

**PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS POR LA COMISIÓN DE FALTA GRAVE.**

EXPEDIENTE: **SUE-PRA/051/2022**

**Tepic, Nayarit; a diecinueve de junio del dos mil veintitrés.**

**Vistos** para resolver los autos del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por faltas graves 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 el expediente de investigación, iniciado en contra de los **C.C. \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\***, por la presunta comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**; procediéndose con base en el siguiente:

**CONTENIDO**

APARTADO	Pág.
<b>ANTECEDENTES</b> .....	2
A) Autoridad Investigadora: Inicio de la investigación. ....	2
B) Autoridad Substanciadora: Actuaciones. ....	2
C) Procedimiento ante el Tribunal. ....	3
<b>CONSIDERANDOS</b>	
<b>I. COMPETENCIA</b> .....	4
<b>II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b> .....	4
<b>III. HECHOS MOTIVOS DE RESPONSABILIDADES</b> .....	9
<b>IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS</b> .....	10
<b>V. MEDIOS DE PRUEBA</b> .....	11
<b>VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS</b> .....	12
<b>VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN</b> .....	15
<b>VII.1 Falta administrativa grave de Abuso de Funciones</b> .....	16
<b>VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES</b> .....	30
<b>IX. RESOLUTIVOS</b> .....	31

**GLOSARIO**

<b>Autoridad Investigadora:</b>	Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
<b>Autoridad Substanciadora:</b>	Titular de la Dirección Substanciadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
<b>Ayuntamiento:</b>	XXXVII H. Ayuntamiento Constitucional del municipio de Jala, Nayarit.
<b>Falta administrativa:</b>	La falta administrativa grave atribuida a las personas presuntas responsables, previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en este asunto es <b>abuso de funciones</b> .
<b>IPRA:</b>	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, en este caso, identificado con la nomenclatura <b>IPRA/2016-JALA/156</b> .
<b>Ley General:</b>	Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<b>PRA</b>	Procedimiento de Responsabilidad Administrativa en sede jurisdiccional.
<b>Presunto Responsable 1:</b>	El C. ***** , en su carácter de Director de COPLADEMUN del Ayuntamiento, en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
<b>Presunto Responsable 2:</b>	El C. ***** , en su carácter de Tesorero Municipal en el Ayuntamiento en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
<b>Sala Unitaria:</b>	Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
<b>Tribunal</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.

## ANTECEDENTES

### A) AUTORIDAD INVESTIGADORA.

**1. Acuerdo de Inicio de Investigación.** El **treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho**, la Autoridad Investigadora tuvo por recibido el memorándum ASEN/AOP-040/2018, instruyendo efectuar las diligencias de investigación.

**2. Calificación de la falta administrativa.** El **veintiuno de marzo de dos mil veintidós**, una vez concluidas las investigaciones respectivas, la Autoridad Investigadora, dictó acuerdo<sup>1</sup> de cierre de investigación y calificó la falta administrativa imputada a los Presuntos Responsables, como **graves**, ordenando elaborar el IPRA correspondiente.

**3. IPRA.** El **veintitrés de marzo de dos mil veintidós**, la Autoridad Investigadora elaboró el IPRA identificado con la nomenclatura: **IPRA/2016-JALA/156**, en el que consideró existían elementos probatorios para acreditar la existencia de la falta administrativa grave prevista en el artículo 57 de la Ley General –**abuso de funciones**– en relación con el resultado de la investigación realizada.

El IPRA y sus anexos, fueron presentados ante la Autoridad Substanciadora el **uno de abril de dos mil veintidós**.<sup>2</sup>

### B) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA.

**1. Admisión del IPRA.** Mediante acuerdo de fecha **cuatro de abril de dos mil veintidós**,<sup>3</sup> la Autoridad Substanciadora admitió el IPRA **IPRA/2016-JALA/156** y formó el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-JALA/144**, dando inicio al presente PRA, ordenando la citación a las partes a la diligencia para el desahogo de la Audiencia Inicial correspondiente.

<sup>1</sup> Visible a foja 46 del expediente de investigación.

<sup>2</sup> A través del memorándum MEMO/DGAJ-DI/415/2022.

<sup>3</sup> Visible de foja 1 y 2 del expediente PRA/ASEN-DS/2016-JALA/144, en adelante expediente de origen.

**2. Desahogo de la audiencia inicial.** Los días **cuatro y veintitrés de mayo del dos mil veintidós**, se llevaron a cabo el desahogó<sup>4</sup> de las Audiencias Iniciales prevista en la fracción V del artículo 208 de la Ley General, a la que acudieron las partes, quienes hicieron las manifestaciones que consideraron procedentes y en particular, presentaron diversos escritos con sus argumentos de defensa y las pruebas que ofrecieron en su descargo; por su parte, la Autoridad Investigadora ratificó el IPRA y ofreció las pruebas que se contenían en el mismo.

**3. Envío del expediente al Tribunal.** El **veinticinco de mayo del dos mil veintidós**, la Autoridad Substanciadora mediante el oficio **ASEN/DGAJ-DS/501/2022**,<sup>5</sup> presentó ante la oficialía de partes de este Tribunal, los autos del expediente **PRA/ASEN-DS/201-JALA/144** y su anexo, para el trámite y resolución del presente PRA.

### **C) PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.**

**1. Recepción, turno y trámite.** Mediante acuerdo de veinticinco **de mayo del dos mil veintidós**, se tuvo por recibido en este Tribunal, el expediente **PRA/ASEN-DS/2016-JALA/144** y su anexo, el cual se registró con el número de expediente **SUE-PRA/051/2022** y se turnó a esta Sala Unitaria, a efecto de que se diera el trámite y resolución que en derecho correspondiera.

**2. Acuerdo de admisión a trámite.** En razón de lo anterior, mediante acuerdo<sup>6</sup> de **siete de octubre del dos mil veintidós**, esta Sala Unitaria, admitió a trámite el expediente respectivo y asumió competencia, para su tramitación y dictado de la resolución que corresponda.

**3. Acuerdo de admisión y desahogo de pruebas.** El **veintitrés de enero del dos mil veintitrés**, se dictó acuerdo<sup>7</sup> por el cual, en cumplimiento a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 209 de la Ley General, se procedió al análisis y estudio de las pruebas aportadas por las partes, para su admisión y desahogo. Así entonces, se tuvieron por admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes, desahogándose en los términos del acuerdo referido y cerrándose el período probatorio.

**4. Período de alegatos.** En el referido acuerdo del punto inmediato anterior, se ordenó la apertura del período de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes, por lo que, dentro del término concedido, se tiene a la Autoridad Investigadora presentando su escrito de alegatos.

---

<sup>4</sup> El Presunto Responsable 1 el día 4 de mayo de 2022, visible en la foja 15 del expediente de origen; por cuanto al Presunto Responsable 2, el día 23 de mayo de 2022, visible a foja 22 del expediente de origen.

<sup>5</sup> Visible a foja 1 del expediente en trato.

<sup>6</sup> Visible a foja 5, *idem*.

<sup>7</sup> Visible a foja 18 del expediente en trato.

**5. Cierre de instrucción.** Concluido el período de alegatos, mediante acuerdo<sup>8</sup> de **nueve de marzo del dos mil veintitrés**, se decretó el cierre de instrucción y se ordenó el estudio y verificación de las constancias; para posteriormente con fecha **veintiuno de abril del dos mil veintitrés**, ordenar<sup>9</sup> el turno del expediente, para el dictado de la presente resolución.

**6. Plazo para el dictado de la resolución.** Una vez recibidas las constancias de notificación a las partes del acuerdo de **veintiuno de abril del dos mil veintitrés**, con fecha **nueve de mayo del dos mil veintitrés**, se recibió el expediente en esta Sala Unitaria, siendo el momento de inicio del cómputo del plazo para el dictado de la resolución que nos ocupa.

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

## CONSIDERANDOS

**I. COMPETENCIA.** Esta Sala Unitaria Especializada,<sup>10</sup> es competente para conocer y resolver el presente PRA identificado con el expediente número **SUE-PRA/052/2022**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, segundo párrafo y 116, fracción V de la Constitución; 103 y 104 de la Constitución Local; 1, 3 fracciones IV, XVI, XIX y XXVII, 9 fracción IV, 12, 13, 118 y 209, fracciones IV y V de la Ley General; 1, 2, 5 fracciones III, IV, V y VIII, 7 fracción III, 19 fracciones I, II, III, IV y XVII, 36, 42, 43, 44 fracciones I, III y X, 45 fracciones I, II y IX de la Ley Orgánica; 25 y 27 de la Ley de Justicia –de aplicación supletoria-; así como de los acuerdos TJAN-P-001/2021 y TJAN-P-033/2021, emitidos por el Pleno del Tribunal.

Lo anterior, toda vez que, en el expediente en que se actúa, se imputa a los Presuntos Responsables, la probable comisión de una falta administrativa grave, esta es, el **abuso de funciones**, establecida en el artículo 57 de la Ley General; que corresponde y es competencia de esta Sala Unitaria.

**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.

<sup>8</sup> Visible en la foja 32 del expediente en trato.

<sup>9</sup> Mediante acuerdo visible a foja 39 del expediente en trato.

<sup>10</sup> Mediante Acuerdo TJAN-P-001/2021, el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, aprobó el inicio formal de funciones de las Salas Unitarias Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, determinándose que la Primera Sala Unitaria Especializada este a cargo de la Magistrada Numeraria Maestra Irma Carmina Cortés Hernández. Asimismo, mediante acuerdo P-033/2021, el Pleno del Tribunal con motivo de la reforma Constitucional y Legal, aprobó la modificación de la denominación de la Primera Sala Unitaria Especializada a **Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas**, misma que continuará conocimiento de los asuntos en materia de responsabilidades administrativas.

Criterio adoptado a su vez en la contradicción de tesis del rubro: “*IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.*”<sup>11</sup> *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.*”

En este punto, se tiene que el **Presunto Responsable 1**, manifestó como causal de improcedencia del presente PRA, esencialmente, que las autoridades investigadora y substanciadora, no eran competentes en razón de que el recurso público involucrado en la obra pública en las que se detectaron las irregularidades imputadas, eran recursos provenientes de fondos y recursos de naturaleza **federal**, es decir, que, por tratarse de **recursos federales**, dichas autoridades resultaban incompetentes, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 fracción II de la Ley General.

De lo anterior, se determina que, **su agravio deviene infundado**, toda vez que no existe razón jurídica para determinar una diferencia entre recursos de carácter federal o estatal, ya que la Ley General, es un marco de actuación para las autoridades en general y no prevé una determinación específica que determine ámbitos de competencia por el ejercicio de recursos públicos.

Incluso, contrario a lo que manifiestan, la Ley General es un cuerpo normativo cuyo objetivo primordial, es el combate a la corrupción y el debido cumplimiento de las obligaciones concernientes al servicio público, lo que implica que no exista deficiencias en su actuación y cumplimiento de sus fines.

Por lo que, donde la norma no distingue, esta Sala Unitaria no tiene facultad ni atribución para hacer distinción o diferencia alguna.

Lo anterior, tiene fundamento en los párrafos primero, segundo, penúltimo y último párrafo de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución, que disponen lo siguiente:

**“Artículo 109.** *Los Servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

*[...]*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.*

*Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en*

<sup>11</sup> 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.

*las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.*

[...]

*Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.*

*Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y*

[...]"

**[Énfasis añadido].**

De lo transcrito, se desprende que la Constitución, otorga a los entes públicos estatales, así como los municipales; competencia para que lleven a cabo las atribuciones referidas en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución, sin que se advierta una exclusividad de competencias prevista por la Constitución.

También, se desprende que serán los Tribunales Administrativos competentes, quienes resolverán en cuanto a las faltas administrativas graves, conforme al segundo párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución, en ese sentido, el presente argumento carece de sustento jurídico, haciéndolo inoperante.

Aunado a lo anterior, esta Sala Unitaria, advierte que las personas servidores públicos presuntos responsable, pertenecieron a la administración pública estatal y son quienes ejecutaron materialmente las infracciones imputadas, encontrándose sujetas al régimen y competencia de las autoridades locales, en términos del invocado artículo de la Constitución.

En el mismo sentido, el **Presunto Responsable 1**, manifestó, esencialmente, que le causa agravio el estar sujeto al presente PRA, toda vez que se violenta el principio de no **retroactividad de las leyes** aplicables, pues considera que las autoridades carecen de competencia en razón de la entrada en vigor de las leyes aplicables, en este punto se determina que, **no le asiste la razón**, por lo siguiente:

**Normatividad aplicable.** Cabe precisar que las conductas imputadas a los **Presuntos Responsables 1 y 2**, se ejecutaron durante el ejercicio fiscal **dos mil dieciséis (2016)**, 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 estando vigente la Ley General, es decir, la investigación inició el **treinta y uno de mayo de dos mil dos mil dieciocho** y el procedimiento administrativo dio inicio el **cuatro de abril de dos mil veintidós**, esto, al tener la Autoridad Substanciadora por admitido el **IPRA/2016-JALA/156**.

En este tenor, de conformidad con los artículos Segundo<sup>12</sup> y Tercero<sup>13</sup> Transitorios de la Ley General, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha dieciocho de junio de dos mil dieciséis,<sup>14</sup> que disponen que a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, entró en vigor tanto a nivel federal, como en el Estado de Nayarit<sup>15</sup> 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. Teniendo además aplicación y observancia, respecto de su cumplimiento, lo dispuesto en 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)”<sup>16</sup>.**

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

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

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

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

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

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

<sup>14</sup>Visible en el link:[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA\\_orig\\_18jul16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf)

<sup>15</sup> 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](http://www.congresonayarit.mx/media/1235/responsabilidades_de_los_servidores_publicos_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf)

<sup>16</sup> 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.

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

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

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

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

*[Énfasis añadido]*

Con base en lo anterior, esta Sala Unitaria, determina que, el ordenamiento aplicable en el presente PRA es la Ley General, en consecuencia, la supuesta **incompetencia** de las Autoridades Investigadora y Substanciadora, deviene infundada, así como la retroactividad de la norma que alude.

Finalmente, atendiendo al escrito de defensa presentado por el Presunto Responsable 1, considera que se actualiza la prescripción y por ende que las autoridades Investigadora y substanciadora no debían iniciar el PRA que se resuelve.

En este sentido y atendiendo a su argumento, es dable señalarle que, por lo que refiere a la prescripción de las facultades sancionatorias de este Tribunal, **no se actualiza en la especie la figura de la prescripción**, toda vez que, 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 notificación practicada a las personas Presuntas Responsables del acuerdo<sup>17</sup> del **cuatro de abril de dos mil veintidós**, respecto de la calificación de la falta administrativa, la admisión del IPRA y la citación al desahogo de la audiencia inicial, por parte de la Autoridad Substanciadora, siendo esto<sup>18</sup> en el caso específico del Presunto Responsable 1, el día **veintisiete de abril de dos mil**

<sup>17</sup> Visible a foja 1 del expediente PRA/ASEN-DS/2017-ICATEN/017.

<sup>18</sup> Notificaciones visibles a foja 13 del expediente de origen.

veintidós. Lo anterior de conformidad con la Jurisprudencia<sup>19</sup> de rubro y texto siguiente:

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

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

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

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

[Énfasis añadido]

Por cuanto al supuesto de caducidad de la instancia prevista en el artículo 74 de la Ley General, este no se acredita.

### III. HECHOS MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD.

La Autoridad Investigadora en el IPRA/2016-JALA/156, determinó en los apartados identificados como: “IV. NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS” y “V. INFRACCIÓN IMPUTADA”, que, las conductas que reclama a los Presuntos Responsables 1 y 2, encuadran en la falta prevista en el artículo 57 de la Ley General, esto es, la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, en la

<sup>19</sup> Registro digital: 2024670 Instancia: Primera Sala Undécima Época Materia(s): Administrativa Tesis: 1a./J. 52/2022 (11a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Jurisprudencia.

hipótesis de: *“la persona servidor público, que se valga de las atribuciones conferidas, para inducir omisiones arbitrarias, para causar perjuicio al servicio público”*; imputación que formula en los siguientes términos:

Cuadro descriptivo No. 01

PRESUNTO RESPONSABLE	CONDUCTA IMPUTADA	NORMATIVIDAD INFRINGIDA	BENEFICIO O PERJUICIO
1	Omisión en sus atribuciones y facultades, toda vez que no se encuentra dentro del expediente unitario de la obra denominada "Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco, las estimaciones de obra que soporten los trabajos realizados, ni su documentación complementaria.	Artículos 109 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 40 de la Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit; 23, fracciones I, III, VI, VII, X, XI Y XII del Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Jala, Nayarit; 42 y 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 3 fracción XV y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit.	Perjuicio al servicio público, existiendo un detrimento por la cantidad de <b>\$494,833.04 (cuatrocientos noventa y cuatro mil ochocientos treinta y tres pesos 04/100 m.n.) impuesto al valor agregado incluido.</b>
2	Omisión en sus atribuciones de control y vigilancia al no integrar de manera adecuada la documentación soporte de los trabajos realizados.	Artículos 117 fracciones XV y XVIII de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit; 42 y 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 3 fracción XV y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit.	Perjuicio al servicio público, existiendo un detrimento por la cantidad de <b>\$494,833.04 (cuatrocientos noventa y cuatro mil ochocientos treinta y tres pesos 04/100 m.n.) impuesto al valor agregado incluido.</b>

En este caso, la Autoridad Responsable, en esencia, imputó a los Presuntos Responsables, haber incurrido en omisiones, respecto del cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones con relación a la obra pública denominada: *"Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco"*, generando un perjuicio al servicio público.

#### IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS.

En el presente PRA, esta Sala Unitaria procederá a determinar, en primer lugar, si de los hechos presuntamente ejecutados por los servidores públicos Presuntos Responsables 1 y 2, durante el desempeño de sus cargos públicos, se advierte que incurrieron en la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**.

Así, de las manifestaciones verbales y por escrito presentados en la audiencia inicial por el Presunto Responsable 1, sin que al efecto resulte necesaria la transcripción de lo vertido, en congruencia con el criterio de jurisprudencia del rubro: *"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."*<sup>20</sup> No obstante, se plantea una síntesis de los mismos, para un adecuado estudio de lo expuesto por las partes.

<sup>20</sup> Tesis: 2a./J. 58/2010, de Jurisprudencia, de la Novena Época, de la Instancia de la Segunda Sala, en materia Común, con registro digital 164618 Tomo XXXI, mayo de 2010, página 830; de la fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

#### **IV.1. Presunto Responsable 1, argumentos de defensa.**

De su escrito de defensa se advierte que invoca a su favor las causales de improcedencia previstas en el artículo 196 fracciones I, II de la Ley General, así como la indebida aplicación de manera retroactiva de la Ley General; en este sentido, en el Considerando II de la presente resolución es que se establece que no le asiste la razón, por las razones y fundamento establecidos en el mismo.

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

#### **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 209<sup>21</sup> de la Ley en cita, dispone que, tratándose de faltas graves, las Autoridades Substanciadoras, deben observar las disposiciones contenidas en las fracciones I a la VII del artículo 208, destacándose para el apartado que nos ocupa, las fracciones V, VI y VII<sup>22</sup> en este sentido, es claro 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.** En el IPRA, estableció un apartado identificado como: "**VI. MEDIOS PROBATORIOS**", en el cual ofreció los medios de prueba listados; posteriormente al momento del desahogo de la audiencia inicial, ratificó el IPRA en sus términos, así como sus pruebas.

---

<sup>21</sup> 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: ...

<sup>22</sup> V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y **deberán 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;

Una vez lo anterior, esta Sala Unitaria, analizó, precisó, admitió y desahogó dichas probanzas, en los términos del acuerdo de **veintitrés de enero de dos mil veintitrés**.<sup>23</sup>

**V.2. Del Presunto Responsable 1.** Se tiene que asistió a la audiencia inicial, ejerció su derecho de audiencia y defensa, como lo establece el artículo 208, fracción VII, de la Ley General, y se le tuvo por presentado su escrito con sus argumentos de defensa, así como de las pruebas ofrecidas en dicho escrito, mismas que, esta Sala Unitaria analizó, precisó, admitió y desahogó, en términos del referido acuerdo de **veintitrés de enero de dos mil veintitrés**.<sup>24</sup>

**V.3. Del Presunto Responsable 2.** Del acta<sup>25</sup> relativa a la audiencia inicial levantada por la Autoridad Substanciadora con fecha cuatro de mayo de dos mil veintidós, se advierte que el Presunto Responsable 2, no asistió a la celebración de la audiencia inicial, no obstante de haber sido notificado, por lo que al no haberse presentado, se le tuvo por precluído su derecho para ofrecer pruebas en esa etapa.

## VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.

Los artículos 131 y 134 de la Ley General establecen que las pruebas serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia, las pruebas documentales privadas, testimoniales, las inspecciones y periciales, y demás medios de prueba lícitos que ofrezcan las partes, sólo harán prueba plena cuando a juicio de la Autoridad Resolutora resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

Ahora bien, con relación a las pruebas, a favor de las personas presuntas responsables, se deben de garantizar, entre otros, los derechos de presunción de inocencia; no autoincriminación; valor probatorio de la confesión; conocer la imputación; principio de admisión de las pruebas –*pertinencia y que no sean contrarias a derecho*- valor probatorio de la prueba; y defensa adecuada –*defensa técnica o formal por un defensor*–, además, es importante precisar que, en cuanto a la valoración de la prueba, el artículo 20, Apartado A, fracción II de la Constitución, establece el sistema de la libre apreciación de manera libre y lógica. En ese sentido, esta Sala Unitaria aplicará las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de las experiencias, a la luz de la sana crítica.

Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 130<sup>26</sup> de la Ley General, del cual se advierte que, la única limitación para conocer la verdad de los hechos, es que las

<sup>23</sup> Visible de foja 18 a foja 21 del expediente en trato.

<sup>24</sup> Visible de foja 18 a foja 21 del expediente en trato.

<sup>25</sup> Visible de la foja 15 a la 16 del expediente de origen.

<sup>26</sup> 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

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 Especializada precisa que las pruebas ofrecidas por las partes fueron obtenidas lícitamente, pues en el caso las mismas se obtuvieron sin infringir ninguna Ley.

Debe precisarse que algunos de los escritos presentados con motivos de los requerimientos de la autoridad investigadora, si bien proceden de personal del servicio público en ejercicio de sus funciones, y en principio constituirían documentales públicas con pleno valor probatorio; lo cierto es, que dada su naturaleza y por presentarse para dilucidar los hechos controvertidos o en defensa como parte denunciada, deben analizarse con los demás elementos de prueba para acreditar los hechos que con ella se pretende alcanzar, conforme a lo establecido en los artículos 131, 165 y 166 de la Ley General.

**VI.1 De la Autoridad Investigadora.** En su IPRA, la Autoridad Investigadora aportó como pruebas para acreditar las faltas atribuidas a los Presuntos Responsables, las que obran listadas en el apartado identificado como “VI MEDIOS PROBATORIOS”, que consisten en diversas documentales públicas, en razón de contener sellos y firmas indicativos de haber sido elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones y que esta Sala Unitaria Especializada, analizó, precisó, admitió y desahogó en términos del acuerdo de **veintitrés de enero de dos mil veintitrés**, tienen **valor probatorio pleno** de conformidad a lo dispuesto por los artículos 130, 131, 133, 158 y 159 de la Ley General.

Valoración que además encuentra sustento en la jurisprudencia número 226, que se lee: “*DOCUMENTOS PÚBLICOS, CONCEPTO DE, Y VALOR PROBATORIO. Tienen ese valor los testimonios y certificaciones expedidos por funcionarios Públicos, en ejercicio de sus funciones, y, por consiguiente, hacen prueba plena.*”<sup>27</sup>

**VI.2. Del Presunto Responsable 1.** En su escrito de defensa, ofreció diversos medios de prueba que consistieron en documentales públicas, privadas, presuncional en su doble aspecto y la instrumental de actuaciones, la primera en razón de contener

---

lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.

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

sellos y firmas indicativos de haber sido elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones y que esta Sala Unitaria analizó, precisó, admitió y desahogó en términos del acuerdo de **veintitrés de enero de dos mil veintitrés**, tienen **valor probatorio pleno** de conformidad a lo dispuesto por los artículos 130, 131, 133, 158 y 159 de la Ley General.

Por cuanto a las documentales privadas ofrecidas, admitidas y desahogadas por esta Sala Unitaria, tienen **valor probatorio indiciario**, en términos de lo dispuesto por el artículo 134 de la Ley General, y solo harán prueba plena, cuando a juicio de esta 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.

Respecto al ofrecimiento de la instrumental de actuaciones y la presuncional; debe decirse que, en términos de la Ley General, la presunción legal y humana, así como la instrumental de actuaciones, no forman parte del catálogo de pruebas que pueden aportarse en los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa, ya que los artículos 144 al 181, solo contemplan la testimonial, la documental, la información que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquiera otra tecnología, la pericial y la inspección.

Sin embargo la instrumental de actuaciones, se constituye con las constancias que obran en autos, mientras que la de presunciones, es la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos, probados al momento de hacer la deducción respectiva, de lo que se advierte, que tales pruebas tienen como base el desahogo de otras, por tanto es correcto afirmar que tales probanzas no tiene identidad propia y debido a tan especial naturaleza, su ofrecimiento no tiene mayor problema, inclusive, aún y cuando no se ofrecieran, como pruebas, no podría impedirse al Resolutor, que tome en cuenta las actuaciones existentes y que aplique el análisis inductivo y deductivo que resulte de las pruebas, para resolver la Litis planteada, pues en ello radica la esencia de la actividad jurisdiccional.

Por otra parte, tales medios de prueba si se establecen en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, de aplicación supletoria de la Ley General, razón por la cual, se determina, que dichas probanzas tendrán el valor que corresponda al tipo de prueba que se trate, en términos de los artículos 130, 131, 133 y 134 de la Ley General.

Una vez lo anterior, se procede a realizar el análisis y alcance probatorio de las pruebas ofrecidas por las partes y, en razón de ello, determinar si con estas, se acredita la falta administrativa grave de abuso de funciones y uso indebido de recursos públicos, atribuidas a los Presuntos Responsables.

**VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICAS 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 acudirse a los principios penales sustantivos como es el principio de tipicidad, siempre y cuando se tomen de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

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

Así, de conformidad al principio de tipicidad que rige en materia penal, la conducta antijurídica, culpable y punible 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*",<sup>28</sup> 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

<sup>28</sup> 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.

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 acreditada la falta administrativa, de **abuso de funciones**, atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2, deben analizarse los elementos de la conducta infractora prevista en la Ley General, lo que se hace al tenor de lo siguiente:

**VII.1. Falta administrativa grave de abuso de funciones**, imputada a los Presuntos Responsables 1 y 2.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora les imputa la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, por lo que es necesario establecer lo que al efecto dispone la Ley General respecto de la misma, así tenemos que, el artículo 57 del ordenamiento en cita, dispone:

*“Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”*

*[Énfasis añadido]*

Del artículo antes transcrito, se advierte que el mismo, contiene diversas hipótesis de conductas y elementos, lo cual se obtiene del IPRA, respecto de los apartados correspondientes a la narración lógica y cronológica de los hechos, así como de la “**INFRACCIÓN IMPUTADA**” de donde se puede establecer que la hipótesis imputada, corresponde a: “*La persona servidor público, que se valga de las atribuciones conferidas, para inducir omisiones arbitrarias, para causar perjuicio al servicio público*”.

Así entonces, para que una persona, con el carácter de servidor público, incurra en **abuso de funciones**, deben acreditarse todos los **elementos** de la conducta infractora, a partir de la hipótesis concreta, siendo a saber, los siguientes:

**Primer elemento.** La **calidad** específica de la persona Presunta Responsable como **servidor público**;

**Segundo elemento.** Que la persona servidora pública se valga de las **atribuciones** que tiene, para **inducir omisiones arbitrarias**, y;

**Tercer elemento.** Que con lo anterior se genere un **perjuicio al servicio público**;

En ese sentido y con el fin de determinar si la conducta atribuida a los Presuntos Responsables 1 y 2, encuadra en el supuesto jurídico descrito, se procede al análisis de los elementos antes aludidos, al tenor siguiente:

**VII.1.1. Primer elemento. La calidad específica de los Presuntos Responsables como servidores públicos.** En principio, el concepto de servidor público se adquiere de lo definido en los artículos 108 de la Constitución Federal<sup>29</sup>, 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, acredita la calidad de servidores públicos de los Presuntos Responsables 1 y 2, de la siguiente manera:

**a. Presunto Responsable 1.** De las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora en su IPRA, de su verificación, valoración y concatenación entre sí, se advierte lo siguiente:

**Cuadro descriptivo No. 02**

<b>Prueba ofertada por la Autoridad Investigadora</b>	<b>Análisis de la Sala Unitaria</b>
Copia certificada del Acta finiquito del contrato "MJFIII-010/2016", correspondiente a la obra denominada "Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco".	Documental pública con valor probatorio pleno, al ser expedidas por funcionario público en el ejercicio de sus funciones; por lo que, 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, de la cual se advierte el nombre y firma del Presunto Responsable 1 y que con fecha uno de diciembre de dos mil dieciséis se ostentó como Director de "COPLADEMUN".
Copia certificada del acta de entrega-recepción correspondiente a la obra denominada "Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco",	Documental pública con valor probatorio pleno, al ser expedidas por funcionario público en el ejercicio de sus funciones; por lo que, 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, de la cual se advierte el nombre y firma del Presunto Responsable 1 y que el día uno de diciembre de dos mil dieciséis se ostentaba como Director de "COPLADEMUN"

<sup>29</sup> Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Por tanto, de las documentales públicas referidas adminiculadas entre sí, es que esta Sala Unitaria tiene por acreditada la calidad específica del servidor público como Director de "COPLADEMUN".

Además, lo anterior tiene sustento en la Tesis Aislada "II.1º.P.27K", emitida por el Primer Tribunal Colegiado del segundo circuito de los Tribunales Colegiados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Rubro: "SERVIDOR PÚBLICO. SU CARÁCTER NO SÓLO SE ACREDITA CON SU NOMBRAMIENTO.",<sup>30</sup> criterio que dispone, que la calidad de servidor público no sólo se acredita con el nombramiento, sino también puede hacerse mediante otros elementos probatorios que lo acredite como tal.

**b. Presunto Responsable 2.** Consistente en la copia certificada del nombramiento del veintiséis de abril de dos mil quince, expedido por el entonces Presidente Municipal, por el cual designa al [**Presunto Responsable 2**], como Tesorero Municipal del Ayuntamiento.

Documental pública, que tiene valor probatorio pleno, al ser expedidas por funcionario público en el ejercicio de sus funciones; por lo que, 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, resultan idónea para acreditar la calidad de servidor público del Presunto Responsable 2.

En conclusión, los Presuntos Responsables 1 y 2, si tenían la calidad de **servidores públicos**, al momento de la ejecución de las conductas irregulares imputadas, por lo que, en **primer elemento** de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, se encuentra plenamente **acreditado**.

**VII.1.2. Segundo elemento.** Que la persona **servidora pública se valga de las atribuciones** que tiene, para **inducir omisiones arbitrarias**. Para el análisis y acreditación de este elemento, se considera necesario, en primer término, establecer la existencia de las **atribuciones** con las que contaban los Presuntos Responsables 1 y 2, para posteriormente identificar, que, en ejercicio de dichas atribuciones, **indujeron una omisión arbitraria** y en su caso, en qué consistió esta.

En este elemento es importante destacar que, la sola acreditación de contar con una facultad o atribución legal, no sería suficiente para tener por acreditado este segundo elemento de la falta administrativa de abuso de funciones, pues de manera indispensable se requiere acreditar que, en **ejercicio de esas atribuciones, indujo una omisión arbitraria**, esto es, se debe exponer de manera precisa y clara, la descripción de las conductas desplegadas por los presuntos responsables, de

<sup>30</sup> Registro digital: 193551; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: II.1o.P.27 K; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, agosto de 1999, página 800; Tipo: Aislada.

manera tal que permita, más allá de toda duda razonable, identificar el momento en que se materializa la **omisión arbitraria**, respecto del cumplimiento o ejercicio de sus atribuciones.

En el **IPRA**, la Autoridad Investigadora incorporó a su apartado: **“V. INFRACCIÓN IMPUTADA”**, los puntos que consideró, correspondían a cada uno de los elementos de la falta administrativa grave de abuso de funciones, a saber:

1. **Calidad de servidores públicos:**
2. **Se valgan de atribuciones conferidas:**
3. **Para inducir omisiones arbitrarias.**
4. **En perjuicio del servicio público.**

Para el análisis y estudio del segundo elemento de la falta de abuso de funciones, esta Sala Unitaria considera que se conforma de la siguiente manera: **que la persona servidora pública se valga de las atribuciones que tiene, para inducir omisiones arbitrarias**; es decir, aun y cuando la autoridad investigadora considera que se trata de dos elementos (puntos 2 y 3), esta autoridad resolutora, los engloba en uno solo, sin que esta condición afecte en absoluto el análisis que se pretende.

**a. Presunto Responsables 1.** Como **Director de COPLADEMUN** del Ayuntamiento, tenían las atribuciones establecidas en los artículos 109 fracción III, párrafo segundo y 134 de la Constitución Federal; 9 y 40 de la Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit; 23 fracciones I, III, VI, VII, X, XI y XII del Reglamento de la Administración Pública para el municipio de Jala, Nayarit, y en adición los artículos 42 y 43 de la Ley general de Contabilidad Gubernamental y los artículos 3 fracción XV y 39 segundo párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit, que disponen:

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 109.** *Los servidores públicos y particulares que incurren en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

...  
**III. ...**

*Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.*

**Artículo 134.** *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

#### **Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit**

**Artículo 9o.-** **Los titulares de las dependencias o entidades a que se refiere el artículo 1o., serán los responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de esta Ley, se observen criterios que promuevan la simplificación administrativa, la descentralización de**

funciones y la efectiva delegación de facultades. Procurando la correcta aplicación de los recursos con eficiencia y eficacia.

**Artículo 40.-** Las estimaciones de trabajos ejecutados se presentarán por el contratista al ente público por periodos no mayores a un mes, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago, la cual deberá tramitarse oportunamente ante la Secretaría de Finanzas o Tesorería, según corresponda, conforme a las políticas establecidas. La Secretaría de Finanzas o Tesorería, según sea el caso, sólo procederá al pago de las estimaciones previa autorización del titular de la dependencia ejecutora de la obra pública quien será el responsable de que junto a cada estimación, se acompañen autorizados por él al menos los siguientes documentos: I. Números generadores; II. Notas de bitácoras; III. Croquis; IV. Controles de calidad, pruebas de laboratorio y fotografía.

#### **Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Jala, Nayarit.**

**Artículo 23.-** La Dirección de Planeación y Desarrollo Municipal o Dirección de Coplademun, es el área responsable de dar seguimiento a los objetivos señalados en el Plan Municipal de Desarrollo, siendo sus principales funciones:

I.-Coordinar la selección de las principales obras y acciones que promueven el desarrollo del municipio, en base en las propuestas de las comunidades;

...

III.- Revisar las propuestas que hayan presentado las comunidades y priorizar de manera consensada las acciones, obras y proyectos a realizar con los recursos de inversión pública que se destina al municipio;

...

VI.- Vigilar el cumplimiento de la normatividad correspondiente en la aplicación de los recursos públicos;

VII.- Efectuar el seguimiento, control y evaluación de las obras y acciones aprobadas por el Coplademun, así como el nivel de participación social que se está presentando;

...

X.- **Elaborar los expedientes técnicos** en coordinación con las áreas correspondientes;

XI.- **Elaborar los expedientes de cada obra, cuidando que su integración sea de acuerdo con la normativa autorizada y vigente;** y

XII.- Las demás que le confieran las leyes, el Ayuntamiento y el reglamento correspondiente.”.

#### **Ley General de Contabilidad Gubernamental.**

**Artículo 42.-** La contabilización de las erogaciones presupuestarias y contables deberá respaldarse con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen.

**Artículo 43.-** Los entes públicos estarán obligados a conservar y poner a disposición de las autoridades competentes los documentos comprobatorios y justificativos, así como los libros principales de contabilidad, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el consejo.

#### **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Obra Pública del Estado de Nayarit**

**Artículo 3.-** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá XV. **Debida Justificación y Comprobación:** es la obligación de **los sujetos fiscalizables de llevar un estricto control de la documentación original que justifique y compruebe cualquier operación.**

#### **Artículo 39.-**

[...]

**La falta de documentación comprobatoria o justificativa del ingreso, gasto o cualquier operación registrada será suficiente, en su caso, para presumir la afectación de la hacienda pública** correspondiendo al Sujeto Fiscalizable y a quienes se les imputen responsabilidades, desacreditar dicha imputación, por lo que ellos deberán demostrar que no han causado ningún daño ni perjuicio en contra de la hacienda pública ni del patrimonio del ente público.

**[Énfasis añadido]**

Del análisis a las atribuciones establecidas, encontramos que, tal y como lo señala la Autoridad Investigadora, el Presunto Responsable 1, tenía la atribución de elaborar los expedientes de cada una de las obras, cuidando su integración conforme a la normatividad aplicable vigente, así como elaborar los expedientes técnicos en coordinación con las áreas correspondientes, aunado a que atendiendo al Reglamento de la Administración Pública para el Ayuntamiento, debía vigilar el cumplimiento de la normatividad correspondiente en la aplicación de los recursos públicos y efectuar el seguimiento, control y evaluación de las obras.

Por lo que se tiene por acreditado que el **Presunto Responsable 1**, contaba con las atribuciones suficientes para conocer y en su caso recabar la documentación necesaria para integrar el expediente de la obra denominada "*Rehabilitación de la Red de Agua Potable en la calle Morelos de la Localidad de Jomulco*".

Asimismo, en el ejercicio de sus atribuciones les obligaba a vigilar el cumplimiento de la normatividad correspondientes en la aplicación de los recursos, por ende, que las estimaciones previo a su autorización estas contaran con al menos los documentos: números generadores; notas de bitácoras, croquis, controles de calidad, pruebas de laboratorio y fotografía, atendiendo a la normatividad aplicable y a los obligado en el contrato de obra pública correspondiente.

#### **Omisión arbitraria.**

Una vez acreditado lo anterior, se procede a analizar las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora, a efecto de determinar si se tiene por acreditado o no, la omisión arbitraria del **Presunto Responsable 1**.

La Autoridad Investigadora, señala en el IPRA, que el Presunto Responsable 1, "*... derivado de la inobservancia de sus atribuciones, generó una conducta de omisión, toda vez que, no se encuentra dentro del expediente unitario de la obra denominada "Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco", las estimaciones de obra que soporten los trabajos realizados, ni su documentación complementaria (Números generadores; Notas de bitácora; Croquis; Controles de calidad, Pruebas de laboratorio y Fotografías).*" Esto es, que en el ejercicio de sus atribuciones omitió arbitrariamente que el expediente de la obra ya señalada, contaran con la o las estimaciones que soportaran los trabajos realizados, así como de la documentación complementaria.

Hechos que pretende acreditar con las documentales públicas descritas en el cuadro descriptivo siguiente:

Cuadro descriptivo No. 03

Pruebas aportadas por la autoridad Investigadora	Resultado derivado del análisis de las pruebas ofertadas.
<p><b>Documental Pública.-</b> Consistente en copia certificada del Contrato MJFIII-010/2016 del catorce de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente a la obra denominada "Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco". Visible de la foja 6 a la 23 del expediente de investigación.</p>	<p>Documental pública con la que se acredita la existencia de la obra pública, y de la cual se desprenden entre otras cláusulas, el monto del contrato, plazo de ejecución, forma de pago, obligaciones de las partes. Documento del cual se advierte que fue celebrado por el entonces Presidente Municipal del Ayuntamiento, del Síndico Municipal, del Secretario Municipal y del contratista.</p>
<p><b>Documental Pública.</b> – Consistente en el oficio ASEN/DGAJ-DI/643/2021 del cinco de octubre de dos mil veintiuno, suscrito por el licenciado *****, titular de la Dirección Investigadora donde se solicitó al Ayuntamiento de Jala, Nayarit; información y documentación (nombramientos y estimaciones con su documentación comprobatoria) Visible de la foja 24 a la 25 del expediente de investigación.</p>	<p>Documental con la cual se acredita que fue requerido al Ayuntamiento la documentación consistente en las estimaciones con su documentación comprobatoria de la obra en trato.</p>
<p><b>Documental Pública.</b> – Consistente en el oficio MJN/PM-006/2021 del dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, suscrito por el Presidente Municipal del Ayuntamiento; mediante el cual da contestación al oficio ASEN/DGAJ-DI/943/2021. Visible a foja 26 del expediente de investigación.</p>	<p>Documental con la cual se acredita que se informa con relación a los nombramientos de los Presuntos Responsables 1 y 2, sin señalar nada sobre la documentación soporte del pago total de las estimaciones de la obra en trato.</p>
<p><b>Documental Pública.</b> – consistente en el oficio ASEN/DGAJ-DI/1068/2021 del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, mediante el cual se requiere nuevamente la solicitud de documentación al Ayuntamiento de Jala, Nayarit. Visible a foja 36 a 37 del expediente de investigación.</p>	<p>Documental con la cual se acredita que fue requerida nuevamente, entre otras, información con relación al pago total de las estimaciones y documentación soporte de la obra en trato.</p>
<p><b>Documental Pública.</b> – Consistente en el memorándum MEMO/DGAJ-DI/1572/2021 del quince de diciembre de dos mil veintiuno, enviado a la Auditoría Especial de obra Pública de esta Institución, signado por el Licenciado ***** con carácter de Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit. Visible en la foja 38 del expediente de investigación.</p>	<p>Con el cual se acredita que se solicitó al auditor especial de obra, <u>una opinión técnica que sustentara el daño al erario municipal</u> reportado en el informe de resultados con relación a la obra en trato.</p>
<p><b>Documental Pública.</b> – Consistente en el memorándum ASEN/AOP/180/2021 del diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno suscrito por el ingeniero ***** Auditor Especial de Obra Pública de esta institución Fiscalizadora. Visible de la foja 39 a la 40 del expediente de Investigación.</p>	<p>Con el cual se acredita que se informó por parte del Auditor Especial de obra que ... "... <b>el importe observado se ratifica como un presunto daño a la hacienda pública del municipio</b>, en virtud de a la fecha de solicitud del informe –quince de diciembre de dos mil veintiuno- el ente público municipal no ha aportado documentación suficiente que cambie el sentido de la presente observación".</p>

Aunado a lo anterior, la Autoridad Investigadora en el IPRA señaló la omisión no podría ser subsanada, ni justificada, en virtud que, al momento de la actualización de los hechos, las estimaciones de obra, su documentación complementaria y autorización, no fueron entregadas o bien, ajustadas a la normatividad señalada.

Una vez establecido lo anterior, se obtiene que el Presunto Responsable 1, tenía la obligación de que se anexaran las estimaciones de la obra “*Rehabilitación de la Red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco*” que soportaran los trabajos realizados, así como la documentación complementaria (números generadores, croquis, hojas de bitácoras, reporte fotográfico) y facturas correspondientes.

Ahora bien, el **Presunto Responsable 1**, en la audiencia inicial presentó mediante escrito sus argumentos de defensa, así como los medios probatorios que consideró pertinentes para desvirtuar la imputación.

De los medios probatorios ofertados por el Presunto Responsable 1, se tuvieron por admitidos como documentales públicas y por desahogadas por su propia y especial naturaleza, según acuerdo del **veintitrés de enero de dos mil veintitrés** y de las cuales se obtiene lo siguiente:

**Cuadro descriptivo No. 04**

<b>Prueba ofertada por el Presunto Responsable 1</b>	<b>Análisis y conclusión de la prueba por parte de la Sala Unitaria</b>
<p><b>Documental Pública.</b> – Consistente en copia certificadas referentes a:  Estimación uno de la obra “<i>Rehabilitación de la red de agua potable de la calle Morelos de la localidad de Jomulco</i>”.  Números generadores.  Fotografías en la obra.  Cuadro comparativo.  Solicitud de liberación de recurso.  Comprobante fiscal digital por internet CFDI con folio fiscal ***** por la emisión de la factura con folio PE-595 del veintiuno de noviembre de dos mil dieciséis, emitida por ***** a favor del Municipio de Jala, Nayarit, por la cantidad de \$571,532.17 (quinientos setenta y un mil quinientos treinta y dos pesos 17/100 moneda nacional).  Factura FE-595, por concepto de pago de la Estimación 1 y finiquito correspondiente al contrato MJ-FIII-010/2016, por la cantidad de \$571,532.17 (quinientos setenta y un mil quinientos treinta y dos pesos 17/100 moneda nacional).  Comprobante de operación de transferencia interbancaria, por concepto de estimación 1, por la cantidad de \$571,532.17 (quinientos setenta y un mil</p>	<p>De la documentación que integra la documental pública se advierte, la existencia de la solicitud a la Secretaría del Ayuntamiento de fecha trece de abril de dos mil veintidós respecto de la documentación que constaba en el archivo de general del Ayuntamiento con relación a la estimación 1 (UNO) Finiquito de la obra pública “<i>Rehabilitación de la red de agua potable de la calle Morelos de la localidad de Jomulco</i>”, del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, la cual fue proporcionada al Presunto Responsable 1 en treinta y nueve fojas certificadas.</p> <p>Por lo que de las copias certificadas se advierte la existencia de: <b>a)</b> un escrito por parte del contratista al entonces Presidente Municipal de fecha 18 de octubre de dos mil dieciséis mediante el cual remite análisis de precios unitarios para la obra “<i>Rehabilitación de la red de agua potable de la calle Morelos de la localidad de Jomulco</i>”; <b>b)</b> la solicitud de liberación de recursos por concepto de pago de la Estimación 1; <b>c)</b> Factura “FE-595” respecto del pago del contrato “MJ-FIII-010/2016”; <b>d)</b> Comprobante de la operación bancaria correspondiente al pago de la estimación 1; <b>e)</b> verificación del comprobante fiscal correspondiente a la factura “FE-595”; <b>f)</b> Caratula de estimación 1; <b>g)</b> Estado de cuenta de la obra; <b>h)</b> Estimación por</p>



Prueba ofertada por el Presunto Responsable 1	Análisis y conclusión de la prueba por parte de la Sala Unitaria
quinientos treinta y dos pesos 17/100 moneda nacional). Verificación del diez de mayo de 2017, en la página oficial de Servicio de Administración Tributaria <a href="https://verificacfdi.facturnelectrnica.satgob.mx">https://verificacfdi.facturnelectrnica.satgob.mx</a> . Visibles de la foja 62 a la 101 del expediente de origen.	partidas y/o capítulos de obra; i) Estimación por concepto de obra; j) Números generadores de obra; k) Imágenes que contienen indicios de tratarse de una obra en proceso; l) Cuadro comparativo de obra y todos estos documentos corresponden a la obra pública denominada: "Rehabilitación de la red de agua potable de la calle Morelos de la localidad de Jomulco". <a href="#">Documental pública suficiente para desvirtuar la imputación efectuada al Presunto Responsable 1.</a>

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el valor de las pruebas documentales públicas, no obstante que se encuentra tasada en la ley con valor probatorio pleno, estas dependen de la idoneidad, la confiabilidad y la eficacia probatoria del material ofrecido.

En el caso particular, el valor probatorio otorgado a las pruebas documentales públicas consistentes en las copias certificadas expedidas por el servidor público con fe pública en el ejercicio de sus funciones, si bien es cierto, la ley las tasa como prueba con valor probatorio pleno respecto del contenido, no obstante, la eficacia probatoria o demostrativa de la prueba se vincula exclusivamente con la efectividad del medio de prueba para demostrar las pretensiones del oferente, esto es, que la documental pública suponga la eficacia demostrativa de los hechos debatidos, pues de ello dependerá de su susceptibilidad para aportar elementos positivos para acreditar la pretensión del oferente, que en el caso que nos ocupa, las pruebas documentales públicas aportadas por el **Presunto Responsable 1**, son suficientes para demostrar la existencia de las estimaciones y documentación soporte del pago de la estimación –finiquito de la obra pública: "Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad Jomulco", mismos que se encuentran detallado en el cuadro descriptivo número cuatro de la presente resolución.

Esto es, de la verificación del contenido de la documental pública con valor probatorio pleno es posible probar que si existían los documentos que la autoridad Investigadora tilda de omisión, ya que existe concordancia entre el contenido de la documentación que integra dicha documental pública con la documentación que consideró faltante la Autoridad fiscalizadora.

Con lo anterior se desestima lo sostenido por la Autoridad Investigadora sobre la omisión de contar con la documentación consistente en las estimaciones y documentación soporte, máxime que la documentación que sostiene que no obra, fue expedida por el propio Ayuntamiento –ente público– lo que implica que la misma obra en sus archivos a su disposición.

Así entonces, para esta Sala Unitaria, **no se acredita** que el **Presunto Responsable 1**, haya omitido las estimaciones y documentación soporte, correspondiente a la obra denominada “*Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad Jomulco*”, toda vez que, la carga de la prueba sobre la materialización de la conducta atribuible a la persona presunta responsable, 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: “... *su conducta de omisión, toda vez que, no se encuentra dentro del expediente unitario de la obra denominada “Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco”, las estimaciones de obra que soporten los trabajos realizados, ni su documentación complementaria...*”, a efecto de demostrar con pruebas suficientes e idóneas la imputación, puesto que el **Presunto Responsable 1**.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006<sup>31</sup>, 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, derivo la jurisprudencia P.J.100/2006<sup>32</sup>, 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*

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Registro digital: 174326; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 100/2006; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667; Tipo: Jurisprudencia.

*para 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.***

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

Además, al no quedar plenamente acreditado el segundo de los elementos de la falta administrativa imputada al **Presunto Responsable 1**, por técnica jurídica, 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**.

**b. Presunto Responsable 2.** Como **Tesorero Municipal** del Ayuntamiento, tenía las atribuciones establecidas en los artículos 117 fracciones XV y XVIII de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit; 42 y 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 3 fracción XV y 38 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit.

Siendo que de esta normatividad, la Autoridad Investigadora, determinó de manera “*genérica*” que, a la Persona **Presunta Responsable 2**, les resultaba la obligación de “*control y vigilancia al no integrar de manera adecuada la documentación soporte de los trabajos realizados*”, esto es, de sus atribuciones consistentes en “*tener al día los registros y la documentación relativa a la comprobación y justificación de todos los ingresos y egresos municipales, así como los del patrimonio municipal de manera que realizar los pagos ajustándose al presupuesto de egresos aprobado, citando el programa, la partida y el ramo al que pertenece; responsabilizándose de que a ningún pago se le dé trámite si previamente no se cuenta con disponibilidad presupuestal y la documentación comprobatoria y justificatoria correspondiente ...*”, de ahí que su incumplimiento o inobservancia, se consideraría una omisión, pues su conducta, estaría en desapego a dichas normas, resultando entonces una conducta irregular o **arbitraria**.

En este sentido, la Autoridad Investigadora, estableció en el IPRA que, el Presunto Responsable 2, fue **omiso** al no haber **controlado y supervisado** la integración de manera adecuada la documentación soporte de los trabajos realizados de la obra pública denominada: *“Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco”*,

En efecto, como lo afirma la Autoridad Investigadora, el **Presunto Responsable 2**, tenía conferida la atribución de tener al día la documentación relativa a la comprobación y justificación de los egresos y a no dar trámite si previamente no se contaba con la documentación comprobatoria y justificatoria correspondiente respecto de sus registros contables del Ayuntamiento, no obstante, como ya se determinó al principio del Considerando VII, la sola existencia de una atribución no sería suficiente para acreditar una conducta irregular o la comisión de una falta administrativa grave, pues es necesario acreditar además, que se ejerció y que dicho ejercicio generó una omisión arbitraria.

En este sentido, la Autoridad Investigadora estableció en el IPRA, un apartado que identificó como; **“3. Para inducir omisiones arbitrarias”**, en el que expuso lo siguiente:

*“...fue omiso en sus atribuciones de control y vigilancia al no integrar de manera adecuada la documentación soporte de los trabajos realizados”*.

En este punto, debe destacarse que, esta Sala Unitaria se apoya en las pruebas que exhibió el **Presunto Responsable 1**, que sirvieron para el descargo de su imputación, pues atendiendo al principio de adquisición procesal, los medios de prueba deben relacionarse entre sí para formar una unidad capaz de crear convicción cuando sea posible, puesto que conforme al principio de adquisición procesal, la prueba no favorece únicamente a quien la aporta, sino que debe favorecer a cualquiera de las partes con la finalidad de obtener con el resultado de los medios de convicción el esclarecimiento de los aspectos controvertidos, ya que esta Sala Unitaria atendiendo a lo dispuesto por el artículo 130 de la Ley General, está obligada a conocer la verdad de los hechos, por lo que deberá valerse de cualquier documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitaciones de que las pruebas se hayan obtenido lícitamente.

Esto es, atento al principio de comunidad o adquisición procesal, las pruebas -ya sea directa o indirecta- que obren en el expediente no pertenecen a quien las aporta y, por ende, no puede sostenerse que sólo a éste beneficien, puesto que, una vez introducidas legalmente al proceso, deben considerarse para determinar la existencia o inexistencia de los hechos que se imputan, toda vez que las pruebas que obran en autos, no sólo benefician a la parte que las ofrece, sino a las demás que puedan aprovecharse de ellas, lo cual obedece a la naturaleza jurídica del proceso (que es

un todo unitario e indivisible). Así, las pruebas de una de las partes pueden resultar benéficas a los intereses del resto de los presuntos responsables, en razón de que, una vez desahogado el medio de convicción, ya no pertenece a las partes, sino al proceso, con la aclaración de que el juzgador debe atender la forma en que fueron ofrecidas y desahogadas legalmente, lo que significa que si una prueba no está ofrecida, admitida y desahogada conforme a derecho, presentará un vicio de origen que no podrá generar derecho alguno en favor de una de las partes.

Se sostiene lo anterior atento a la Jurisprudencia “III.T. J/31”<sup>33</sup> emitida por los Tribunales de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificable con el rubro y texto siguiente:

**“ADQUISICION PROCESAL. LAS PRUEBAS DE UNA DE LAS PARTES PUEDEN BENEFICIAR A LAS DEMAS, SEGUN EL PRINCIPIO DE.** *Conforme al principio de adquisición procesal, las pruebas de una de las partes pueden resultar benéficas a los intereses de la contraria del oferente, así como a los del colitigante, de ahí que las Juntas estén obligadas a examinar y valorar las pruebas que obran en autos, a fin de obtener con el resultado de esos medios de convicción, la verdad histórica que debe prevalecer en el caso justiciable.”.*

En este sentido, atendiendo al principio de adquisición procesal las pruebas aportadas por el Presunto Responsable 1, al ser parte del procedimiento que se resuelve, serán utilizadas para el **Presunto Responsable 2**, ya que estas lo benefician a efecto de que determinan la inexistencia de los hechos que le imputan.

Es por ello que, de las pruebas documentales públicas, aportadas por el **Presunto Responsable 1**, descritas en el cuadro descriptivo número cuatro de la presente sentencia, son suficientes para demostrar la existencia de las estimaciones y documentación soporte del pago de la estimación –finiquito de la obra pública: “*Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad Jomulco*”, documentales a las cuales se les otorgó valor probatorio pleno.

Por tanto, con dichas documentales, **se desestima lo sostenido por** la Autoridad Investigadora **sobre la omisión de que el Presunto Responsable 2, fue omiso de sus atribuciones respecto de que no se contaba con la documentación consistente en las estimaciones y documentación soporte, máxime que la documentación que sostiene que no obra, fue expedida por el propio Ayuntamiento –ente público– lo que implica que la misma obra en sus archivos a su disposición.**

Así entonces, para esta Sala Unitaria, **no se acredita que el Presunto Responsable 1, haya omitido las estimaciones y documentación soporte, correspondiente a la obra denominada “Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad Jomulco”, toda vez que, la carga de la prueba sobre la materialización de la**

<sup>33</sup> Registro: 217850, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época Materia(s): Laboral, Tesis: III.T. J/31 Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Núm. 59, noviembre de 1992, página 59, Tipo: Jurisprudencia.

conducta atribuible a la persona presunta responsable, recae en la Autoridad Investigadora, quien tenía la obligación de presentar las pruebas que acreditaran de manera plena, que la conducta del **Presunto Responsable 2**, consistente en "... *omiso en sus atribuciones de control y vigilancia al no integrar de manera adecuada la documentación soporte de los trabajos realizados*" , puesto que como quedó acreditado, si obran en los archivos del Ayuntamiento la estimación-finiquito y la documentación complementaria de la obra pública denominada: "*Rehabilitación de la red de agua potable en la calle Morelos de la localidad de Jomulco*".

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006<sup>34</sup>, 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.

En conclusión, la imputación formulada por la Autoridad Investigadora al **Presunto Responsable 2**, respecto de la supuesta omisión arbitraria, al momento de ejercer sus atribuciones conferidas, es inexistente.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la 4/2006<sup>35</sup>, 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.100/2006<sup>36</sup>, 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*

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

*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.***

Por todo lo expuesto debidamente fundado y motivado, esta Sala Unitaria determina que no se acredita la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, al no estar satisfecho el derecho fundamental de legalidad, por atipicidad en la falta administrativa, 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 los elementos de la misma.

Así entonces, al no acreditarse el segundo de los elementos de la falta administrativa de abuso de funciones imputada al **Presunto Responsable 2** y por técnica jurídica, no se considera necesario entrar al estudio del tercer elemento, pues en atención al principio de tipicidad aplicable a la materia administrativa sancionadora, en nada abonaría, pues necesariamente se requiere de la acreditación plena de todos los elementos para estar ante la comisión de una falta administrativa grave.

#### **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 al **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 atribuibles a los servidores públicos Presuntos Responsables 1 y 2, y ante la imposibilidad de acreditar uno de los elementos esenciales constitutivos de las faltas administrativas graves imputadas, en razón de que del cúmulo probatorio aportado por el Presunto Responsable 1, fueron suficientes para demostrar la inexistencia de la imputación efectuada por la Autoridad Investigadora a los **Presuntos Responsables 1 y 2**; por lo que, esta Sala Unitaria considera que, la falta administrativa imputada 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 fracciones III, IV, V y VIII, 7 fracción III, 19 fracciones I, II, III, IV y XVII, 36, 42, 43, 44 fracciones I, III y X, 45 fracciones I, II y IX de la Ley Orgánica; se resuelve el presente asunto bajo los

#### **IX. RESOLUTIVOS.**

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

**SEGUNDO.** No se acreditó la Responsabilidad administrativa de los servidores públicos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**.

**TERCERO.** Notifíquese la presente sentencia en los siguientes términos:

##### **1. Personalmente a:**

- a. \*\*\*\*\*; y
- b. \*\*\*\*\*.

##### **2. Por oficio a:**

- a. Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
- b. Al Ayuntamiento Constitucional de Jala, Nayarit, por conducto de su Síndico Municipal.

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

#### **Notifíquese y Cúmplase.**

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