



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit Sala Unitaria Especializada

| | |
|-------------------------------------|--|
| Falta administrativa: | La faltas administrativa grave atribuidas a los presuntos responsables, previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en este asunto son abuso de funciones y uso indebido de recursos públicos . |
| IPRA: | Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, en este caso, identificado con la nomenclatura IPRA/2017/CEA-01 . |
| Ley General: | Ley General de Responsabilidades Administrativas. |
| PRA | Procedimiento de Responsabilidad Administrativa en sede jurisdiccional. |
| Presunto Responsable 1: | El C.*****, en su carácter de Director General de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 2: | La C.*****, en su carácter de Directora General de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 3: | El C.*****, durante su desempeño como Director de Infraestructura de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 4: | El C.*****, en su carácter de Director de Infraestructura de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 5: | El C.*****, durante su desempeño como Jefe de Departamento de Obras de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 6: | El C.*****, en su carácter de Supervisor de Obras de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 7: | El C.*****, durante su desempeño como Supervisor de Obras de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 8: | El C.*****, en su carácter de Supervisor de Obras de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Presunto Responsable 9: | El C.*****, durante su desempeño como contratista de obra. |
| Presunto Responsable 10: | El C.*****, durante su desempeño como contratista de obra. |
| Presunto Responsable 11: | El C.*****, durante su desempeño como contratista de obra. |
| Ente, Tercero Interesado: | La Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| Sala Unitaria Especializada: | Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit. |
| Tribunal | Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit. |

ANTECEDENTES

A) AUTORIDAD INVESTIGADORA.

1. Acuerdo de Radicación e Inicio de Investigación¹. El **once de febrero de dos mil veintidós**, la Autoridad Investigadora; dictó acuerdo de radicación e inicio de investigación, así como para la integración del expediente *****.

2. Calificación de la falta administrativa. El **veintiocho de febrero de dos mil veintidós**, una vez concluidas las investigaciones respectivas, la Autoridad Investigadora, dictó acuerdo y calificó las faltas administrativas imputadas a

¹ Datos obtenidos del IPRA en el expediente IPRA/2017/CEA-01.

los Presuntos Responsables, como **graves**, ordenando elaborar el IPRA correspondiente.

3. IPRA. El **uno de marzo de dos mil veintidós**, la Autoridad Investigadora elaboró el IPRA identificado con la nomenclatura: **IPRA/2014/CEA-01**, en el que consideró existían elementos probatorios para acreditar la existencia de las faltas administrativas graves previstas en los artículos 57 y 71 de la Ley General –**abuso de funciones y uso indebido de recursos públicos**- en relación con el resultado de la investigación realizada.

El IPRA y sus anexos, fueron presentados ante la Autoridad Substanciadora el **quince de marzo de dos mil veintidós**.²

B) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA.

1. Admisión del IPRA. Mediante acuerdo de fecha **diecisiete de marzo del dos mil veintiuno**³, la Autoridad Substanciadora admitió el IPRA **IPRA/2017/CEA-01** y formó el expediente **PRA/ASEN-DS/2014-CEA/012**, dando inicio al presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, ordenando la citación a las partes, a la diligencia para el desahogo de la Audiencia Inicial correspondiente.

2. Desahogo de la audiencia inicial. El **veinte de mayo del dos mil veintidós**⁴, se llevó a cabo el desahogó la Audiencia Inicial 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/500/2022**,⁵ presentó ante la oficialía de partes de este Tribunal, los autos del expediente ***** y su anexo, para el trámite y resolución del presente PRA.

² A través del memorándum ASEN/DGAJ-DI-366/2022.

³ Visible de foja 1 a foja 7, del expediente PRA/ASEN-DS/2014-CEA/012, en adelante expediente de origen.

⁴ Datos obtenidos del IPRA en el expediente IPRA/2017/CEA-01.

⁵ Visible a foja 1 del expediente en turno.

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 ***** y su anexo, el cual se registró con el número de expediente **SUE-PRA/052/2022** y se turnó a esta Sala Unitaria Especializada, 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 acuerdo⁶ de **seis de octubre del dos mil veintidós**, esta Sala Unitaria Especializada, 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 **diez de noviembre del dos mil veintidós**, se dictó acuerdo 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, sin que, dentro del término concedido, ninguna de las partes haya presentado escrito alguno de alegatos.

5. Cierre de instrucción. Concluido el período de alegatos, mediante acuerdo de **veintitrés de febrero del dos mil veintitrés**, se decretó el cierre de instrucción y se ordenó el estudio y verificación de las constancias; para posteriormente con fecha trece de marzo del dos mil veintitrés, ordenar 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 trece de marzo del dos mil veintitrés, con fecha **veintiocho de marzo del dos mil veintitrés**, se recibió

⁶ Visible a foja 5, *ídem*.

el expediente en esta Sala Unitaria Especializada, 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,⁷ 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, 6 fracción III, 27 fracciones I, II y XVII, 43, 44, 45 fracciones I, III y XI, 46 fracciones I, II, III, VI y VIII de la Ley Orgánica; 25 y 27 de la Ley de Justicia –de aplicación supletoria-; así como de los acuerdos TJAN-P-001/2021 y TJAN-P-033/2021, emitidos por el Pleno del Tribunal.

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, estas son, el **abuso de funciones**, establecida en el artículo 57 de la Ley General, y **uso indebido de recursos públicos**, establecida en el artículo 71 de la misma ley; que corresponde y es competencia de esta Sala Unitaria Especializada.

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

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

⁷ 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.

de tesis del rubro: “*IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.*”⁸ *Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.*”

En este punto, se tiene que, los **Presuntos Responsables 3, 6 y 9**, en términos similares, manifestaron como causal de improcedencia del presente PRA, esencialmente, que las autoridades investigadoras y substanciadoras, no eran competentes en razón de que los recursos involucrados en las obras públicas en las que se detectaron las irregularidades imputadas, eran 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,

⁸ Tesis: II.1o. J/5, de Jurisprudencia, de la Octava Época, de la Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia Común, con registro digital 222780 del Tomo VII, mayo de 1991, página 95; de la fuente Semanario Judicial de la Federación.

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 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 6**, 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, se ejecutaron durante el ejercicio fiscal **dos mil diecisiete (2017)**, 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 Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, inició estando vigente la Ley General, es decir, la investigación inició el **diez de febrero del dos mil veintidós** y el procedimiento administrativo dio inicio el **diecisiete de marzo del dos mil veintidós**, esto, al tener la Autoridad Substanciadora por admitido el **IPRA/2017/CEA-01**.

En este tenor, de conformidad con los artículos Segundo⁹ y Tercero¹⁰ Transitorios de la Ley General, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha dieciocho de junio de dos mil dieciséis¹¹, que disponen que a partir

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹Visible en el link: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf

del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, entró en vigor tanto a nivel federal, como en el Estado de Nayarit¹² 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)”¹³.

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.**

¹² NOTA: DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN CON FECHA 18 DE JUNIO DE 2016, A PARTIR DEL 19 DE JULIO DE 2017, ENTRA EN VIGOR EN EL ESTADO DE NAYARIT, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS CON ANTERIORIDAD A DICHA LEY, SERÁN CONCLUIDOS CONFORME A LAS DISPOSICIONES APLICABLES VIGENTES A SU INICIO. Nota visible http://www.congresonayarit.mx/media/1235/responsabilidades_de_los_servidores_publicos_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf

¹³ 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.

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 Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, es la Ley General, en consecuencia, la supuesta **incompetencia** de las Autoridades Investigadora y Substanciadora, deviene infundada.

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

III. HECHOS MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD.

III.1. Presuntos Responsables, servidores públicos. La Autoridad Investigadora en el IPRA/2017-CEA/01, 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, 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 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:

| Presuntos Responsables | Hipótesis legal | Omisión |
|------------------------|--|---|
| 1 y 2 | <p>Artículo 57 de la Ley General:</p> <p>La persona servidor público, que se valga de las atribuciones conferidas, para inducir omisiones arbitrarias, para causar perjuicio al servicio público.</p> | <p>Fueron omisos al no haber vigilado y supervisado la correcta ejecución de lo pagado y pactado contractualmente respecto de las siguientes obras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Equipamiento electromecánico de pozo profundo y construcción de línea de conducción en la localidad de Valle Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”. • “Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit”. • “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.” • “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”, |

| Presuntos Responsables | Hipótesis legal | Omisión |
|------------------------|--|--|
| 3 y 4 | <p>Artículo 57 de la Ley General:</p> <p>La persona servidor público, que se valga de las atribuciones conferidas, para inducir omisiones arbitrarias, para causar perjuicio al servicio público.</p> | Fueron omisos al no haber vigilado y supervisado la correcta ejecución de lo pagado y pactado contractualmente, en las obras anteriormente señaladas |

| Presuntos Responsables | Hipótesis legal | Omisión |
|------------------------|--|--|
| 5 | <p>Artículo 57 de la Ley General:</p> <p>La persona servidor público, que se valga de las atribuciones conferidas, para inducir omisiones arbitrarias, para causar perjuicio al servicio público.</p> | Fue omiso en verificar, reportar los problemas y supervisar la adecuada ejecución de las obras, según lo pagado y pactado contractualmente, en las obras anteriormente identificadas. |

| Presuntos Responsables | Hipótesis legal | Omisión |
|------------------------|--|---|
| 6, 7 y 8 | <p>Artículo 57 de la Ley General:</p> <p>La persona servidor público, que se valga de las atribuciones conferidas, para inducir omisiones arbitrarias, para causar perjuicio al servicio público.</p> | Fueron omisos ante sus atribuciones puesto que, no revisaron, vigilaron, ni llevaron el control sobre la correcta ejecución de los trabajos de las obras según lo pagado y pactado contractualmente. |

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, al momento de la ejecución de las obras públicas señaladas, generando un perjuicio al servicio público.

III.2. Presuntos Responsables particulares¹⁴. La Autoridad Investigadora en el IPRA/2017-CEA/01, 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, particulares, contratistas ejecutores de las obras públicas, encuadran en la falta prevista en el artículo 71 de la Ley General, esto es, la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, en la

¹⁴ En su carácter de CONTRATISTAS ejecutores de las obras públicas.

hipótesis de: *“el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, de recursos públicos financieros, cuando por cualquier circunstancia reciba, dichos recursos”*, imputación que formula en los siguientes términos:

| Presuntos Responsables | Hipótesis legal | Omisión |
|------------------------|---|--|
| 9, 10 y 11 | <p>Artículo 71 de la Ley General:</p> <p>El particular que realice actos mediante los cuales se apropie de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.</p> | <p>Presunto Responsable 9. Contratista de las obras (1) “Equipo electromecánico de pozo profundo y construcción de la línea de conducción en la localidad de Valle de Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit” y (3) “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit”, cobró conceptos indirectos de obra, que no fueron ejecutados y fueron considerados en sus análisis de costos indirectos en las obras.</p> <p>Presunto Responsable 10. Contratista de la obra (2) “Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit”, cobró conceptos indirectos de obra, los cuales no se ejecutaron y fueron considerados en sus análisis de costos indirectos en la obra.</p> <p>Presunto Responsable 11. Contratista de la obra (4) “Construcción de alcantarillado pluvial zona de Las Canteras 1ra. Etapa en la localidad de Tepic, municipio de Tepic, Nayarit”, cobró conceptos indirectos de obra, los cuales no se ejecutaron y fueron considerados en sus análisis de costos indirectos en la obra.</p> |

En este caso, la Autoridad Responsable, en esencia, imputó a los Presuntos Responsables, haber llevado a cabo acciones de cobro, para apropiarse de recursos financieros, por conceptos de obra que no fueron ejecutados, en razón de los contratos de obra suscritos.

IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS. En el presente PRA, esta Sala Unitaria Especializada, procederá a determinar, en primer lugar, si de los hechos presuntamente ejecutados por los servidores públicos y particulares Presuntos Responsables, durante el desempeño de sus cargos públicos, así como de las obligaciones que, en el carácter de contratistas ejecutores de obra pública les correspondían, se advierte que incurrieron en la comisión de las faltas administrativas graves de **abuso de funciones** y **uso indebido de funciones**, respectivamente.

IV.1. Presuntos Responsables, servidores públicos. En el caso de los servidores públicos, presuntos responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8, si en ejercicio de atribuciones y facultades inherentes a su cargo público, cometieron omisiones arbitrarias, al dejar de observar sus obligaciones en la

ejecución de las obras públicas contratadas, provocando el pago de conceptos de obra no ejecutados y causando un perjuicio al servicio público.

En el mismo sentido, se analizarán los argumentos de defensa hechos valer por los Presuntos Responsables, sin que al efecto resulte necesaria la transcripción de lo vertido por las partes, en congruencia con el criterio de jurisprudencia del rubro: *“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”*¹⁵ No obstante, se plantea una síntesis de los mismos, para un adecuado estudio de lo expuesto por las partes.

IV.1.1. Presunto Responsable 1, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que el IPRA, carece de la debida fundamentación, motivación y argumentación, pues no se acredita con hechos fehacientes su participación en lo que se le pretende imputar.

IV.1.2. Presunta Responsable 2, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que el IPRA, carece de la debida fundamentación, motivación y argumentación, pues no se acredita con hechos fehacientes su participación en lo que se le pretende imputar; además, considera que el IPRA, no contiene los medios probatorios idóneos que permitan presumir la comisión de la falta administrativa imputada.

IV.1.3. Presunto Responsable 3, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que la imputación que le resulta de la Autoridad Investigadora, es totalmente improcedente, al considerar que la Auditoria confunde lo que es un concepto de obra y un costo indirecto. Además, considera que, al momento de notificarle el inicio del PRA, no se le acompañó el expediente de investigación y mucho menos el antecedente de la auditoría, lo que considera irregular; considera, además, que las pruebas aportadas en el IPRA, son ilícitas y aduce la ausencia de tipicidad en el IPRA.

¹⁵ 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.1.4. Presunto Responsable 4, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que el IPRA, carece de la debida fundamentación, motivación y argumentación, pues no se acredita con hechos fehacientes su participación en lo que se le pretende imputar; además, considera que el IPRA, no contiene los medios probatorios idóneos que permitan presumir la comisión de la falta administrativa imputada.

IV.1.5. Presunto Responsable 5, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que el IPRA, carece de la debida fundamentación, motivación y argumentación, pues no se acredita con hechos fehacientes su participación en lo que se le pretende imputar; además, considera que el IPRA, no contiene los medios probatorios idóneos que permitan presumir la comisión de la falta administrativa imputada.

IV.1.6. Presunto Responsable 6, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que, al momento de notificarle el inicio del PRA, se hizo con copias certificadas, violentando lo dispuesto por la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, que el procedimiento carece de la debida fundamentación y motivación, destacando que, por cuanto a la obra: *“Equipo electromecánico de pozo profundo y construcción de la línea de conducción en la localidad de Valle de Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”*, existe un **reintegro** por parte del particular Contratista, por lo que debe eximirse de tal imputación.

IV.1.7. Presunto Responsable 7, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que la Autoridad Investigadora, no acredita su calidad de servidor público con el nombramiento de supervisor de obra y que, respecto de la calificación de la falta, carece de la debida fundamentación y motivación.

IV.1.8. Presunto Responsable 8, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que la Autoridad Investigadora, no acredita su calidad de servidor público con

el nombramiento de supervisor de obra y que, respecto de la calificación de la falta, carece de la debida fundamentación y motivación.

IV.2. Presuntos Responsables, particulares. En el caso de los particulares presuntos responsables 9, 10 y 11, si en su carácter de contratistas ejecutores de obra pública, se advierte que incurrieron en la comisión de la falta administrativa grave de uso indebido de funciones, al realizar actos por medio de los cuales obtuvieron recursos financieros en razón de los contratos de obra pública ejecutada.

En el mismo sentido, se analizarán los argumentos de defensa hechos valer por los Presuntos Responsables 9, 10 y 11, sin que al efecto resulte necesaria la transcripción de lo vertido por las partes, en congruencia con el criterio de jurisprudencia del rubro: *“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”*¹⁶ No obstante, se plantea una síntesis de los mismos, para un adecuado estudio de lo expuesto por las partes.

IV.2.1. Presunto Responsable 9, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que, al momento de notificarle el inicio del PRA, se hizo con copias certificadas, violentando lo dispuesto por la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, que el procedimiento carece de la debida fundamentación y motivación, destacando que, por cuanto a la obra: “Equipo electromecánico de pozo profundo y construcción de la línea de conducción en la localidad de Valle de Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”, existe un reintegro por parte del particular Contratista, por lo que debe eximirse de tal imputación.

IV.2.2. Presunto Responsable 10, argumentos de defensa. De su comparecencia a la audiencia inicial, se desprende que, manifestó aportar los medios de prueba consistentes en documentales, fotografías, pruebas de compactación y oficios de la Comisión Estatal

¹⁶ 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.

del Agua del Estado de Nayarit, así como diversos oficios con los que pretende acreditar el cumplimiento de sus obligaciones como ejecutor de la obra pública.

IV.2.11. Presunto Responsable 11, argumentos de defensa. De su escrito de defensa, se advierte que, esencialmente manifiesta que la el PRA, carece de la debida fundamentación y motivación, en incumplimiento a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

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 209¹⁷ 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 VII¹⁸**, 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:

¹⁷ 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: ...

¹⁸ 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;

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.

Una vez lo anterior, esta Sala Unitaria Especializada, analizó, precisó, admitió y desahogó dichas probanzas, en los términos del acuerdo de **diez de noviembre del dos mil veintidós**¹⁹.

V.2. De los Presuntos Responsables, servidores públicos. Se tiene que asistieron a la audiencia inicial, ejercieron su derecho de audiencia y defensa, como lo establece el artículo 208, fracción VII, de la Ley General, y se les tuvo por presentados diversos escritos con sus argumentos de defensa, así como de las pruebas ofrecidas en dicho escrito, mismas que, esta Sala Unitaria Especializada, analizó, precisó, admitió y desahogó, en términos del referido acuerdo de **diez de noviembre del dos mil veintidós**.

V.3. De los Presuntos Responsables, particulares contratistas. Se tiene que asistieron a la audiencia inicial, ejercieron su derecho de audiencia y defensa, como lo establece el artículo 208, fracción VII, de la Ley General, y se les tuvo por presentados diversos escritos con sus argumentos de defensa, así como de las pruebas ofrecidas en dicho escrito, mismas que, esta Sala Unitaria Especializada, analizó, precisó, admitió y desahogó, en términos del referido acuerdo de **diez de noviembre del dos mil veintidós**.

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

¹⁹ Visible de foja 034 a foja 046 del expediente SUE/PRA/052/2022.

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

Ahora bien, la libertad de la prueba es amplia, pero no ilimitada, pues todo medio de prueba debe cumplir ciertos requisitos de legalidad en la obtención de la fuente de prueba y de licitud, además de cumplir con los requisitos de idoneidad, pertinencia y utilidad en la obtención de la misma; en el caso que nos ocupa, esta Sala Unitaria 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.

²⁰ Artículo 130. Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.

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 **diez de noviembre del dos mil veintidós**, 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.*²¹”.

VI.2. De los Presuntos Responsables. En sus escritos de defensa, ofrecieron diversos medios de prueba que consistieron en documentales públicas y privadas, las primeras, 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 **diez de noviembre del dos mil veintidós**, 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 Especializada, 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.

Por cuanto al ofrecimiento de la instrumental de actuaciones y la presuncional; debe decirse que, en términos de la Ley General, la presunción legal y

²¹ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.

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 acudir a los principios penales sustantivos como es el principio de tipicidad, siempre y cuando se tomen de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

El principio de tipicidad, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y se cumple cuando consta en la norma de una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción, suponiendo en todo caso la presencia de una ley cierta que permita predecir con 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*,²² 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

²² 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.

administrativo sancionador resulta válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, siempre y cuando resulten compatibles con su naturaleza.

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

Así entonces, para tener por acreditada la falta administrativa, de **abuso de funciones**, atribuida a los, servidores públicos, Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8; así como para tener por acreditada la falta administrativa, de **uso indebido de recursos públicos**, atribuida a los particulares Presuntos Responsables 9, 10 y 11, deben analizarse los elementos de las conductas infractoras previstas en la Ley General, lo que se hace al tenor de lo siguiente:

VII.1. Falta administrativa grave de abuso de funciones, imputada a los, servidores públicos, Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8.

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, la cual, se obtiene del IPRA, respecto de los apartados correspondientes a la narración de 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 1,2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8; 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 Federal²³, 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, de la siguiente manera:

| Presunto Responsable | Prueba aportada por la Autoridad Investigadora |
|----------------------|---|
| 1 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada del nombramiento del nueve de abril de dos mil catorce, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, por el cual designa al [Presunto Responsable 1] , como |

²³ 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.

| | |
|----------|--|
| | Director General de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| 2 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada del nombramiento del veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, mediante el cual designa a la [Presunta Responsable 2] , como Director General de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| 3 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada del nombramiento del diecisiete de agosto del dos mil dieciséis, expedido por ingeniero Director General de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, mediante el cual designa al [Presunto Responsable 3] como Director de Infraestructura de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| 4 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada del nombramiento del veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete, expedido por la Directora General de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, mediante el cual designa al [Presunto Responsable 4] , como Director de Infraestructura de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| 5 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada del nombramiento del veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete, expedido por la Directora General de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, mediante el cual designa al [Presunto Responsable 5] , como Jefe de Departamento de Obras de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| 6 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada de la cédula de identificación de servidor público, mediante la cual se le identifica al [Presunto Responsable 6] , como Supervisor de Obra de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| 7 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada de la cédula de identificación de servidor público, mediante la cual se identifica al [Presunto Responsable 7] , como Supervisor de Obra de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |
| 8 | Documental Pública. Consistente en la copia certificada de la impresión del memorándum número CEA-DI-OBR-023-1/2017, de fecha veinticuatro de julio del dos mil diecisiete, suscrito por el Director de Infraestructura, por el que se designa al [Presunto Responsable 8] , como: Supervisor de Obra, de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. |

Documentales públicas anteriores, que tienen 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 idóneas para acreditar la calidad de servidor público de los Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8.

En conclusión, los Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8, 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, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, 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 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 Especializada 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. Presuntos Responsables 1 y 2. La Autoridad Investigadora sostiene que, como **Directores Generales** de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, tenían las atribuciones establecidas en

el artículo 13 fracciones II, VI y VII del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit; en los artículos 10 y 53 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en los artículos 9 y 42 de la Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit, que disponen:

Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit

Artículo 13. Además de las atribuciones que la Ley le confiere, el Director General tendrá las siguientes:

II. Cumplir y hacer cumplir la normatividad aplicable a la COMISIÓN y a los servidores públicos adscritos;

VI. Comisionar y autorizar por escrito a servidores públicos bajo su cargo, para la atención de asuntos de la COMISIÓN que por su naturaleza lo exijan;

VII. Proponer la celebración de contratos, convenios e instrumentos jurídicos que sirvan para alcanzar niveles óptimos de eficiencia e impacto social,

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Artículo 10.- En materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades **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 modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades. Las facultades conferidas por esta Ley a los titulares de las dependencias podrán ser ejercidas por los titulares de sus órganos desconcentrados, previo acuerdo delegatorio.

Artículo 53.- **Las dependencias y entidades establecerán la residencia de obra o servicios con anterioridad a la iniciación de las mismas la cual deberá recaer en un servidor público designado por la dependencia o entidad, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos,** incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas. La residencia de obra deberá estar ubicada en el sitio de ejecución de los trabajos. Cuando la supervisión sea realizada por contrato, la aprobación de las estimaciones para efectos de pago deberá ser autorizada por la residencia de la obra de la dependencia o entidad. Los contratos de supervisión con terceros, deberán ajustarse a los lineamientos que para tal efecto determine la Secretaría de la Función Pública. Por su parte, de manera previa al inicio de los trabajos, los contratistas designarán a un superintendente de construcción o de servicios facultado para oír y recibir toda clase de notificaciones relacionadas con los trabajos, aún las de carácter personal, así como tomar las decisiones que se requieran en todo lo relativo al cumplimiento del contrato.”

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 42.- A cada obra que realicen los entes públicos **deberá asignarse por escrito al menos un supervisor de la misma. La vigilancia, control y revisión de los trabajos, serán responsabilidad directa de los supervisores de la obra.** De los conceptos pagados no ejecutados que llegaren a determinarse por las autoridades

competentes responderá directamente el titular de la dependencia responsable de la ejecución de la obra sin perjuicio de las responsabilidades en que directa o indirectamente, por acción o por omisión, pudieran incurrir quienes participen en la supervisión, control y verificación de las obras.

Énfasis añadido

De la normatividad anterior, la Autoridad Investigadora, determinó de manera “genérica” que, a los Presuntos Responsables 1 y 2, les resultaba la obligación de **vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras públicas**, 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, los Presuntos Responsables 1 y 2, fueron **omisos** al no haber **vigilado y supervisado** la correcta ejecución de lo pagado y pactado contractualmente respecto de las siguientes obras:

Respecto de la obra (1), denominada “Equipamiento electromecánico de pozo profundo y construcción de línea de conducción en la localidad de Valle Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”.

Respecto de la obra (2), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit”.

Respecto de la obra (3), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”

Respecto de la obra (4), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”

No obstante, contrario a lo expuesto por la Autoridad Investigadora, de la lectura y análisis a los dispositivos citados, esta Sala Unitaria Especializada, advierte que, a los presuntos responsables 1 y 2, esencialmente, les correspondían las siguientes atribuciones:

- Cumplir y hacer cumplir la normatividad aplicable a la COMISIÓN.
- Comisionar y autorizar por escrito a servidores públicos bajo su cargo, para la atención de asuntos de la COMISIÓN.
- Proponer la celebración de contratos, convenios e instrumentos jurídicos que sirvan para alcanzar niveles óptimos de eficiencia e impacto social.
- Ser 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.
- Para asignar por escrito al menos un supervisor de las obras públicas.



Por lo anterior, la supuesta **omisión** que refiere y les imputa la autoridad investigadora, respecto de no haber **vigilado y supervisado** la correcta ejecución de lo pagado y pactado contractualmente respecto de las obras, deviene **infundada**, pues los dispositivos citados, nada establecen respecto de la obligación de **vigilar y supervisar**, que sean atribuibles a los Presuntos Responsables 1 y 2, sin que deba considerarse que, por su carácter de Directores Generales, les correspondía un deber de cuidado, pues para el caso de estudio, que resulta ser, la acreditación del segundo elemento de la falta administrativa grave de abuso de funciones, es necesario acreditar la existencia de atribuciones, facultades u obligaciones específicas, que tengan conferidas los presuntos responsables 1 y 2 y que, de su ejercicio, hubieran inducido una omisión arbitraria.

En este punto es importante destacar que, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa *-IPRA²⁴*- es el instrumento en el que las autoridades investigadoras **describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General**, exponiendo de forma documentada con las **pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad** del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas; lo que al efecto no sucede con el IPRA en análisis, respecto de los Presuntos Responsables 1 y 2, pues la imputación formulada por la autoridad investigadora, no cumple con los elementos esenciales, respecto de; **describir los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del Servidor Público.**

Complementa lo anterior, el hecho de que, la autoridad investigadora en el IPRA, establece un apartado identificado como: *"MEDIOS PROBATORIOS"*, en el que enlista las pruebas, con las que pretende acreditar las supuestas omisiones de los Presuntos Responsables 1 y 2, exponiendo lo que, a su juicio, obtiene o acredita con cada una de ellas, pero no desarrolla argumentos lógico jurídicos que permitan demostrar cómo es que se logran tales afirmaciones, es decir, argumentos que permitan determinar su alcance probatorio, tampoco relaciona los medios de prueba con los hechos o

²⁴ Artículo 3 fracción XVIII de la Ley General.

conductas específicas que hayan desplegado los presuntos responsables 1 y 2, no expone los motivos de la responsabilidad de los servidores públicos, de manera tal que, se pueda verificar y corroborar, que efectivamente se encuentran acreditadas las conductas omisivas irregulares.

Así, por ejemplo, de la **obra (1)** denominada: *“Equipamiento electromecánico de pozo profundo y construcción de línea de conducción en la localidad de Valle Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”*, la autoridad investigadora ofreció, los siguientes medios de prueba:

“2- Documental Pública. - Copias certificadas del contrato de obra pública “Equipo electromecánico de pozo profundo y construcción de la línea de conducción en la localidad de Valle de Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”, con número 918020999-026-17 del veinticinco de julio de dos mil diecisiete y del contrato de obra (Consistente en cincuenta y cuatro fojas); con lo que se acredita al particular, ingeniero ******, como contratista de obra. (Consistente en cincuenta y cuatro fojas, que se pueden localizar de la uno a la cincuenta y cuatro de noventa y seis fojas certificadas).

La cual sirve para comprobar el carácter del particular como contratista de obra, la cual se relaciona con el hecho número cuatro.

3- Documental Pública. - Copia certificada de la Acta Circunstanciada Parcial de Visita de Obra número 17-EE.19-APARURAL-05, de fecha del trece de septiembre de dos mil dieciocho. (Consistente en ocho fojas, que se pueden localizar de la cincuenta y cinco a la sesenta y tres de noventa y seis fojas certificadas).

La cual corrobora la falta de comprobación de la ejecución de conceptos indirectos de la obra (1) “Señalamiento y Seguridad e higiene”, los cuales fueron pagados; la cual se relaciona con el hecho número uno.

4- Documental Pública. - Copia certificada de control acumulativo de estimación número tres, con número de contrato 918020999-026-17, de fecha del veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete. (Consistente en treinta y una fojas, que se pueden localizar de la sesenta y cuatro a noventa y cuatro de noventa y seis fojas certificadas).

La cual corrobora la falta de comprobación de la ejecución de conceptos indirectos de la obra (1) “Señalamiento y Seguridad e higiene”, los cuales fueron pagados; la cual se relaciona con el hecho número uno.

5- Documental Pública. - Copia certificada del cálculo de indirectos del diecisiete de julio de dos mil diecisiete. (Consistente en dos fojas, que se pueden localizar de la noventa y cinco a la noventa y seis de noventa y seis fojas certificadas).

La cual corrobora la falta de comprobación de la ejecución de conceptos indirectos de la obra (1) “Señalamiento y Seguridad e higiene”, los cuales fueron pagados; la cual se relaciona con el hecho número uno.

De lo anterior, se obtiene que, si bien, la Autoridad Investigadora pretende establecer lo que acredita con cada una de las pruebas que ofreció en su IPRA, lo cierto es que nada dice respecto de ¿cómo es que se logra tal afirmación?, esto es, no expone de manera pormenorizada como es que, por

ejemplo, con la “Copia certificada de la Acta Circunstanciada Parcial de Visita de Obra número 17-EE.19-APARURAL-05, de fecha del trece de septiembre de dos mil dieciocho”, corrobora: “la falta de comprobación de la ejecución de conceptos indirectos de la obra (1) “Señalamiento y Seguridad e higiene”, los cuales fueron pagados”, pues, en términos de lo dispuesto por los artículos 3 fracción XVIII²⁵ y 135²⁶ de la Ley General, corresponde a la Autoridad Investigadora, describir en el IPRA, los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del Servidor Público, teniendo la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas; lo que no acontece en este apartado en particular.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido, que de la normatividad invocada por la Autoridad Investigadora al momento de la imputación, se desprende, de manera precisa que la supervisión y vigilancia de las obras recae precisamente en el servidor público designado por la dependencia, como residente de obra, así como del supervisor de la misma, tal y como disponen los artículos 53 y 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En conclusión, la imputación formulada por la Autoridad Investigadora a los presuntos responsables 1 y 2, respecto de las supuestas omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, es **infundada**, y las pruebas aportadas, con las que pretende acreditar tales omisiones, resultan **inconducentes e insuficientes**, pues no existe una relación directa entre el hecho que pretende

²⁵ Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;

²⁶ Artículo 135. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

acreditar y lo que obtiene con cada una de las pruebas que ofrece, ni expone argumentos que permitan a esta Sala Unitaria Especializada, corroborar que efectivamente existe la conducta irregular y se encuentra acreditada con tales documentos, más allá de toda duda razonable.

Así entonces, al no acreditarse el segundo de los elementos de la falta administrativa de abuso de funciones imputada a los Presuntos Responsables 1 y 2, 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.

b. Presuntos Responsables 3 y 4. Como Directores de Infraestructura de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, tenían las atribuciones establecidas en el artículo 23 fracciones II y IV del Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, que disponen:

Artículo 23. *Corresponde a la DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA las atribuciones siguientes:*

II. Planear, programar y vigilar que las adquisiciones y contratación de obra pública y proyectos hidráulicos se realicen con apego a la normatividad aplicable vigente;

IV. Supervisar en todas sus etapas la ejecución de las obras y acciones de infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento que realicen en el Estado de Nayarit, los ayuntamientos, organismos operadores municipales, intermunicipales, concesionarios o personas físicas o morales, públicas o privadas, a las que se les hayan adjudicado contratos de este tipo;

Énfasis añadido

De la normatividad anterior, la autoridad investigadora, determinó de manera “genérica” que, a los Presuntos Responsables 3 y 4, les resultaba la obligación de **vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras públicas**, 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, los Presuntos Responsables 3 y 4, fueron **omisos** al no haber **vigilado y**

supervisado la correcta ejecución de lo pagado y pactado contractualmente respecto de las siguientes obras:

Respecto de la obra (1), denominada “Equipamiento electromecánico de pozo profundo y construcción de línea de conducción en la localidad de Valle Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”.

Respecto de la obra (2), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit”.

Respecto de la obra (3), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”

Respecto de la obra (4), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”,

En efecto, como lo afirma la Autoridad Investigadora, los presuntos responsables 3 y 4, tenían conferidas atribuciones para la vigilancia y supervisión de las obras públicas contratadas por el Ente público, 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:

*“De conformidad con los artículos antes citados, los **[Presuntos Responsables 1, 2, 3, y 4]** tenían entre sus atribuciones el programar, vigilar y supervisar la adecuada ejecución de las obras que se realicen, con apego a la normatividad...”*

Lo cual no se cumplió ya que en las obras:

*(1) Obra “Equipo electromecánico de pozo profundo y construcción de la línea de conducción en la localidad de Valle de Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”, **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados “Señalamiento y Seguridad e higiene”**.*

*(2) Obra “Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit”, **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados “Honorarios para el personal técnico”**.*

*(3) Obra “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit” **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados***

“Depreciación, mantenimiento y rentas, Servicios y Trabajos previos auxiliares”

(4) Obra “Construcción de alcantarillado pluvial zona de Las Canteras 1ra. Etapa en la localidad de Tepic, municipio de Tepic, Nayarit” **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados “Depreciación, Mantenimiento y rentas, Fletes y acarreo, Seguridad e Higiene, Trabajos previos auxiliares y Seguros y fianzas”**

[...]

Del análisis de las diligencias realizadas, Leyes y Reglamentos aplicables en el 2017 para la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, **se puede concluir la responsabilidad por omisión de los [Presuntos Responsables 1, 2, 3 y 4]** por el incumplimiento de sus facultades y atribuciones en lo que se refiere a las obras identificadas con la siguiente numeración (1), (2), (3) y (4), ya que por los cargos que ostentaban tuvieron una participación activa en la ejecución de las obras.

...

Énfasis añadido

En este punto, se debe destacar que, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa -IPRA²⁷- es el instrumento en el que las autoridades investigadoras **describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General**, exponiendo de forma documentada con las **pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad** del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas; lo que al efecto no sucede con el IPRA en análisis, respecto de los Presuntos Responsables 3 y 4, pues la imputación formulada por la autoridad investigadora, no cumple con los elementos esenciales, respecto de; **describir los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del Servidor Público.**

Complementa lo anterior, el hecho de que, la autoridad investigadora en el IPRA, establece un apartado identificado como: “**MEDIOS PROBATORIOS**”, en el que enlista las pruebas, con las que pretende acreditar las supuestas omisiones de los Presuntos Responsables 3 y 4, exponiendo lo que, a su juicio, obtiene o acredita con cada una de ellas, pero no desarrolla argumentos lógico jurídicos que permitan demostrar cómo es que se logran tales afirmaciones, es decir, argumentos que permitan determinar su alcance

²⁷ Artículo 3 fracción XVIII de la Ley General.

probatorio, tampoco relaciona los medios de prueba con los hechos o conductas específicas que hayan desplegado los presuntos responsables 3 y 4, no expone los motivos de la responsabilidad de los servidores públicos, de manera tal que, se pueda verificar y corroborar, que efectivamente se encuentran acreditadas las conductas omisivas irregulares.

Así, por ejemplo, de cada una de las obras públicas observadas por la autoridad auditora, la Autoridad Investigadora ofrece en el IPRA, diversas pruebas con las que pretende acreditar las irregularidades que imputa a los Presuntos responsables 3 y 4, no obstante tales pretensiones de probar, no conllevan algún argumento lógico jurídico que permita establecer una relación directa entre las omisiones imputadas a los presuntos responsables 3 y 4, con la atribuciones o facultades legales que supuestamente debían cumplir, ni mucho menos con el alcance probatorio de las documentales que ofrece, esto es, nada dice la Autoridad Investigadora, respecto de cómo es que dicha documental pública acredita que los presuntos responsables fueron omisos en el desempeño de sus atribuciones de vigilar y supervisar, pues en el caso concreto, existen diversas **actas circunstanciadas parciales de visita de obra**²⁸, pero de ellas no es posible acreditar o demostrar, la existencia de alguna omisión respecto de los presuntos responsables 3 y 4, sino que únicamente se desprenden hechos y circunstancias que en su momento, la autoridad auditora encontró en el sitio de las obras, al momento de dichas visitas, pero sin que en el cuerpo de las mismas, se haya documentado alguna omisión respecto de los conceptos de obra que refiere la Autoridad Investigadora, como son: *“1) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Señalamiento y Seguridad e Higiene; (2) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Honorarios para el personal técnico; (3) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Depreciación, mantenimiento y rentas, Servicios y Trabajos previos auxiliares y (4) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados “Depreciación, Mantenimiento y rentas, Fletes y acarreos, Seguridad e Higiene, Trabajos previos auxiliares y Seguros y fianzas” (sic), es decir, las pruebas documentales públicas aportadas por la Autoridad Investigadora, no son aptas, ni suficientes para*

²⁸ Visibles de foja 072 a 080 y de foja 166 a foja 174 del expediente de investigación.

acreditar, que los presuntos responsables 3 y 4, en ejercicio de atribuciones que tenían conferidas, indujeron alguna omisión arbitraria.

En conclusión, la imputación formulada por la Autoridad Investigadora a los presuntos responsables 3 y 4, respecto de las supuestas omisiones arbitrarias, al momento de ejercer sus atribuciones conferidas, resulta deficiente, y las pruebas aportadas, con las que se pretenden acreditar tales omisiones, resultan **inconducentes e insuficientes**, pues no existe una relación directa entre el hecho que pretende acreditar y lo que se obtiene con cada una de las pruebas que ofrece, ni se exponen argumentos que permitan a esta Sala Unitaria Especializada, corroborar que efectivamente existe la conducta irregular y se encuentra acreditada con tales documentos, más allá de toda duda razonable.

Así entonces, al no acreditarse el segundo de los elementos de la falta administrativa de abuso de funciones imputada a los Presuntos Responsables 3 y 4, 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.

c. Presunto Responsable 5. Como **Jefe del Departamento de Obras** de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, tenían las atribuciones establecidas en el artículo 24 fracciones I, II, V y VII del Reglamento Interior de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, que disponen:

Artículo 24. *Además de las atribuciones genéricas contenidas en el Artículo 18 del presente reglamento, corresponde al Departamento de Obras las funciones siguientes:*

I. *Realizar visitas de reconocimiento y verificación a los sitios de ubicación de las obras en las que se estén gestionando su autorización, con el objeto de emitir el dictamen técnico correspondiente;*

II. *Reportar oportunamente al superior jerárquico cualquier problema derivado de la verificación, supervisión y revisión de las obras hidráulicas que realice la COMISIÓN y proponer en su caso, las medidas adecuadas de solución oportuna e inmediata;*

V. *Participar en los eventos de entrega recepción de las obras ejecutadas por lo organismos operadores;*

VII. Verificar que los gastos realizados en las obras hidráulicas que ejecute la COMISIÓN, sean congruentes con lo programado y presupuestado

De la normatividad anterior, la autoridad investigadora, determinó de manera “genérica” que, al Presunto Responsable 5, le resultaba la obligación de **vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras públicas**, 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 5, fue **omiso** al no haber **vigilado y supervisado** la correcta ejecución de lo pagado y pactado contractualmente respecto de las siguientes obras:

Respecto de la obra (1), denominada “Equipamiento electromecánico de pozo profundo y construcción de línea de conducción en la localidad de Valle Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”.

Respecto de la obra (2), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit”.

Respecto de la obra (3), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”

Respecto de la obra (4), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”

En efecto, como lo afirma la Autoridad Investigadora, el Presunto Responsable 5, tenía conferidas atribuciones para la vigilancia y supervisión de las obras públicas contratadas por el Ente público, 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:

“Referente al [Presunto Responsable 5] Tapia entre sus atribuciones estaban el verificar, hacer reconocimientos y reportar sobre la adecuada ejecución de los trabajos de las obras (1), (2), (3) y (4). Lo cual no se cumplió ya que en las obras:

(1) Obra "Equipo electromecánico de pozo profundo y construcción de la línea de conducción en la localidad de Valle de Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit", **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados "Señalamiento y Seguridad e higiene"**.

(2) Obra "Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit", **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados "Honorarios para el personal técnico"**.

(3) Obra "Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit" **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados "Depreciación, mantenimiento y rentas, Servicios y Trabajos previos auxiliares"**

(4) Obra "Construcción de alcantarillado pluvial zona de Las Canteras 1ra. Etapa en la localidad de Tepic, municipio de Tepic, Nayarit" **no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados "Depreciación, Mantenimiento y rentas, Fletes y acarreo, Seguridad e Higiene, Trabajos previos auxiliares y Seguros y fianzas"**

[...]

Del análisis de las diligencias realizadas, Leyes y Reglamentos aplicables en el 2017 para la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, **se puede concluir la responsabilidad por omisión de los [Presuntos Responsables 1, 2, 3 y 4]** por el incumplimiento de sus facultades y atribuciones en lo que se refiere a las obras identificadas con la siguiente numeración (1), (2), (3) y (4), ya que por los cargos que ostentaban tuvieron una participaron activa en la ejecución de las obras.

...

Énfasis añadido

En este punto, se debe destacar que, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa -IPRA²⁹- es el instrumento en el que las autoridades investigadoras **describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General**, exponiendo de forma documentada con las **pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad** del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas; lo que al efecto no sucede con el IPRA en análisis, respecto del Presunto Responsable 5, pues la imputación formulada por la autoridad investigadora, no cumple con los elementos esenciales, respecto de; **describir los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General, exponiendo de forma documentada con las pruebas y**

²⁹ Artículo 3 fracción XVIII de la Ley General.

fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del Servidor Público.

Complementa lo anterior, el hecho de que, la autoridad investigadora en el IPRA, establece un apartado identificado como: “*MEDIOS PROBATORIOS*”, en el que enlista las pruebas, con las que pretende acreditar las supuestas omisiones del Presunto Responsable 5, exponiendo lo que, a su juicio, obtiene o acredita con cada una de ellas, pero no desarrolla argumentos lógicos jurídicos que permitan demostrar cómo es que se logran tales afirmaciones, es decir, argumentos que permitan determinar su alcance probatorio, tampoco relaciona los medios de prueba con los hechos o conductas específicas que haya desplegado el presunto responsable 5, no expone los motivos de la responsabilidad del servidor público, de manera tal que, se pueda verificar y corroborar, que efectivamente se encuentran acreditadas las conductas omisivas irregulares.

Así, por ejemplo, de cada una de las obras públicas observadas por la autoridad auditora, la Autoridad Investigadora ofrece en el IPRA, diversas pruebas con las que pretende acreditar las irregularidades que imputa al Presunto Responsable 5, no obstante tales pretensiones de probar, no conllevan algún argumento lógico jurídico que permita establecer una relación directa entre las omisiones imputadas, con la atribuciones o facultades legales que supuestamente debía cumplir, ni mucho menos con el alcance probatorio de las documentales que ofrece, esto es, como es que dicha documental pública acredita que el presunto responsable fue omiso en el desempeño de sus atribuciones de vigilar y supervisar, pues en el caso concreto, existen diversas **actas circunstanciadas parciales de visita de obra**, pero de ellas no es posible acreditar o demostrar, la existencia de alguna omisión respecto del presunto responsable 5, sino que únicamente se desprenden hechos y circunstancias que en su momento, la autoridad auditora encontró en el sitio de las obras, al momento de dichas visitas, pero sin que en el cuerpo de las mismas, se haya documentado alguna omisión respecto de los conceptos de obra que refiere la Autoridad Investigadora, como son: “1) *que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Señalamiento y Seguridad e Higiene; (2) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Honorarios para el personal técnico; (3) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados*

Depreciación, mantenimiento y rentas, Servicios y Trabajos previos auxiliares y (4) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados “Depreciación, Mantenimiento y rentas, Fletes y acarreos, Seguridad e Higiene, Trabajos previos auxiliares y Seguros y fianzas” (sic), es decir, las pruebas documentales públicas aportadas por la Autoridad Investigadora, no son aptas, ni suficientes para acreditar, que el presunto responsable 5, en ejercicio de atribuciones que tenían conferidas, indujo alguna omisión arbitraria.

En conclusión, la imputación formulada por la Autoridad Investigadora al presunto responsable 5, respecto de las supuestas omisiones arbitrarias, al momento de ejercer sus atribuciones conferidas, resulta deficiente, y las pruebas aportadas, con las que se pretenden acreditar tales omisiones, resultan **inconducentes e insuficientes**, pues no existe una relación directa entre el hecho que pretende acreditar y lo que se obtiene con cada una de las pruebas que ofrece, ni se exponen argumentos que permitan a esta Sala Unitaria Especializada, corroborar que efectivamente existe la conducta irregular y se encuentra acreditada con tales documentos, más allá de toda duda razonable.

Así entonces, al no acreditarse el segundo de los elementos de la falta administrativa de abuso de funciones imputada al Presunto Responsables 5, 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.

d. Presuntos Responsables 6, 7 y 8. Como **Supervisores de Obra** de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, tenían las atribuciones establecidas en el artículo 115 fracciones I, V, VI y XI del Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que a la letra dicen:

Artículo 115.- *Las funciones de la supervisión serán las que a continuación se señalan:*

I. Revisar de manera detallada y previamente al inicio de los trabajos, la información que le proporcione la residencia con relación al contrato, con el objeto de enterarse de las condiciones en las que se desarrollará la obra o

servicio y del sitio de los trabajos, así como de las diversas partes y características del proyecto, debiendo recabar la información necesaria que le permita iniciar los trabajos de supervisión según lo programado y ejecutarlos ininterrumpidamente hasta su conclusión;

V. Vigilar la adecuada ejecución de los trabajos y transmitir al contratista en forma apropiada y oportuna las órdenes provenientes de la residencia;

VI. Dar seguimiento al programa de ejecución convenido para informar al residente sobre las fechas y las actividades críticas que requieran seguimiento especial, así como sobre las diferencias entre las actividades programadas y las realmente ejecutadas, y para la aplicación de retenciones económicas, penas convencionales, descuentos o la celebración de convenios;

XI. Llevar el control de las cantidades de obra o servicio realizados y de las faltantes de ejecutar, cuantificándolas y conciliándolas con la superintendencia; para ello, la supervisión y la superintendencia deberán considerar los conceptos del catálogo contenido en la proposición del licitante a quien se le haya adjudicado el contrato, las cantidades adicionales a dicho catálogo y los conceptos no previstos en el mismo;

Asimismo, en el artículo 42 de la Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit, se determina lo siguiente:

Artículo 42.- A cada obra que realicen los entes públicos deberá asignarse por escrito al menos un supervisor de la misma. La vigilancia, control y revisión de los trabajos, serán responsabilidad directa de los supervisores de la obra. De los conceptos pagados no ejecutados que llegaren a determinarse por las autoridades competentes responderá directamente el titular de la dependencia responsable de la ejecución de la obra sin perjuicio de las responsabilidades en que directa o indirectamente, por acción o por omisión, pudieran incurrir quienes participen en la supervisión, control y verificación de las obras.

Énfasis añadido

De la normatividad anterior, la autoridad investigadora, determinó de manera “genérica” que, a los Presuntos Responsables 6, 7 y 8, les resultaba la obligación de **verificar, hacer reconocimientos y reportar sobre la adecuada ejecución de los trabajos de las obras públicas**, 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, los Presuntos Responsables 6, 7 y 8, fueron **omisos** al no haber **verificado, hacer reconocimientos y reportar sobre la adecuada ejecución de los trabajos de las obras públicas**, respecto de las siguientes obras:

Respecto de la obra (1), denominada “Equipamiento electromecánico de pozo profundo y construcción de línea de conducción en la localidad de Valle Morelos, municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit”.

Respecto de la obra (2), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la localidad de Mesa de Picachos (El Casco), municipio de Tepic, Nayarit”.

Respecto de la obra (3), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”

Respecto de la obra (4), denominada “Ampliación de la red de agua potable en la colonia El Centenario en la localidad de El Porvenir, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.”,

En efecto, como lo afirma la Autoridad Investigadora, los Presuntos Responsables 6, 7, y 8, tenían conferidas atribuciones para verificar, hacer reconocimientos y reportar sobre la adecuada ejecución de los trabajos de las obras públicas contratadas por el Ente público, 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:

*En lo que se refiere a los CC. [Presuntos Responsables 6, 7 y 8], el primero por la obra con identificación (1), el segundo con las obras (2) y (3) y el último con la obra (4), **fueron omisos en sus atribuciones de seguimiento, vigilancia y verificación de control de los trabajos ejecutados en las obras realizadas...***

[...]

*En lo que se refiere al C. [Presunto Responsable 6], su responsabilidad con la obra identificada con el número (1); el C. [Presunto Responsable 7], con las obras (2) y (3), y el C. [Presunto Responsable 8], con la obra (4); se puede concluir la **falta por omisión, por el incumplimiento de sus facultades y atribuciones inherentes a sus cargos como Supervisores de Obra,** estipulados en los ordenamientos antes señalados.*

Énfasis añadido

En este punto, se debe destacar que, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa -IPRA³⁰- es el instrumento en el que las autoridades investigadoras **describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General**, exponiendo de forma documentada con **las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad**

³⁰ Artículo 3 fracción XVIII de la Ley General.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada

del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas; lo que al efecto no sucede con el IPRA en análisis, respecto de los Presuntos Responsables 6, 7 y 8, pues la imputación formulada por la autoridad investigadora, no cumple con los elementos esenciales, respecto de; **describir los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad de los Servidores Públicos.**

Complementa lo anterior, el hecho de que, la autoridad investigadora en el IPRA, establece un apartado identificado como: "*MEDIOS PROBATORIOS*", en el que enlista las pruebas, con las que pretende acreditar las supuestas omisiones de los Presuntos Responsables 6, 7 y 8, exponiendo lo que, a su juicio, obtiene o acredita con cada una de ellas, pero no desarrolla argumentos lógico jurídicos que permitan demostrar cómo es que se logran tales afirmaciones, es decir, argumentos que permitan determinar su alcance probatorio, tampoco relaciona los medios de prueba con los hechos o conductas específicas que hayan desplegado los presuntos responsables 6, 7 y 8, no expone los motivos de la responsabilidad de los servidores públicos, de manera tal que, se pueda verificar y corroborar, que efectivamente se encuentran acreditadas las conductas omisivas irregulares.

Así, por ejemplo, de cada una de las obras públicas observadas por la autoridad auditora, la Autoridad Investigadora ofrece en el IPRA, diversas pruebas con las que pretende acreditar las irregularidades que imputa a los Presuntos Responsables 6, 7 y 8, no obstante tales pretensiones de probar, no conllevan algún argumento lógico jurídico que permita establecer una relación directa entre las omisiones imputadas, con la atribuciones o facultades legales que supuestamente debía cumplir, ni mucho menos con el alcance probatorio de las documentales que ofrece, esto es, como es que dichas documentales públicas acredita que los presuntos responsables 6, 7 y 8, fueron omisos en el desempeño de sus atribuciones de no haber **verificado, hacer reconocimientos y reportar sobre la adecuada ejecución de los trabajos de las obras públicas**, pues en el caso concreto, existen diversas **actas circunstanciadas parciales de visita de obra**, pero de ellas no es posible acreditar o demostrar, la existencia de alguna omisión respecto de los presuntos responsables 6, 7 y 8, sino que únicamente se

desprenden hechos y circunstancias que en su momento, la autoridad auditora encontró en el sitio de las obras, al momento de dichas visitas, pero sin que en el cuerpo de las mismas, se haya documentado alguna omisión respecto de los conceptos de obra que refiere la Autoridad Investigadora, como son: *“1) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Señalamiento y Seguridad e Higiene; (2) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Honorarios para el personal técnico; (3) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados Depreciación, mantenimiento y rentas, Servicios y Trabajos previos auxiliares y (4) que no se comprobó la ejecución de los conceptos indirectos denominados “Depreciación, Mantenimiento y rentas, Fletes y acarreos, Seguridad e Higiene, Trabajos previos auxiliares y Seguros y fianzas” (sic), es decir, las pruebas documentales públicas aportadas por la Autoridad Investigadora, no son aptas, ni suficientes para acreditar, que los presuntos responsables 6, 7 y 8, en ejercicio de atribuciones que tenían conferidas, indujeron alguna omisión arbitraria.*

En conclusión, la imputación formulada por la Autoridad Investigadora a los presuntos responsables 6, 7 y 8, respecto de las supuestas omisiones arbitrarias, al momento de ejercer sus atribuciones conferidas, resulta deficiente, y las pruebas aportadas, con las que se pretenden acreditar tales omisiones, resultan **inconducentes e insuficientes**, pues no existe una relación directa entre el hecho que pretende acreditar y lo que se obtiene con cada una de las pruebas que ofrece, ni se exponen argumentos que permitan a esta Sala Unitaria Especializada, corroborar que efectivamente existe la conducta irregular y se encuentra acreditada con tales documentos, más allá de toda duda razonable.

Así entonces, al no acreditarse el segundo de los elementos de la falta administrativa de abuso de funciones imputada a los Presuntos Responsables 6, 7 y 8, 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.

VII.2. Falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos, imputada a los particulares, Presuntos Responsables 9, 10 y 11.

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

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

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

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

Énfasis añadido

De la interpretación armónica de las disposiciones anteriores, es posible establecer que, el particular se encuentra sujeto a las disposiciones de la Ley General, cuando se encuentre **vinculado con la comisión de alguna falta administrativa grave** y que sus actos pueden ser sancionados conforme a dicha ley, para lo cual se requiere precisamente de esa vinculación con la comisión de alguna de las faltas administrativas graves.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora imputó a los servidores públicos Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, y, en consecuencia, imputó a los particulares Presuntos Responsables 9, 10 y 11, la comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, esto es, la imputación a dichos particulares Presuntos Responsables, se encontraría directamente vinculada con la comisión de la falta administrativa grave, imputadas a los servidores públicos, en este sentido, al no quedar acreditadas las conductas imputadas a los Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8, en términos de los apartados **VII.1.** y **VII.1.2.** del presente Considerando, en consecuencia, esto es, al no estar acreditada la existencia de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, no es posible acreditar la existencia de una conducta irregular a los particulares Presuntos Responsables 9, 10 y 11, toda vez que, para tener por ejecutada la conducta de **uso indebido de recursos públicos**, es indispensable que exista la vinculación con la falta administrativa grave de un servidor público, que en este caso, es el de **abuso de funciones**.

Aunado a lo anterior, en el IPRA, la Autoridad Investigadora, estableció la imputación de los particulares Presuntos Responsables 9, 10 y 11, en los siguientes términos:

*“Asimismo, sobre los particulares: **[Presuntos Responsables 9, 10 y 11]**, se configura la falta de particulares prevista en el artículo 71 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece:*

Artículo 71.- *“Será responsable por el **uso indebido de recursos públicos** el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos. También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.”*

De la lectura de la disposición normativa que precede, puede advertirse que los elementos que componen el tipo administrativo citado, son los siguientes:

- 1- Uso indebido de recursos públicos.**
- 2- Infringir disposiciones normativas.**
- 3- En perjuicio la hacienda pública.”** (sic)

Del apartado del IPRA citado, se advierte que, la Autoridad Investigadora identifica de manera equivocada los elementos que constituyen la falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos, pues de la lectura al dispositivo legal correspondiente, se puede advertir que, incurre en esta, la persona *particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que están previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia, maneje, reciba, administre o tenga acceso a esos recursos.*

De ahí que, para que un particular incurra en **uso indebido de recursos públicos**, deben acreditarse todos los elementos de la conducta infractora que son los siguientes:

Primer elemento. La calidad específica de la persona Presunta Responsable como particular;

Segundo Elemento. La acción, esto es, que realice actos mediante los cuales se apropie o haga uso indebido de recursos públicos (materiales, humanos o financieros);

Tercer Elemento. Cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba o tenga acceso a esos recursos.

En este sentido, la imputación que presenta la Autoridad Investigadora, contiene elementos que no forman parte de la descripción típica que dispone el artículo 71 de la Ley General, a saber, cuando establece en el IPRA, que los elementos de esta corresponden a: *1. Uso indebido de recursos públicos; 2. Infringir disposiciones normativas y 3. En perjuicio la hacienda pública.*

En conclusión, esta Sala Unitaria Especializada determina que, en el presente asunto, al no estar acreditada la existencia de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, imputada a los servidores públicos presuntos responsables, no es posible acreditar la existencia de **uso indebido de recursos públicos** a los particulares contratistas, pues de la conducta de los primeros, se generaría la conducta de los segundos, en términos de la imputación que formula la Autoridad Investigadora, pues establece que, en ejercicio de atribuciones conferidas a los servidores públicos responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8, incurrieron en omisiones arbitrarias, resultando en consecuencia, que los presuntos responsables 9, 10 y 11, obtuvieran recursos públicos financieros, *“por conceptos indirectos de obra, de los cuales no se comprobó que se hayan realizado como fueron considerados en su análisis de costos indirectos, por lo que no se comprobó la correcta aplicación del recurso”* (sic), de ahí que si la imputación formulada a los presuntos responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8, fue infundada y con medios probatorios insuficientes y no idóneos, deviene una imposibilidad de acreditar el **uso indebido de recursos públicos**, pues del cúmulo probatorio aportado por la Autoridad Investigadora, nada de obtiene respecto de los hechos que se pretenden demostrar.

De tal manera que, atendiendo al principio de presunción de inocencia, la carga de la prueba sobre la materialización de la conducta atribuible a éstos, recae en la Autoridad Investigadora, quien tenía la obligación de presentar las pruebas fehacientes que acreditaran de manera plena la conducta de los Presuntos Responsables 9, 10 y 11, por lo que al no existir el nexo causal, ni las pruebas fehacientes para imputar, en razón de la carga de la prueba que constituye la base del principio de duda razonable *“in dubio pro reo”*, resulta que, cuando no exista contundencia en la acreditación de las irregularidades y las conductas desplegadas, se deberá resolver la situación en favor del presunto responsable, toda vez que este último, no está obligado a probar su inocencia, derivado de que tiene reconocida tal calidad a priori.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006³¹, 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.100/2006³², de rubro y texto siguiente:

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

De igual forma, se estima oportuno resaltar que en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, por mandato de los artículos 20, apartado B,

³¹ 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.

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

fracción I de la Constitución y 111 de la Ley General, toda persona imputada debe gozar del principio de presunción de inocencia.

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

Por todo lo expuesto debidamente fundado y motivado, esta Sala Unitaria determina que no se acredita la comisión de la falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos, 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.

VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES. Del análisis y valoración a las pruebas que obran en autos, y **no haber quedado acreditadas** –en los términos previamente expuestos– la existencia de los hechos que la Ley General establece como faltas administrativas graves, y que son atribuibles a los servidores públicos Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8, así como a los particulares Presuntos Responsables 9, 10 y 11 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 la Autoridad Investigadora, resultó insuficiente e inconducente para acreditar la existencia de los hechos señalados en la Ley como faltas administrativas graves, esto es, que se pueda acreditar fehacientemente que sus actos consistieron en **que en ejercicio de sus atribuciones, hayan inducido omisiones arbitrarias** y que de ello los particulares Presuntos Responsables 9, 10 y 11, hayan hecho un **uso indebido de recursos públicos**; por lo que, ante tales deficiencias en la investigación, esta Sala Unitaria Especializada considera que, las faltas administrativas imputadas a los Presuntos Responsables 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12, resultan inexistentes.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

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

IX. RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Esta Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas 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. No se acreditó la Responsabilidad administrativa de los particulares ***** y ***** en la comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recurso públicos**.

CUARTO. Notifíquese la presente sentencia en los siguientes términos:

1. Personalmente a:

- a. *****;
- b. *****;
- c. *****;
- d. *****;
- e. *****;
- f. *****;
- g. *****;
- h. *****

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. Titular de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit.

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

Notifíquese y Cúmplase.

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

Esta hoja de firmas corresponde a la Sentencia dictada el dieciséis de mayo del dos mil veintitrés, dentro del expediente **SUE/PRA/052/2022**, del índice de la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.

SP-03