayoría de razón.

Por todo lo expuesto debidamente fundado y motivado, esta Sala Unitaria determina que no se acredita el elemento de la acción de la falta administrativa de abuso de funciones, respecto de la conducta atribuible al Presunto Responsable 1, lo que se traduce en que no está satisfecho el derecho fundamental de la legalidad, por atipicidad en la falta administrativa de Abuso de funciones que le es imputada, en razón de que la Autoridad Investigadora no cumplió con la carga probatoria que le corresponde; fundamentalmente, porque las pruebas aportadas en el IPRA, no logran demostrar dicho elemento.

Además, al no quedar plenamente acreditado el segundo de los elementos de la falta administrativa imputada al Presunto Responsable 1, es innecesario entrar al estudio de los demás elementos, pues resultaría ocioso, ya que no existe la posibilidad de concretar, ni acreditar plenamente la conducta imputada por la Autoridad Investigadora al Presunto Responsable 1.

VII.1.2 Análisis a los elementos de la falta administrativa grave de abuso de funciones, imputada a la Presunta Responsable 2.

Primer Elemento.

1 La calidad específica de la Presunta Responsable 1, como servidor público. En principio, el concepto de servidor público se adquiere de lo definido en los artículos 108 de la Constitución Federal; 3 fracción XXV de la Ley General, 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. –

Ahora bien, atendiendo a las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora en su IPRA, se encuentra plenamente acreditada la calidad de servidor público del Presunto Responsable 2, en los términos siguientes:

Se acredita su carácter de servidora pública con la documental pública consistente en la copia certificada del nombramiento,⁵⁶ con el cargo de “SUPERVISOR DE OBRA” expedido por el entonces Presidente Municipal del Ayuntamiento, el uno de julio de dos mil quince, documental pública que resulta suficiente para acreditar que la Presunta Responsable 2, al momento de los hechos que sustentan la posible comisión de la falta administrativa, era servidora pública del Ayuntamiento; además de no haber sido un punto controvertido dentro de la causa que ahora se resuelve.

Documental pública, que tienen valor probatorio pleno, al ser 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, 159 de la Ley General; 218 y 219 de la Ley de Justicia en aplicación supletoria, por lo que resulta idónea para acreditar la calidad de servidor público de la Presunta Responsable 1.

Segundo Elemento.

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.

Por cuanto a la Presunta Responsable 2 y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 205 de la Ley General, que dispone:

***Artículo 205.** Toda resolución deberá ser clara, precisa y congruente con las promociones de las partes, resolviendo sobre lo que en ellas hubieren pedido. Se deberá utilizar un lenguaje sencillo y claro, debiendo evitar las transcripciones innecesarias.*

⁵⁶ Visible a foja 13 del expediente IPRA/2016-IXTLÁN/171.

Considerando que la misma falta administrativa grave de abuso de funciones se imputa a la Presunta Responsable 2, “*omitió descontar el volumen correspondiente a la tubería 8” de diámetro...*”, y como ya se apuntó en el apartado VII.1.1, no se acreditan todos los elementos constitutivos de la falta administrativa, por lo que se considera innecesario llevar a cabo el análisis individualizado para la Presunta Responsable 2 y se establece que, esta Sala Unitaria determina que no se acredita el elemento de la omisión arbitraria de la falta administrativa de abuso de funciones, respecto de la conducta atribuible a la Presunta Responsable 2, lo que se traduce en que no está satisfecho el derecho fundamental de la legalidad, por atipicidad en la falta administrativa de abuso de funciones que le es imputada, en razón de que la Autoridad Investigadora no cumplió con la carga probatoria que le corresponde; fundamentalmente, porque las pruebas aportadas en el IPRA, no logran demostrar dicho elemento, por lo que al tratarse de la misma conducta atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2, resulta procedente tener por reproducidas las consideraciones vertidas en el numeral 2 del apartado VII.1.1 de la presente Sentencia.

VII.2 Falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos, imputada al Presunto Responsable 3.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora imputa al Presunto Responsable 3, la comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, que establece en la Ley General, en los términos siguientes:

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

....”

[Énfasis añadido]

En este punto, esta Sala Unitaria considera oportuno destacar lo dispuesto por los artículos 4 fracción III; 65 y 205 de la Ley General, que dicen:

Artículo 4. Son **sujetos** de esta Ley:

I. Los Servidores Públicos;

II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y
III. Los **particulares vinculados** con faltas administrativas graves.

Artículo 65. Los **actos de particulares** previstos en el presente Capítulo se consideran **vinculados a faltas administrativas graves**, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta Ley.

Artículo 205. Toda resolución deberá ser clara, precisa y congruente con las promociones de las partes, resolviendo sobre lo que en ellas hubieren pedido. Se deberá utilizar un lenguaje sencillo y claro, **debiendo evitar las transcripciones innecesarias.**

Énfasis añadido

De la interpretación armónica de las disposiciones anteriores, es posible establecer que, los particulares se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley General, cuando se encuentran vinculados con la comisión de alguna falta administrativa grave y que sus actos pueden ser sancionados conforme a dicha ley, para lo cual se requiere precisamente de esa vinculación con la comisión de alguna de las faltas administrativas, que para el caso de estudio, corresponde al **uso indebido de recursos públicos**, misma que se encuentra vinculada directamente con la conducta supuestamente ejecutada por los Presuntos Responsables 1 y 2, que corresponde al de **abuso de funciones**.

Así entonces, en el caso particular, la presunta comisión de las faltas administrativas graves referidas, se encuentran vinculadas a conductas concurrentes, esto es, que por una parte los Presuntos Responsables 1 y 2, supuestamente en la omisión de sus atribuciones, no supervisaron la correcta ejecución del concepto:

RED DE ATARJEAS: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m³, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.

Por lo que se pagó volúmenes de obra no ejecutados y que, esa conducta irregular, originó que el Presunto Responsable 3, haya obtenido el pago de ese concepto sin descontar el volumen que presumiblemente no ejecutó, generando con ello un detrimento al patrimonio del Ayuntamiento por la cantidad de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 m.n.), es posible establecer que, si del análisis a las imputaciones de la Autoridad Investigadora y del estudio a los medios probatorios aportados para tal efecto,



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada

no fue posible acreditar la conducta desplegada por los Presuntos Responsables 1 y 2, como quedó plasmado en el apartado VII.1.1 y VII.1.2, es obvio que la supuesta falta imputada al Presunto Responsable 3, tendría el mismo resultado, es decir, no sería posible acreditarla a partir del cúmulo probatorio aportado por la Autoridad Investigadora.

En este sentido y a efecto de evitar las transcripciones innecesarias en la presente sentencia, esta Sala Unitaria considera que, al no acreditarse la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, imputada a los Presuntos Responsables 1 y 2, en razón de que no se acreditó fehacientemente, con prueba idónea, el segundo de los elementos, esto es, que la hayan sido omisos en el ejercicio de sus atribuciones respecto de un volumen de obra pagado y no ejecutado, esta condición, se traslada a la presunta comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos** imputada al Presunto Responsable 3, pues en el IPRA, la Autoridad Investigadora, aportó los mismos medios probatorios para pretender acreditar su conducta y demostrar que se cometió la falta administrativa grave referida, por lo que, al llevar a cabo el estudio de cada uno de los elementos constitutivos de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, resultaría ocioso y redundante, pues se trata del mismo elemento que no quedaría acreditado con el cúmulo probatorio aportado por la Autoridad Investigadora, es decir, que el Presunto Responsable 3, se haya apropiado, de un recurso públicos financieros, recibido por el pago de volúmenes de obra no ejecutados por la cantidad de , \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 moneda nacional) IVA incluido.

Así entonces, si no se acreditó la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones** imputada a los Presuntos Responsables 1 y 2, la cual se encuentra vinculada de manera directa con la de **uso indebido de recursos públicos** y que sería el hecho generador de esta última, se establece que, tampoco se acredita fehacientemente que el Presunto Responsable 3, haya obtenido un excedente de pago por la cantidad de \$6,161.37 (seis mil ciento sesenta y un pesos 37/100 moneda nacional) IVA incluido, por el supuesto pago de volúmenes de obra no ejecutados, más aún, cuando la Autoridad Investigadora, aportó las mismas pruebas para pretender acreditar la existencia de las conductas imputadas a los presuntos

responsables 1 y 2, pero como ya se determinó en el apartado VII.1.1, no se acredita de ninguna manera, como es que la Autoridad Investigadora llegó a la conclusión de que se pagaron volúmenes de obra no ejecutados, pues no existe en el IPRA ninguna prueba que acredite su dicho.

Es importante destacar que, el IPRA es el instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General, en el que debe exponerse de forma documentada, con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas; lo que en el caso concreto no sucede, pues la Autoridad Investigadora, con relación a la presunta falta administrativa imputada al Presunto Responsable 3, establece en el apartado identificado como VI. *INFRACCIÓN IMPUTADA*, que:

“Facultades que no cumplió de forma adecuada, toda vez que en la ejecución de la obra “Construcción de drenaje sanitario en la localidad de El Terreno en el municipio de Ixtlán del Río”, ejecutó el concepto que se describe en el cuadro siguiente, sin descontar el volumen correspondiente a la tubería de 8” de diámetro, como se establece a continuación:

RAMO 33, FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y MUNICIPAL
VOLUMENES DE OBRA PAGADO Y NO EJECUTADO
PÚBLICA 2016

No.	Concepto de Obra	Unidad	Volumen			Precio Unitario \$	Monto Observado \$
			Estimado	Verificado por la ASEN	Diferencia		
	Red de atarjeas: Material de banco con un espesor promedio de 10 cm por debajo de la tubería y hasta 20 cm arriba del lomo de tubo, apisonado y nivelado, para obtener la humedad óptima, homogenización de material, apisonado, su unidad será el m3, compacto y se pagará por unidad de obra determinada.	M3	132.66	114.14	18.52	286.8	5,311.53
						Subtotal	5,311.53
						IVA	849.84
						Total	6,161.37

FUENTE: Contrato NAY-IXTLAN-FIII-003/2016/IR, acta circunstanciada ***** , estimación 1 y 2.”

De esta imputación se debe señalar que, no existe un análisis y una concatenación del cúmulo probatorio aportado por la Autoridad Investigadora, que vincule los hechos con los documentos –*pruebas*- correspondientes, pues si bien se dice que el cobro de volúmenes de obra no ejecutados, ya que debió hacer los descuentos de la tubería de 8” de diámetro, no existe documento como es que se arribó a esa conclusión, como acreditan que verificaron los volúmenes ejecutados, es decir, no es posible encontrar un argumento de dicha autoridad, que permita el análisis de las pruebas de manera tal que se

acredite la existencia de la conducta, y que su consecuencia sea el uso indebido de un recurso público financiero.

Se estima oportuno resaltar que en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, por mandato de los artículos 20, apartado B, fracción I de la Constitución y 111 de la Ley General, toda persona imputada debe gozar del principio de presunción de inocencia.

Así, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones– 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 y cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia número P./J. 43/2014⁵⁷ (10a), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto 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 1o. 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 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.**”

[Énfasis añadido]

⁵⁷ Registro digital: 2006590; Instancia: Pleno; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 43/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41; Tipo: jurisprudencia

Además, en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley General, corresponde a la Autoridad Investigadora, la carga de la prueba, para acreditar fehacientemente, más allá de toda duda razonable, los hechos que demuestren la existencia de las faltas administrativas, así como la responsabilidad de los presuntos responsables, como se observa a continuación:

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

Énfasis añadido

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

Del análisis y valoración a las pruebas que obran en autos, y **no haber quedado acreditadas**—en los términos previamente expuestos— la existencia de los hechos que la Ley General establece como faltas administrativas graves, y que son atribuibles a los Presuntos Responsables 1 y 2, así como al Particular como Presunto Responsable 3 vinculado con la comisión de una falta administrativa grave y ante la imposibilidad de acreditar uno de los elementos esenciales constitutivos de las faltas administrativas graves imputadas, ya que del cúmulo probatorio aportado por la Autoridad Investigadora, resultó insuficiente e inconducente para acreditar la existencia de los hechos señalados en la Ley como faltas administrativas graves, esto es, que se pueda acreditar fehacientemente que sus actos consistieron que se realizaron pagos de volúmenes de obra no ejecutados atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2, y en apropiarse de recursos públicos financieros, por el cobro de dichos volúmenes de obra no ejecutados, para el Presunto Responsable 3; por lo que, ante tales deficiencias en la investigación, esta Sala Unitaria considera que, las faltas administrativas imputadas a los Presuntos Responsables 1, 2 y 3 resultan inexistentes.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 116, fracción V de la Constitución Federal; 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 y 45 fracciones I, III y XI, 46 fracciones I, II, III, VI y VIII de la Ley Orgánica, se resuelve el presente asunto bajo los siguientes:

X. 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.

SEGUNDO. – No se acreditó la Responsabilidad administrativa del ciudadano ***** y la ciudadana ***** , en la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**.

TERCERO. – No se acreditó la Responsabilidad Administrativa del particular ***** , en la comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**.

CUARTO.– Notifíquese personalmente al ciudadano ***** y la ciudadana ***** , y al particular ***** , 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 **Dante Alberto Salinas Gómez**, quien autoriza y da fe.

SP-001