

**Procedimiento de Responsabilidad
Administrativa de Servidor Público y
Particular vinculado por Falta Grave.**

Expediente: SUE/PRA/040/2021

Tepic, Nayarit; veintinueve de abril de dos mil veintidós.

Vistos para resolver los autos del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por falta grave con número de expediente señalado al rubro superior derecho, iniciado por el Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, en contra de los presuntos responsables: **C.******* y como particular vinculado a falta grave, al contratista **C.*******, por la presunta responsabilidad en la comisión de las faltas administrativas graves de desvío de recursos públicos y uso indebido de recursos públicos, respectivamente; procediéndose con base en el siguiente:

CONTENIDO

APARTADO	pág.
GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	3
A) Autoridad Investigadora: inicio de la investigación.....	3
B) Autoridad Substanciadora: actuaciones.....	4
C) Procedimiento ante el Tribunal.....	5
CONSIDERANDOS	7
I. COMPETENCIA	7
II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	7
III. HECHOS MOTIVO DE RESPONSABILIDAD	10
IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS	13
V. MEDIOS DE PRUEBA	14
VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS	15
VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN	19
VII.1. Presunto Responsable 1, Desvío de recursos públicos.....	20
VII.2. Presunto Responsable 2, Uso indebido de recursos públicos.....	31
VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES	36
XI. RESOLUTIVOS	36

G L O S A R I O

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.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
Faltas administrativas:	Las faltas administrativas graves atribuidas a los presuntos responsables, que en este Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, son: el desvío de recursos y uso indebido de recursos públicos .
IPRA:	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
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.
Magistrada	Maestra Irma Carmina Cortés Hernández, Magistrada Numeraria de la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
Tercero:	Aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el ente auditado: H. Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit.
Presunto Responsable 1:	El C. ***** , en su desempeño como Director de Planeación y Desarrollo Municipal del XL. Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit durante el ejercicio fiscal dos mil dieciséis
Presunto Responsable 2:	C. ***** , como contratista ejecutor de la obra pública denominada "CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTACION HIDRAULICA EN DIFERENTES CALLES DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN PRIMERA ETAPA EN LAS LOCALIDADES DE: AHUACATLAN; ZOATLAN; LAS PALMAS; LA GLORIA; LAS CEBOLLAS; LAS GUASIMAS; UZETA MUNICIPIO DE AHUACATLAN, NAYARIT".
PRA:	Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.
Servidor Público:	La persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión en el ente público en el ámbito local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal y 122 de la Constitución Local.
Sala Unitaria:	Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.

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

A) AUTORIDAD INVESTIGADORA: INICIO DE LA INVESTIGACIÓN.

1. Inicio de investigación. El uno de agosto de dos mil dieciocho, la Dirección Investigadora de la Unidad Jurídica ordenó formar el expediente de investigación **ASEN-DI/2016-AHUACATLÁN/005** y a través del Departamento de Investigación de la Unidad Investigadora de la Unidad Jurídica, efectuar, registrar e integrar las diligencias de investigación con motivo de los resultados de la auditoría número ***** , debiendo observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos, a que refiere el artículo 90 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2. Calificación de la falta administrativa. Concluidas que fueron las diligencias de investigación efectuadas por el Departamento de Investigación, derivadas de los resultados de la auditoría número ***** practicada al H. XL Ayuntamiento Constitucional de Ahuacatlán, Nayarit; la Dirección Investigadora, el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, emitió el acuerdo de calificación de faltas administrativas en el cual con base en la información que obra en el expediente, advirtió hechos que dieron lugar a la presunta comisión de una presunta falta administrativa, la cual se calificó como grave, en relación con el Resultado Núm. 4 Observación Núm. 1.AEI.16.MA.02.OPRF, correspondiente al H. XL Ayuntamiento Constitucional de Ahuacatlán, Nayarit, Cuenta Pública 2016.

3. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA). Con fecha treinta y uno de mayo de dos mil veinte, la Autoridad Investigadora presentó ante la Autoridad Substanciadora, el memorándum al cual adjuntó el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa identificado con el número **IPRA/2016-AHUACATLAN/096**, señalando como presunto responsable en la comisión de la falta administrativa grave de **desvío de recursos**, al **C. *******, en su carácter de Director de Planeación y Desarrollo Municipal del H. XL Ayuntamiento Constitucional de Ahuacatlán, Nayarit.

Y por los actos de particulares, vinculando con la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, al **C. *******, en su carácter de contratista de obra.

B) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA: ACTUACIONES

1. Recepción del IPRA. El tres de junio de dos mil veintiuno, la Autoridad Substanciadora dictó acuerdo mediante el cual tuvo por admitido el IPRA descrito en el punto inmediato anterior, así como la documentación que adjuntó; ordenando en consecuencia, formar e integrar el expediente número **PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042**, dando inicio al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, en contra de los Presuntos Responsables 1 y 2.

2. Citación a Audiencia Inicial. Con base en el acuerdo de admisión referido en el punto precedente, en esa misma fecha y mediante diverso proveído¹, la Autoridad Substanciadora señaló las nueve horas con treinta minutos del uno de julio del año dos mil veintiuno, a efecto de que se desahogara la audiencia inicial; ordenando la notificación correspondiente a los Presuntos Responsables, así como a la Autoridad Investigadora.

Derivado de ello, ante la imposibilidad de notificar la citación –a audiencia inicial- al presunto responsable 2 y posteriormente a la suspensión temporal de labores de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, se levantaron diversas razones circunstanciadas y se le reprogramó –mediante proveído de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno²- la celebración de su audiencia inicial; quedando señaladas para tal efecto, las nueve horas con treinta minutos del día catorce de septiembre del año próximo pasado, y notificados –de ello- tanto la Autoridad Investigadora como dicho presunto.

3. Desahogo de la audiencia inicial. A las nueve horas con treinta minutos del día uno de julio de dos mil veintiuno, la Autoridad Substanciadora llevó a cabo el desahogo de la Audiencia Inicial³ del Presunto Responsable 1, quien no obstante haber sido debidamente notificado de la citación, no atendió. Por el contrario, presentó en Oficialía de Partes de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, un escrito con diversas manifestaciones y ofreciendo pruebas en su defensa; curso del que ordenó –la Autoridad Substanciadora- su ratificación, concediendo un término de tres días para tal efecto, apercibiendo al presunto responsable 1 que de no comparecer a la ratificación ordenada, se tendría por no presentado.

¹ Ubicado a foja 4 (cuatro) del expediente PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042, o expediente de origen.

² Visible a foja 34 (treinta y cuatro) del expediente de origen.

³ Acta visible a fojas 18 (dieciocho) y 19 (diecinueve) del expediente de origen PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042.

Apercibimiento que se hizo efectivo –a dicho presunto- mediante acuerdo de fecha catorce de septiembre del año próximo pasado⁴, ante la inasistencia a ratificar su escrito presentado.

Por otro lado, siendo las nueve horas con treinta minutos del día catorce de septiembre de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la celebración de la audiencia inicial⁵ del presunto responsable 2, quien fue asistido personalmente por su defensora particular y a través de quien presentó un escrito con diversas manifestaciones, así como pruebas en su defensa, las cuales se tuvieron como presentadas y se incorporaron al expediente para su trámite en el momento procesal oportuno.

4. Envío del expediente al Tribunal. Mediante acuerdo de catorce de septiembre de dos mil veintiuno, la Autoridad Substanciadora ordenó la remisión del expediente a este Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit, para el trámite correspondiente; notificando a la Autoridad Investigadora ese mismo día⁶, y a los presuntos responsables el día quince siguiente⁷.

C) PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.

1. Recepción de expediente. El diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno, a través del oficio ***** , la Autoridad Substanciadora presentó en oficialía de partes de este Tribunal, los autos del expediente PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042, incoado en contra de los Presuntos Responsables, quedando registrado en el Libro de Gobierno bajo la nomenclatura **SUE/PRA/040/2021**, y ordenándose su turno a esta Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, para su trámite y resolución correspondiente.

2. Acuerdo de admisión a trámite. El cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, esta Sala Unitaria Especializada dictó acuerdo, por medio del cual, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 209 fracción II de la Ley General,

⁴ Visible a foja 61 (sesenta y uno) del expediente de origen PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042.

⁵ Acta ubicada de foja 37 (treinta y siete) a foja 40 (cuarenta) del expediente de origen.

⁶ Constancia de notificación visible a foja 63 (sesenta y tres) del expediente de origen PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042.

⁷ Por cuanto hace al presunto responsable 1: mediante el acta de notificación visible a foja 65 (sesenta y cinco) del expediente de origen; y en relación al presunto responsable 2, a través de su autorizada legal y como quedó asentado en la constancia ubicada a foja 66 (sesenta y seis) del multicitado expediente de origen.

procedió a la verificación del expediente, a efecto de corroborar que las faltas descritas en el IPRA fueran de las consideradas como graves; verificado lo anterior, se asumió competencia y ordenó su trámite hasta el dictado de la sentencia.

3. Acuerdo de admisión y desahogo de pruebas. El nueve de febrero de dos mil veintiuno, se dictó acuerdo –en cumplimiento a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 209 de la Ley General- procediendo al análisis y estudio de las pruebas aportadas por las partes, para su admisión y desahogo.

Siendo admitidas la totalidad de los medios de prueba que fueron aportados por la Autoridad Investigadora y el Presunto Responsable 2, desahogándose en los términos del acuerdo referido. Sin embargo y en relación a las aportadas por el Presunto Responsable 1, estas fueron desechadas toda vez que al no comparecer al desahogo de su audiencia inicial y presentar por escrito sus argumentos de defensa y pruebas, tampoco compareció –previo apercibimiento por la Autoridad Substanciadora- a ratificar la presentación del escrito en comento, teniéndole dicha Autoridad en consecuencia, por no presentado el mismo.

4. Acuerdo de apertura de alegatos. En el mismo acuerdo de fecha nueve de febrero de dos mil veintidós y al no existir pruebas pendientes por desahogar, se cerró la fase probatoria y se procedió a declarar abierto el período de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

5. Acuerdo de cierre de instrucción y citación para sentencia. El dos de marzo de dos mil veintidós y al haberse agotado el plazo concedido para presentar alegatos, sin que las partes lo hubieren hecho; se decretó el cierre de instrucción y se turnó el expediente para el dictado de la resolución definitiva, que ahora se emite.

Determinado lo anterior, se procede al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

I. COMPETENCIA. Esta Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, es competente para conocer y resolver el

Procedimiento de Responsabilidad Administrativa del expediente número: **SUE/PRA/040/2021**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 fracción III, segundo párrafo, y 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 103 y 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; 1, 3 fracciones IV, XVI, XIX y XXVII, 9 fracción IV, 12, 13 y 209, fracciones IV y V de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 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 del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit; 25 y 27 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit –de aplicación supletoria–; así como los acuerdos TJAN-P-001/2021 y TJAN-P-033/2021, emitidos por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.

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.⁸ Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.”*

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

Por lo que se refiere a la prescripción de las facultades sancionatorias de este Tribunal, 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,

⁸ 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.

si los hechos ocurrieron en el [ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis](#), la prescripción operaría en el año [dos mil veintitrés](#), no obstante, en el caso particular la prescripción fue interrumpida mediante la admisión del IPRA, esto es, el [tres de junio de dos mil veintiuno](#), de conformidad con el artículo 112⁹ en relación con el 113¹⁰ ambos de la Ley General.

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

Bajo la citada premisa, y una vez analizados de manera integral los autos que engrosan el expediente [PRA/ASEN-DS/2016-AHUCATLAN/042](#) y su anexo, no se advierte la existencia de promoción alguna que denuncie la existencia de alguna de las causales de sobreseimiento e improcedencia prevista en la Ley General. En ese orden de ideas, esta Sala Unitaria no advierte que de los autos que integran el asunto, se desprenda 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.

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 [tres de junio de dos mil veintiuno](#), esto, al tener la autoridad substanciadora por admitido el [IPRA/2016-AHUACATLÁN/096](#).

En este tenor, de conformidad con los artículos Segundo¹¹ y Tercero¹² Transitorio de la Ley General publicada en el Diario Oficial de la Federación

⁹ Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

¹⁰ Artículo 113. La admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta Ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.

¹¹ 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.

¹² 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.

con fecha dieciocho de junio de dos mil dieciséis¹³, 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 Nayarit¹⁴, la Ley General; ello, no implica que las faltas cometidas durante la vigencia de la anterior Ley deban quedar sin sanción, pues tal hipótesis implicaría dejar impunes conductas respecto de las cuales existe un especial interés de la colectividad en que sean investigadas y, en su caso, sancionadas.

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)”¹⁵.

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.

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.

¹³Visible en el link: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf

¹⁴ 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

¹⁵ 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.

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.

III. HECHOS MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD. La autoridad investigadora en el IPRA identificado con el número **IPRA/2016-AHUACATLÁN/096**¹⁶, determinó en el punto “7.” del apartado identificado como “V. NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLOGICA DE LOS HECHOS”, que una vez concluidas las diligencias de investigación, derivadas de los resultados de la auditoría número ***** practicada al Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit, 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 desvío de recursos públicos 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. 4 Observación Núm. 1.AEI.16.MA.02.OPRF**, consistente en:

Resultado Núm. 4 Observación Núm. 1.AEI.16.MA.02.OPRF

Del análisis de los expedientes unitarios de la obra con el contrato número HXL-AHU-R23-007/2016, denominada “Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio Ahuacatlán primera etapa en las localidades de: Ahuacatlán, Zoatlán, Las Palmas, La Gloria, Las Cebollas, Las Guasimas, Uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit.”; se constató que en las tarjetas de precios unitarios presentadas por la empresa contratista, el

¹⁶ Visible de foja 1 (uno) a foja 7 (siete) del expediente IPRA/2016-AHUACATLÁN/096.

Ayuntamiento autorizó el uso inadecuado de maquinaria, por un importe de \$112,075.66 (ciento doce mil setenta y cinco pesos 66/100 moneda nacional) IVA incluido, tal como se indica a continuación:

En relación al concepto denominado “Conformación de terreno a base de material de banco con espesor promedio de 10 cms para lograr niveles de proyecto”, la empresa contratista consideró el uso de maquinaria en forma indebida, ya que la utilización del “camión volteo de 7 m3 de capacidad”, no se requería debido a que el precio del material de banco incluye el cargo por fletes y maniobras, como se puede apreciar en los “datos básicos de materiales y equipo de instalación permanente”.

Al haber identificado dicha duplicidad, la Auditoría Superior del Estado realizó el ajuste del precio unitario, tomando como base la misma tarjeta presentada por la empresa contratista del concepto antes referido, es decir se eliminó solamente la cantidad de “camión volteo de 7 m3 de capacidad”. Considerando lo anterior se obtuvo un costo directo del concepto de \$392.12 (trescientos noventa y dos pesos 12/100 moneda nacional), importe que al ser afectado por los porcentajes de: cargos indirectos 12.43%, financiamiento 0.15%, utilidad 12%, inspección y vigilancia 0.5%, registrados por el contratista, generó el precio unitario de \$426.34 (cuatrocientos veintiséis pesos 34/100 moneda nacional), el cual corresponde al precio verificado por la Auditoría Superior del Estado. Lo anterior originó una diferencia en costo real del concepto de \$70.12 (setenta pesos 12/100 moneda nacional), la cual al ser multiplicada por el volumen estimado, produjo el monto observado descrito en el siguiente recuadro.

RAMO 23, FORTALECIMIENTO FINANCIERO
 PAGO EN EXCESO POR UNA VALORACIÓN INADECUADA DE LOS PRECIOS UNITARIOS
 CUENTA PÚBLICA 2016

Clave	Concepto	Unidad	Insumos no Ejecutados y/o en Exceso	Precio Unitario \$			Volumen Estimado y Pagado \$	Monto Observado \$
				Estimado y Pagado	Verificado por la ASEN	Diferencia		
1.5	Conformación de terreno a base de material de banco con espesor promedio de 10 cms para lograr niveles de proyecto	M3	Camión volteo de 7 m3 de capacidad.	496.46	426.34	70.12	1,377.88	96,616.95
							Subtotal	96,616.95
							16% IVA	15,458.71
							Total	112,075.66

FUENTE: Estimaciones y tarjeta de precio unitario.

En el mismo sentido, del apartado del IPRA, identificado como: “VI. INFRACCIÓN IMPUTADA”¹⁷, se desprende esencialmente que la Autoridad Investigadora atribuye:

1. Al Presunto Responsable 1, en su carácter de de Director de Planeación y Desarrollo Municipal del Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit, que autorizó y

¹⁷ Visible a foja 4 (cuatro) a foja 5 (cinco) del expediente IPRA/2016-AHUACATLÁN/096.

realizó las gestiones para la asignación de recursos públicos, al haber firmado el resumen de los conceptos e importes que constituyeron las diversas estimaciones, y en consecuencia, haber solicitado el pago de las mismas.

Conviene señalar que en dichas estimaciones, se asignaron recursos públicos para el pago del concepto identificado como: *“1.5 CONFORMACION DE TERRENO A BASE DE MATERIAL DE BANCO CON ESPESOR PROEMDIO (sic) DE 10 CMS PARA LOGRAR NIVELES DE PROYECTO”*, identificado como irregular, ya que según lo asentado en la observación transcrita en líneas precedentes, la utilización del *“camión volteo de 7 m3 de capacidad”*, no se requería, debido a que el precio del material de banco incluía el cargo por fletes y maniobras; utilización innecesaria que fue –según la Autoridad Investigadora- autorizada por el presunto responsable, sin verificar y valorar correctamente las tarjetas de precios unitarios presentadas por la empresa contratista, infringiendo lo establecido por el artículo 10 de la Ley de Obras y Servicio Relacionados con las Mismas; y la fracción VII del numeral 113 del Reglamento de la Ley de Obras y Servicio Relacionados con las Mismas.

2. Por cuanto hace al Presunto Responsable 2, determinó que existían elementos de prueba suficientes para acreditar que la conducta desplegada, en su calidad de contratista ejecutor de la obra número HXL-AHU-R23-007/2016, encuadraba en la hipótesis prevista en el artículo 71 de la Ley General, correspondiente a la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**.

Lo anterior toda vez que, en dicho carácter de contratista, presentó –para su aprobación- las tarjetas de precios unitarios y en consecuencia, cobró indebidamente el citado concepto materia de la observación en trato, denominado *“Conformación de terreno a base de material de banco con espesor promedio de 10 cms para lograr niveles de proyecto”*; esto, ya que el uso del *“camión de volteo de 7 m3 de capacidad”*, fue observado y señalado como innecesario, al referir que el precio del material del banco incluía el cargo por fletes y maniobras. Infringiendo así, lo establecido en el párrafo segundo del artículo 55 y el diverso numeral 67, ambos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

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: **DESVÍO DE RECURSOS** –prevista en el artículo 54 de la Ley General-, imputada al Presunto Responsable 1, y la de **USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS** –prevista en el numeral 71-, imputada al Presunto Responsable 2.

IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS. En el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, esta Sala Unitaria Especializada procederá a determinar en primer lugar, si los actos ejecutados por el Presunto Responsable 1, durante el desempeño de su cargo público, incurren en la falta administrativa grave de **desvío de recursos públicos**, por haber autorizado, solicitado o realizado actos para la asignación o desvío de recursos públicos, materiales financieros o humanos, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables; específicamente, haber autorizado las tarjetas de precios unitarios –en las que se consideró el uso de maquinaria no requerida-, y posteriormente fueron cobradas por el contratista –Presunto Responsable 2-.

En segundo lugar, se procederá a determinar si con los actos realizados por el Presunto Responsable 2, en su calidad de contratista ejecutor de la obra pública referida, incurrió en la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, al realizar actos para apropiarse o hacer uso indebido o desviar de su objeto para el que estén previstos, los recursos públicos, ya sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a esos recursos; para el caso concreto, al haber presentado para su aprobación, las tarjetas de precios unitarios con el concepto observado, y con posterioridad, haberlo cobrado.

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 209¹⁸ de la Ley en cita, dispone que, tratándose de faltas graves, las Autoridades Substanciadoras deben

¹⁸ 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: ...

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 anunció, a efecto de acreditar las faltas que les atribuye a los presuntos responsables, las pruebas documentales públicas relacionadas en el IPRA.¹⁹

Por lo anterior y atendiendo el acuerdo²⁰ del **nueve de febrero 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.

¹⁹ Visible del reverso de la foja 05 (cinco) a la foja 07 (siete) del expediente IPRA/2016-AHUACATLÁN/096.

²⁰ Visible de la foja 60 (sesenta) a la foja 64 (sesenta y cuatro) del expediente SUE/PRA/040/2021.

V.2 Del Presunto Responsable 1. Respecto a las pruebas ofrecidas por el Presunto Responsable 1, se tiene que no asistió a la audiencia inicial y no obstante que presentó un escrito por medio del cual realizaba manifestaciones de defensa y ofrecía pruebas, no compareció a ratificarlo; razón por la cual y mediante el acuerdo de fecha catorce de septiembre de dos mil veintiuno²¹, le fue hecho efectivo el apercibimiento contenido dentro del diverso proveído dictado el ocho de julio del año próximo pasado²², teniéndose por no presentado –dicho escrito- y en consecuencia, por **precluído su derecho para ofrecer pruebas.**

V.3. Del Presunto Responsable 2. Con relación a las pruebas ofrecidas por el Presunto Responsable 2, se tiene que asistió a la audiencia inicial y ejerció su derecho de audiencia y defensa como lo establece la fracción VII del artículo 208 de la Ley General, pues de la lectura del acta se advierte que se le tuvieron por realizadas sus manifestaciones de manera escrita, y a través de su abogada defensora ofreció las pruebas: presuncional legal e instrumental de actuaciones, las cuales se encuentran relacionadas en el inciso B)²³ del referido acuerdo de fecha nueve de febrero de dos mil veintidós, mismas que se tuvieron por admitidas y desahogadas por su propia naturaleza.

VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.

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

²¹ Ubicado a foja 61 (sesenta y uno) del expediente de origen PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042.

²² A la vista a foja 27 (veintisiete) del expediente de origen PRA/ASEN-DS/2016-AHUACATLAN/042.

²³ Visible al reverso de la foja 62 (sesenta y dos) y foja 63 del expediente en trato SUE/PRA/040/2021.

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

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

En 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.

²⁴ 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.

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 desahogadas²⁵, 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, 134, 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.”*²⁶.

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 desvío de recursos públicos atribuida al Presunto Responsable¹, y la falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos atribuida al Presunto Responsable 2.

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 nueve de febrero de dos mil veintidós; mismas que, mediante el acuerdo de referencia, fueron admitidas y desahogadas.

Bajo esa tesitura, del análisis de las probanzas ofrecidas, admitidas y desahogadas a la Autoridad Investigadora, 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

²⁵ Según se desprende del multicitado acuerdo de fecha nueve de febrero de dos mil veintidós, visible de la foja 60 (sesenta) a la 64 (sesenta y cuatro) del expediente SUE/PRA/040/2021.

²⁶ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.

tanto, esta Sala Unitaria Especializada les otorga valor probatorio pleno, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 130, 131, 133, 134, 158 y 159 de la Ley General.

Valoración que encuentra sustento en la citada 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.*”²⁷.

VI.2 De los presuntos responsables 1 y 2. En referencia al Presunto Responsable 1, como quedó establecido con antelación al cuerpo de la presente resolución y ordenado en el diverso proveído de fecha catorce de septiembre de dos mil veintiuno –de los autos del expediente de origen-, su escrito de defensa y las probanzas ofrecidas, fueron desechadas.

Por cuanto al Presunto Responsable 2, en el multicitado acuerdo de fecha nueve de febrero de dos mil veintidós, se le tuvo por admitidas y valoradas las pruebas aportadas en su audiencia inicial.

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, 134, 158 y 159 de la Ley General. Valoración que además encuentra sustento en la jurisprudencia número doscientos veintiséis, de rubro: “*DOCUMENTOS PÚBLICOS, CONCEPTO DE 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*”.

Con relación a las pruebas Presuncional legal e instrumental de actuaciones, se les confiere valor probatorio de indiciarias, no obstante, podrá tenérseles por plenas cuando resulten fiables y coherentes de cuerdo a la verdad material conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generan convicción sobre la veracidad de los hechos; con fundamento en los artículos 130, 131 y 134 de la Ley General.

²⁷ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.

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

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.

En este punto, esta Sala Unitaria reitera que al derecho administrativo sancionador le son aplicables los principios del derecho penal. Bajo esta premisa, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, puede 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 y de las sanciones correspondientes y se cumple cuando consta en la norma de una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción, suponiendo en todo caso la presencia de una ley cierta que permita predecir con suficientes 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 de 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*,²⁸ 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 las conductas infractoras previstas en la Ley General, lo que se hace al tenor de lo siguiente:

VII.1 Falta administrativa grave de desvío de recursos públicos, imputada al Presunto Responsable 1.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora imputa al Presunto Responsable 1, la comisión de la falta administrativa grave de **desvío de recursos públicos**; por lo que es necesario, establecer lo que al efecto dispone la Ley General respecto de la misma, teniendo así que el artículo 54 del ordenamiento en cita, dispone:

*“Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el **servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.***
[...]"

-Énfasis añadido-

²⁸ 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.

De lo anterior se advierte que incurre en desvío de recursos públicos, el **servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.**

De ahí que para que un servidor público incurra en desvío de recursos públicos, deben acreditarse todos los elementos de la conducta infractora que son los siguientes:

1. Primer elemento. La **calidad** específica de la persona Presunta Responsable como **servidor público**;
2. Segundo Elemento. La **acción**, esto es, que haya autorizado, solicitado o realizado actos para la asignación o desvío de recursos públicos (materiales, humanos o financieros);
3. Tercer Elemento. La existencia del **recurso público** desviado (materiales, humanos o financieros), y;
4. Cuarto Elemento. Que las acciones atribuidas a la persona Presunta Responsable se haya realizado sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas jurídicas aplicables.

En ese sentido y con el fin de determinar si la conducta atribuida al Presunto Responsable 1, encuadra en el supuesto jurídico descrito; se procede al análisis de los elementos antes aludidos, al tenor del siguiente razonamiento:

1. La calidad específica de 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, con la documental pública consistente en la copia certificada del nombramiento²⁹ expedido por el entonces Presidente Municipal del H. XL Ayuntamiento, de fecha diecisiete de

²⁹ Visible a foja 8 del expediente IPRA/2016-AHUACATLÁN/096.

septiembre de dos mil catorce; 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 tiene valor probatorio pleno, al ser expedida 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 dicha calidad de servidor público del Presunto Responsables 1.

2. El segundo de los elementos: la acción; esto es, que el Presunto Responsable 1 haya autorizado, solicitado o realizado actos para la asignación o desvío de recursos públicos (materiales, humanos o financieros). Para el análisis y acreditación de este elemento –acción– se considera necesario establecer la existencia de una conducta de acción, es decir, que el Presunto Responsable 1 hayan autorizado, solicitado o realizado actos que deriven en una asignación o desvío de recursos públicos.

En el estudio de este elemento, es importante destacar que la sola acreditación de la conducta de acción, que para el caso concreto sería la de autorizar, no sería suficiente para tener por acreditado este segundo elemento de la falta administrativa, pues de manera indispensable se requiere acreditar también, que tal autorización generó un desvío o asignación de recursos públicos a un fin distinto; esto es, se debe exponer de manera precisa y clara, la descripción de la conducta desplegada por el Presunto Responsable 1, que permita, más allá de toda duda razonable, identificar el momento en que se materializa la asignación o el desvío de los recursos públicos financieros.

Así entonces, considerando las definiciones de asignar³⁰ y desviar, mismas que son necesarias a efecto de determinar y en su caso acreditar, que la asignación de recursos públicos financieros por concepto de pagos por uso

³⁰ **Asignar.** La real academia española define asignar: “*Del lat. assignāre. 1. tr. Señalar lo que corresponde a alguien o algo. 2. tr. Señalar, fijar. 3. tr. p. us. Nombrar, designar*”. Definición consultada en la liga de internet: <https://dle.rae.es/asignar>, el día 16 de noviembre de 2021.

de maquinaria innecesaria, se traduzca a una asignación o desvío de recursos públicos, que permita acreditar plenamente el segundo elemento en estudio.

En contabilidad, la asignación consiste en seleccionar un concepto a distribuir, que puede ser un ingreso, un gasto o un costo, y repartirlo entre los receptores, uno o varios (productos, períodos de tiempo, secciones, etcétera).³¹

Asignar entonces, se refiere a una acción consistente en distribuir un concepto, que puede ser un gasto o un costo y repartirlo a un receptor, que, en el presente caso, sería un recurso financiero público que fue autorizado para ser asignado a obligaciones derivadas de un contrato de obra pública.

Por su parte, el desvío, es la acción de apartar algo que perseguía un propósito, o como se encuentra definido en el sentido de "*Hacer cambiar de dirección. Ejemplo: Apartar. Ejemplo: desviar a uno de su deber. Disuadir. Ejemplo: desviar a uno de un proyecto. V. pr. Cambiar de dirección.*"³²

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

La autoridad Investigadora en el IPRA establece en el apartado identificado como "*VI. INFRACCIÓN IMPUTADA*" lo siguiente:

"... como Director de Planeación y Desarrollo Municipal del XL Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit [...] en el desempeño de su encargo tenía la obligación de llevar a cabo un adecuado cumplimiento de sus funciones, con la legalidad y eficacia que deben regir en el servicio público y en este caso en particular era el responsable de valorar correctamente las tarjetas de precios unitarios mismas que fueron presentadas por la empresa contratista, evitando así autorizar el uso de maquinaria que era innecesaria; lo anterior de conformidad por el artículo 10 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas [...]

[...]

*En conclusión, [...] la presunta responsabilidad de ******, quien se ostentó como Director de Planeación y Desarrollo Municipal del XL Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit; al haber autorizado el uso de maquinaria innecesaria para la realización de la obra denominada "Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de: Ahuacatlán, Zoatlán, Las Palmas, Las Glorias, Las Cebollas, Las Guasimas, Uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit", en virtud de que la misma encuadra en el artículo 54 párrafo primero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas [...] al haber autorizado el pago de maquinaria indebida ya que el camión de volteo no se*

³¹ Definición localizable bajo el dominio de internet <https://deconceptos.com/ciencias-sociales/asignacion>, consultado el 16 de noviembre de 2021

³² Definiciones consultables en la liga de internet: https://www.definiciones-de.com/Definición/de/desviar.php#definición_snip

requería debido a que el precio del material de banco incluía el cargo por fletes y maniobras [...].”

De lo anterior, es posible determinar que la Autoridad Investigadora pretende acreditar que el Presunto Responsable 1, al autorizar los pagos de las estimaciones que –entre otras cosas- contenían el cobro por el uso de la maquinaria observada como innecesaria, considerada en las tarjetas de precios unitarios; desvió recursos públicos, es decir, la cantidad pagada por el concepto en trato fue desviada de un fin público, pues el uso de la maquinaria fue innecesaria, atendiendo a la verificación efectuada a los conceptos contemplados en las tarjetas de precios unitarios presentadas por el contratista.

A juicio de esta Sala Unitaria, la descripción de los hechos, establecida en el numeral 1 del apartado “VI. INFRACCIÓN IMPUTADA”, no se encuentra debidamente relacionada con la falta que se le imputa al Presunto Responsable 1, ni expone de manera documentada con las pruebas idóneas y suficientes, los motivos de la comisión de la presunta responsabilidad administrativa.

Esto es, del análisis efectuado a las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora, descritas en el inciso A) numerales dos al diecinueve del multicitado acuerdo de nueve de febrero de dos mil veintidós³³; se advierte lo siguiente:

Pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora	Observaciones de la Sala Unitaria
<p>2. Documental Pública. – Contrato de obra número HXL-AHU-R23-007/2016 celebrado entre el Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit y el C. Ing. *****; como contratista de la obra denominada “CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTACIÓN HIDRÁULICA EN DIFERENTES CALLES DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN PRIMERA ETAPA EN LAS LOCALIDADES DE: AHUACATLAN; ZOATLAN; LAS PALMAS; LA GLORIA; LAS CEBOLLAS; LAS GUÁSIMAS; UZETA MUNICIPIO DE AHUACATLAN, NAYARIT.” (sic) (Consta en ocho fojas certificadas, visibles de foja diez a foja dieciocho del expediente del IPRA).</p>	<p>Documental con la cual se acredita el objeto del contrato, el precio a pagar por los trabajos objeto del mismo, así como los plazos, forma y lugar de pago y, cuando corresponda, de los ajustes de costos.</p>
<p>3. Documental Pública. – Factura A-153 del veintidós de diciembre de dos mil dieciséis con Registro Federal Contribuyentes ***** por concepto de pago de anticipo de la obra: “Construcción de pavimentación hidráulica en</p>	<p>Con dicha documental, se acredita que la empresa contratista recibió –del Ayuntamiento- la suma de dinero por la cantidad de \$1,497,178.14 (un millón cuatrocientos noventa y siete mil ciento setenta y ocho pesos 14/100 m.n.) y bajo el concepto de pago de anticipo de la obra.</p>

³³ Visible de la foja 60 (sesenta) a la 64 (sesena y cuatro) del expediente que se resuelve.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit Sala Unitaria Especializada

Pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora	Observaciones de la Sala Unitaria
<p>diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de Ahuacatlán, zoatlán, las palmas, la gloria, las cebollas, las guásimas, uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit". (en una foja certificada, ubicadas de foja diecinueve a foja veinte del expediente del IPRA).</p>	
<p>4. Documental Pública. – Transferencia SPEI del diez de enero de dos mil diecisiete por concepto de anticipo 30% pavimentación hidráulica varias localidades. (Consta de dos fojas, visible a fojas veintiuno a veintitrés del Expediente de Investigación).</p>	<p>Se acredita con la documental de referencia, que el monto señalado en el punto precedente, por concepto de anticipo, fue efectivamente recibido en la cuenta bancaria del contratista.</p>
<p>5. Documental Pública. – Control acumulativo de estimaciones del siete de febrero de dos mil diecisiete. (Consta de una foja, ubicada a foja veinticuatro y veinticinco del Expediente de Investigación).</p>	<p>De dicha documental, se advierte la firma del contratista y se describen los conceptos de obra (entre los que destaca el 1.5 observado), la unidad, el precio unitario, la cantidad contratada, la cantidad de la estimación 1 y el importe a cobrar; asimismo, contiene información referente a la fecha de elaboración, al periodo estimado, el lugar de la obra y el nombre de la empresa contratista.</p>
<p>6. Documental Pública. – Factura A-161 del ocho de febrero de do (sic) mil diecisiete con Registro Federal de Contribuyentes ***** por concepto de pago de la estimación número uno de la obra: "Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de Ahuacatlán, zoatlán, las palmas, la gloria, las cebollas, las guásimas, uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit". (en dos fojas certificadas, ubicadas de foja veintiséis a foja veintiocho del expediente del IPRA).</p>	<p>Con dicha documental, se acredita que la empresa contratista recibió –del Ayuntamiento- la suma de dinero por la cantidad de \$772,910.27 (setecientos setenta y dos mil novecientos diez pesos 27/100 m.n.) y bajo el concepto de pago de pago de la estimación número uno, de la referida obra.</p>
<p>7. Documental Pública. – Transferencia SPEI del diez de febrero de dos mil diecisiete por concepto de estimación uno pavimentación hidráulica factura A 161. (En una foja certificada, visible a fojas veintinueve y treinta del expediente del IPRA).</p>	<p>Se acredita con la documental de referencia, que el monto por concepto de anticipo –señalado en el punto precedente-, fue efectivamente recibido en la cuenta bancaria del contratista.</p>
<p>8. Documental Pública. – Estimación uno del siete de febrero de dos mil diecisiete. (Consta de dos fojas certificadas, ubicadas de foja treinta y uno a treinta y tres del expediente del IPRA).</p>	<p>Documental de la que es posible verificar que la estimación uno se encuentra firmada por el contratista y el entonces director de Planeación y Desarrollo Municipal, ahora Presunto Responsable 1. Asimismo, se describen los conceptos de obra, la unidad, el precio unitario, la cantidad contratada, la cantidad de la estimación en trato y el importe a cobrar por la misma; por último, contiene información referente a la fecha de elaboración, al periodo estimado, el lugar de la obra y el nombre del contratista.</p>
<p>9. Documental Pública. – Factura A-165 del ocho de marzo de dos mil diecisiete con Registro Federal de Contribuyentes ***** por concepto de pago de la estimación número dos de la obra: "Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de Ahuacatlán, zoatlán, las palmas, la gloria, las cebollas, las guásimas, uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit". (en cuatro fojas certificadas, ubicadas de foja treinta cuatro a foja treinta y ocho del expediente del IPRA).</p>	<p>Con dicha documental, se acredita que la empresa contratista recibió –del Ayuntamiento- la suma de dinero por la cantidad de \$1,416,567.79 (un millón cuatrocientos dieciséis mil quinientos sesenta y siete pesos 79/100 m.n.) y bajo el concepto de pago de pago de la estimación número dos, de la referida obra.</p>
<p>10. Documental Pública. – Liberación de recurso del siete de marzo de dos mil diecisiete por concepto de pago de estimación número dos factura A-165 de la obra:</p>	<p>Acreditándose con dicha documental, la solicitud signada por el Presunto Responsable 1, dirigida al entonces Encargado de la Tesorería Municipal, a efecto de que</p>



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit Sala Unitaria Especializada

Pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora	Observaciones de la Sala Unitaria
<p><i>"Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de Ahuacatlán, zoatlán, las palmas, la gloria, las cebollas, las guásimas, uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit". (En una foja certificada, visible a fojas treinta y nueve y cuarenta del expediente del IPRA).</i></p>	<p>este último procediera a la liberación del recurso para realizar con posterioridad, el pago del anticipo del 30% de la obra, así como de las estimaciones uno y dos.</p>
<p>11. Documental Pública. – Transferencia SPEI del nueve de marzo de dos mil diecisiete por concepto de estimación dos pavimentación hidráulica factura A 165. (En una foja certificada, visible a fojas cuarenta y uno y cuarenta y dos del expediente del IPRA).</p>	<p>Se acredita con la documental de referencia, que el monto por concepto de anticipo –señalado en el punto marcado con el número "9."-, fue efectivamente recibido en la cuenta bancaria del contratista.</p>
<p>12. Documental Pública. – Estimación dos del seis de marzo de dos mil diecisiete. (Consta de una foja certificada, ubicadas de foja cuarenta y tres a foja cuarenta y cinco del expediente del IPRA).</p>	<p>Documental de la que es posible verificar, que la estimación dos se encuentra firmada por el contratista y el entonces director de Planeación y Desarrollo Municipal, ahora Presunto Responsable 1. Asimismo, se describen los conceptos de obra, la unidad, el precio unitario, la cantidad contratada, la cantidad de la estimación en trato y el importe a cobrar por la misma; por último, contiene información referente a la fecha de elaboración, al periodo estimado, el lugar de la obra y el nombre del contratista.</p>
<p>13. Documental Pública. – Factura A-171 del siete de abril de dos mil diecisiete con Registro Federal de Contribuyentes ***** por concepto de pago de la estimación número tres de la obra: "Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de Ahuacatlán, zoatlán, las palmas, la gloria, las cebollas, las guásimas, uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit". (en dos fojas certificadas, ubicadas de foja cuarenta y seis a foja cuarenta y ocho del expediente del IPRA).</p>	<p>Con dicha documental, se acredita que la empresa contratista recibió –del Ayuntamiento- la suma de dinero por la cantidad de \$888,039.74 (ochocientos ochenta y ocho mil treinta y nueve pesos 74/100 m.n.) y bajo el concepto de pago de pago de la estimación número tres, de la referida obra.</p>
<p>14. Documental Pública. – Control acumulativo de estimaciones del tres de abril de dos mil diecisiete. (Consta de una foja, ubicada a foja cuarenta y nueve y cincuenta del Expediente de Investigación).</p>	<p>De la referida documental, se advierte la firma del contratista y se describen los conceptos de obra (entre los que destaca el 1.5 observado), la unidad, el precio unitario, la cantidad contratada, la cantidad de la estimación 3 y el importe a cobrar; asimismo, contiene información referente a la fecha de elaboración, al periodo estimado, el lugar de la obra y el nombre de la empresa contratista.</p>
<p>15. Documental Pública. – Factura A-176 del tres de mayo de dos mil diecisiete con Registro Federal de Contribuyentes ***** por concepto de pago de la estimación número cuatro de la obra: "Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de Ahuacatlán, zoatlán, las palmas, la gloria, las cebollas, las guásimas, uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit". (en una foja certificada, ubicada a fojas cincuenta y uno y cincuenta y dos del expediente del IPRA).</p>	<p>Con dicha documental, se acredita que la empresa contratista recibió –del Ayuntamiento- la suma de dinero por la cantidad de \$140,882.27 (ciento cuarenta mil ochocientos ochenta y dos pesos 27/100 m.n.) y bajo el concepto de pago de pago de la estimación número cuatro, de la referida obra.</p>
<p>16. Documental Pública. – Control acumulativo de estimaciones del dieciocho de abril de dos mil diecisiete. (Consta de una foja, ubicada a foja cincuenta y tres y cincuenta y cuatro del Expediente de Investigación).</p>	<p>Documental de la que se advierte obra la firma del contratista, y se describen los conceptos de obra (entre los que destaca el 1.5 observado), la unidad, el precio unitario, la cantidad contratada, la cantidad de la estimación 4 y el importe a cobrar; asimismo, contiene información referente a la fecha de elaboración, al periodo estimado, el lugar de la obra y el nombre de la empresa contratista.</p>



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

**Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada**

Pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora	Observaciones de la Sala Unitaria
<p>17. Documental Pública. – Factura A-177 del tres de mayo de dos mil diecisiete con Registro Federal de Contribuyentes ***** por concepto de pago de la estimación número cinco finiquito de la obra: “Construcción de pavimentación hidráulica en diferentes calles del municipio de Ahuacatlán primera etapa en las localidades de Ahuacatlán, zoatlán, las palmas, la gloria, las cebollas, las guásimas, uzeta, municipio de Ahuacatlán, Nayarit”. (en una foja certificada, ubicada a fojas cincuenta y cinco y cincuenta y seis del expediente del IPRA).</p>	<p>Con dicha probanza, se acredita que la empresa contratista recibió –del Ayuntamiento- la suma de dinero por la cantidad de \$236,295.46 (doscientos treinta y seis mil doscientos noventa y cinco pesos 46/100 m.n.) y bajo el concepto de pago de pago de la estimación número cinco, finiquito de la obra observada.</p>
<p>18. Documental Pública. – Control acumulativo de estimaciones del tres de mayo de dos mil diecisiete. (Consta de una foja, ubicada a foja cincuenta y siete y cincuenta y ocho del Expediente del IPRA).</p>	<p>Documental de la que se advierte obra la firma del contratista, y se describen los conceptos de obra (entre los que destaca el 1.5 observado), la unidad, el precio unitario, la cantidad contratada, la cantidad de la estimación 5 y el importe a cobrar; asimismo, contiene información referente a la fecha de elaboración, al periodo estimado, el lugar de la obra y el nombre de la empresa contratista.</p>
<p>19. Documental Pública. – Bases de licitación del tres de diciembre de dos mil dieciséis. (Integrada en veinte fojas certificadas, ubicadas de foja cincuenta y nueve a setenta y nueve del Expediente del IPRA).</p>	<p>Documental con la cual se acredita el origen de la obra auditada.</p>

Con las anteriores documentales públicas, solo es posible acreditar que el Presunto Responsable 1, en su desempeño como Director de Planeación y Desarrollo Municipal del H. XL Ayuntamiento de Ahuacatlán, Nayarit, autorizó y solicitó el pago de las estimaciones, acorde a los trabajos ejecutados en apego al contrato de obra, así como el cobro de tales pagos por parte del contratista ejecutor de la misma.

Así entonces, la imputación de la Autoridad Investigadora, en el sentido de que el Presunto Responsable 1 autorizó el uso y en consecuencia, los pagos por el uso de maquinaria innecesaria, considerados en las tarjetas de precios unitarios y con posterioridad en las estimaciones; 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- determinó que el uso de la maquinaria observada, era considerada como innecesaria.

Por el contrario, se limitó a referir lo plasmado por la entidad fiscalizadora en en la observación abordada: “Del análisis de los expedientes unitarios de la obra con el contrato HXL-AHU-R23-007/2016 [...]; se constató que en las tarjetas de precios unitarios presentadas por la empresa contratista, el Ayuntamiento autorizó el uso inadecuado de maquinaria, por un importe de

\$112,075.66 (ciento doce mil setenta y cinco pesos 66/100 moneda nacional)

[...].

Y, si bien refirió que: *“En relación al concepto denominado “Conformación de terreno a base de material de banco con espesor promedio de 10 cms para lograr niveles de proyecto”, la empresa contratista consideró el uso de maquinaria en forma indebida, ya que la utilización del “camión de volteo de 7 m3 de capacidad”, no se requería debido a que el precio del material de banco incluye el cargo por fletes y maniobras, como se puede apreciar en los “datos básicos de materiales y equipo de instalación permanente””*.

Esto último no fue probado, ya que no obra en autos el documento con el cual se acredite como es que se arribó a la conclusión de que la autorización del uso –y posterior pago, contemplado en las estimaciones referidas en líneas precedentes- de la maquinaria observada, era innecesaria; por lo que este segundo elemento de la falta administrativa grave de desvío de recursos públicos, **no se encuentra acreditado**.

Bajo esa tesitura, para esta Sala Unitaria Especializada no queda plenamente acreditado que el Presunto Responsable 1 haya autorizado el pago de estimaciones que contenían el pago por el uso de maquinaria innecesaria; 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, consistió en que se autorizó y pagó el concepto que contenía el uso de maquinaria innecesaria, esto es, que obrara un documento que permitiera corroborar de manera fehaciente, que en primer término, el uso del *“camión de volteo de 7m3 de capacidad”* no se requería, ya que el diverso concepto *“material de banco”* incluía el cargo por fletes y maniobras, y en consecuencia, dicho pago fue realizado en exceso.

Lo anterior, pues el Presunto Responsable 1 no está obligado a probar su inocencia, derivado de que tiene reconocida tal calidad a priori.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006³⁴, 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 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, derivó la jurisprudencia P.J.100/2006³⁵, 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,

³⁴ 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.

³⁵ 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.

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.

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 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. 43/2014³⁶ (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

³⁶ 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

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]

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 desvío de recursos, 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 Desvío de Recursos 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.2. Presunto Responsable 2, Uso Indevido de Recursos Públicos. En el presente PRA, la Autoridad Investigadora imputa al Presunto Responsable 2, 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 el Presunto Responsable 1, correspondiente a la de **desvío de recursos públicos**.

Así entonces y en el caso particular, la presunta comisión de la falta administrativa grave referida, se encuentra vinculada a conductas concurrentes, esto es, a que por una parte el Presunto Responsable 1 supuestamente autorizó el uso –y en consecuencia solicitó el pago por ello– de maquinaria considerada innecesaria, y con esa conducta irregular, originó que el Presunto Responsable 2, haya obtenido el cobro indebido por el citado uso de maquinaria referida como innecesaria; siendo así posible establecer, que si del análisis a las imputaciones de la Autoridad Investigadora y del estudio a los medios probatorios aportados para tal efecto, no fue posible acreditar la conducta desplegada por el Presunto Responsable 1, como quedó plasmado en el apartado VII.1 anterior, es obvio que la supuesta falta imputada al Presunto Responsable 2, 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 **desvío de recursos públicos**, imputada al Presunto Responsable 1, en razón de que no se acreditó fehacientemente –con prueba idónea- el segundo de los elementos, esto es, que la conducta de acción desplegada haya originado un desvío de recursos públicos; esta condición se traslada a la presunta comisión de la falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos imputada al Presunto Responsable 2, 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 2, se haya apropiado de recursos públicos financieros –recibido por el pago de las estimaciones respectivas, en las que se consideró el uso de maquinaria innecesaria-.

Así entonces, si no se acreditó la comisión de la falta administrativa grave de **desvío de recursos públicos** imputada al Presunto Responsable 1, 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 2, haya obtenido un pago por el uso de maquinaria innecesaria, más aún, cuando la Autoridad Investigadora aportó las mismas pruebas para pretender acreditar la existencia de las conductas imputadas a los presuntos responsables, pero como ya se determinó en el apartado VII.1 anterior, no se acredita de ninguna manera como es que la Autoridad Investigadora llegó a la conclusión de que el uso de dicha maquinaria, fue innecesario y por ende, su pago irregular, pues no existe en el IPRA ninguna determinación en este sentido.

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 2, establece en el apartado identificado como VI. *INFRACCIÓN IMPUTADA*, que:

*“Se vincula a la comisión de la falta administrativa grave a ***** como contratista de la obra [...]; al haber cobrado el concepto denominado “Conformación de terreno a base de material de banco con espesor promedio de 10 cms para lograr niveles de proyecto”, ya que la utilización del “camión de volteo de 7 m3 de capacidad”, no se requería debido a que el precio del material de banco incluye el cargo por fletes y maniobras, como se pudo apreciar en los “datos básicos de materiales y equipo de instalación permanente”, en contraposición a lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas [...]”.*

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 uso –y en consecuencia el cobro- del camión de volteo era innecesario, ya que otro concepto –como lo es el del “*precio del banco de material*”- incluía; no existe un documento que permita dilucidar y acredite dicha afirmación, es decir, no es posible encontrar un argumento de la Autoridad Investigadora que permita el análisis de las pruebas de manera tal que se acredite la existencia de la conducta, y que su consecuencia sea el desvío o el uso 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. 43/2014³⁷ (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]

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.

³⁷ 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

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 fueron atribuidas al Presunto Responsable 1, así como al Particular —como Presunto Responsable 2- 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, en razón de ser el cúmulo probatorio aportado por la Autoridad Investigadora, 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 respecto al Presunto Responsable 1, sus actos consistieron en autorizar el uso y en consecuencia el pago de maquinaria referida como innecesaria, y por cuanto hace al Presunto Responsable 2, en apropiarse de recursos públicos, por el cobro del referido uso de la maquinaria observada como innecesaria; por lo que, ante tales deficiencias en la investigación, esta Sala Unitaria Especializada considera que las faltas administrativas imputadas a los Presuntos Responsables 1 y 2, resultan inexistentes.

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:

IX. RESOLUTIVOS.

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

SEGUNDO. No se acreditó la responsabilidad administrativa del C. ***** en la comisión de la falta administrativa grave de **desvío de recursos públicos.**

TERCERO. No se acreditó la responsabilidad del particular C. ***** vinculado con la comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos.**

CUARTO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 193 fracción VI y 209 fracción V de la Ley General, se ordena la notificación personal de la presente resolución al C. ***** y al particular C. ***** , y por oficio a las Autoridades partes en el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.

QUINTO. Se hace del conocimiento a las partes del derecho que tienen para impugnar la presente sentencia en los términos dispuestos por el artículo 215 de la Ley General.

Notifíquese y Cúmplase.

Así lo proveyó la Magistrada 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.