

**Procedimiento de Responsabilidad
Administrativa de Servidores Públicos
por falta grave.**

Expediente: SUE-II-PRA/020/2021

Tepic, Nayarit; once de marzo del dos mil veintidós.

Vistos para resolver los autos del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por falta grave con número de expediente señalado al rubro superior derecho, iniciado por el Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, en el expediente de origen ***** , del índice de dicha autoridad, en contra de los presuntos responsables: C. ***** , en su carácter de Director de Obras y Servicios Públicos y del C. ***** , en su carácter de Supervisor de Obra, ambos del H. VIII Ayuntamiento Constitucional de Bahía de Banderas, por la presunta comisión de la falta administrativa grave de desvío de recursos públicos; así como de la empresa particular, ***** ., representada por el C. ***** , por la presunta comisión de la falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos; procediéndose con base en el siguiente:

C O N T E N I D O

APARTADO	pág.
GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	3
A) Auditoría.....	3
B) Autoridad Investigadora: inicio de la investigación.....	
C) Autoridad Substanciadora: Actuaciones.....	4
D) Procedimiento ante el Tribunal.....	5
CONSIDERANDOS	7
I. COMPETENCIA	
II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	8
III. HECHOS MOTIVO DE RESPONSABILIDAD	8
IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS	12
V. MEDIOS DE PRUEBA	13
V.1. Autoridad Investigadora.....	
V.2. Presunto Responsable 1.....	



V.3. Presunto Responsable 2.....

V.4. Presunto Responsable 3.....

VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS 15

VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN..... 47

VII.1. Falta Administrativa Grave. Desvío de Recursos Públicos.....

VII.2. Falta Administrativa Grave, Uso indebido de Recursos Públicos.....

VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES..... 68

IX. RESOLUTIVOS..... 81

G L O S A R I O

- Autoridad Investigadora:** Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
- Autoridad Substanciadora:** Titular de la Dirección Substanciadora, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
- Constitución Federal:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Local:** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
- Faltas administrativas:** Las faltas administrativas graves atribuidas a los presuntos responsables, que en el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, son el desvío de recursos públicos y el uso indebido de recursos públicos.
- IPRA:** Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- Ley Orgánica** Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
- Ley de Justicia:** Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.
- Ley General:** Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Magistrada** Maestra Irma Carmina Cortés Hernández, Magistrada Numeraria de la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
- Presunto Responsable 1:** El C. *****; en su carácter de Director de Obras y Servicios Públicos, del H. VIII Ayuntamiento Constitucional de Bahía de Banderas.

Presunto Responsable 2:	El C. ***** , en su carácter de Supervisor de Obra, del H. VIII Ayuntamiento Constitucional de Bahía de Banderas.
Presunto Responsable 3:	La Persona Física, Particular ***** , representada por el C. ***** .
Servidor Público:	La persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el ente público en el ámbito local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal y 122 de la Constitución Local.
Particular:	La persona física o moral particular, que por sus actos, se encuentre vinculada con la comisión de alguna falta administrativa grave.
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) AUDITORÍA

1. Inicio de Auditoría. Del IPRA se desprende que, mediante oficio número ASEN/AS/OA-18/2017, de fecha veintiuno de febrero del dos mil diecisiete, la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, notificó al entonces Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Bahía de Banderas, Nayarit, el inicio de la auditoría especial ***** , con motivo de la revisión y fiscalización de información de la Cuenta Pública dos mil dieciséis (2016).

2. Conclusión de la auditoría. Derivado de lo anterior, el trece de diciembre del dos mil dieciocho, la Auditora Especial de Infraestructura de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, mediante memorándum ASEN/AOP/248/2018, remitió a la Autoridad Investigadora, los expedientes de la auditoría ***** , que acreditaban el inicio, desarrollo y conclusión de los trabajos correspondientes a la auditoría especial, efectuada a la Cuenta Pública dos mil dieciséis (2016), del sujeto fiscalizado, H. Ayuntamiento de Bahía de Banderas, Nayarit.

B) AUTORIDAD INVESTIGADORA: INICIO DE LA INVESTIGACIÓN.

1. Inicio de investigación. Del IPRA se desprende que, El trece de diciembre del dos mil dieciocho, la Autoridad Investigadora, ordenó formar el expediente de investigación ***** y a través del Departamento de



Investigación, efectuar, registrar e integrar las diligencias de investigación con motivo de los resultados de la Auditoría *****.

2. Conclusión de la Investigación. La Autoridad Investigadora, el veintidós de febrero del dos mil veintiuno, una vez concluidas las diligencias de investigación, emitió el acuerdo de calificación de las faltas administrativas y con base en la información recabada, advirtió hechos que dieron lugar a la posible comisión de diversas faltas administrativas, mismas que calificó como graves, respecto del Resultado Núm. 7, Observación Núm. 3.AEI.16.MA.20-AE.

3. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA). Con fecha veintidós de abril del dos mil veintiuno, la Autoridad Investigadora elaboró y presentó ante la Autoridad Substanciadora, ambas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, identificados con el número ***** , mismo que fue remitido a la Autoridad Substanciadora, mediante memorándum MEMO/DGAJ/485/2021, de fecha veintiséis de abril del dos mil veintiuno.

C) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA: ACTUACIONES

1. Recepción del IPRA. El veintiocho de abril del dos mil veintiuno, la Autoridad Substanciadora dictó un acuerdo¹ por el cual tuvo por recibido el IPRA descritos anteriormente, admitiéndolo en los términos propuestos y registrándose en su Libro de Gobierno con el número de expediente: ***** , dando inicio al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, en contra del Presunto Responsable.

2. Emplazamiento a las partes. El veintinueve de abril del dos mil veintiuno, la Autoridad Substanciadora dictó acuerdo en el que ordenó citar a las partes, al desahogo de la audiencia inicial, señalando las diez horas del día veintiséis de mayo del dos mil veintiuno.

3. Desahogo de la audiencia inicial. El veintiséis de mayo del dos mil veintiuno, a las diez horas con treinta minutos, la Autoridad Substanciadora llevó a cabo el desahogo de la Audiencia Inicial, haciéndose constar la

¹ Visible de foja 355 a foja 357 del expediente de origen.

asistencia del Presunto Responsable 1, quien compareció personalmente presentando su declaración a través de un escrito y anexos, mismo que contiene a su vez las pruebas de su defensa, documentos que se tuvieron por presentados y se incorporaron al expediente para su trámite en el momento procesal oportuno.

Asimismo, se hizo constar la asistencia del Presunto Responsable 3, quien compareció en representación de la empresa Particular y a través de su abogado, presentó por escrito su declaración y anexos en vía de pruebas en su defensa, las cuales se tuvieron como presentadas y se incorporaron al expediente para su trámite en el momento procesal oportuno.

4. Envío del expediente al Tribunal. El veintiséis de mayo del dos mil veintiuno, la Autoridad Substanciadora dictó acuerdo mediante el cual ordenó la remisión del expediente a este Tribunal, notificando a las partes presentes en la audiencia inicial y mediante oficio MEMO/DGAJ/485/2021² presentó ante la oficialía de partes de este Tribunal, los autos del expediente
*****.

D) PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.

1. Recepción de expediente. Por acuerdo³ de fecha treinta y uno de mayo del dos mil veintiuno, la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal, dio cuenta a la Magistrada Presidenta de la recepción del oficio y expediente referidos en el punto inmediato anterior, el cual, se registró en el Libro de Gobierno con el número de expediente: **SUE-II-PRA/020/2021** y por razón de turno, se envió para su trámite y resolución a la entonces Segunda Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

2. Acuerdo de admisión a trámite. En atención a lo dispuesto por el artículo 209, fracción II de la Ley General, la entonces Segunda Sala Unitaria Especializada, dictó acuerdo⁴ de fecha diez de junio del dos mil veintiuno, por el cual admitió a trámite el expediente referido en el punto anterior, reconociendo la personalidad de las partes.

² Visible a foja 001 del expediente de origen.

³ Visible de foja 002 a foja 003 del expediente de la Sala Unitaria Especializada.

⁴ Visible de foja 004 a foja 005 anverso del expediente de la Sala Unitaria Especializada.



3. Acuerdo de admisión y desahogo de pruebas. El siete de julio del dos mil veintiuno, se dictó acuerdo⁵ 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 analizadas y admitidas todas las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora y por los Presuntos Responsables, desahogándose en los términos del acuerdo referido.

4. Acuerdo de apertura de alegatos. En el mismo acuerdo⁶ de fecha siete de julio del dos mil veintiuno, al no existir pruebas pendientes por desahogar, se cerró la fase probatoria y se procedió a declarar abierto el período de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

5. Reforma Constitucional, creación de la Sala Unitaria Especializada. El trece de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit aprobó el Acuerdo TJAN-P-033/2021, mediante el cual, con base en la reforma Constitucional promulgada, determinó la conclusión de funciones de la entonces Segunda Sala Unitaria Especializada, siendo que, correspondería a la entonces Primera Sala Unitaria Especializada, seguir conociendo de los asuntos en materia de Responsabilidades Administrativas, modificando su denominación a **Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativa**.

En este sentido, mediante acuerdo de fecha veintitrés de agosto del dos mil veintiuno, se dio inicio al procedimiento de transición de los expedientes de la extinta Segunda Sala Unitaria Especializada, a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, suspendiéndose los plazos por el período del dieciséis al veintisiete de agosto del dos mil veintiuno y ordenándose el envío del expediente SUE-II-PRA/020/2021, a la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

6. Trámite ante la Sala Unitaria Especializada. Mediante acuerdo de fecha treinta de agosto del dos mil veintiuno, la Sala Unitaria Especializada tuvo por recibido el expediente SUE-II-PRA/020/2021, consistente en un tomo integrado por 412 fojas identificado como expediente de origen

⁵ Visible de foja 122 a foja 125 del expediente de la Sala Unitaria Especializada.

⁶ Visible de foja 020 a foja 34 del expediente de la Sala Unitaria Especializada.

***** , así como de un tomo de actuaciones llevadas a cabo por la entonces Segunda Sala Unitaria Especializada, que se identifica como expediente del Tribunal de Justicia Administrativa.

En este mismo acuerdo, se reactivaron los plazos y se ordenó la regularización del expediente respecto de diversas notificaciones pendientes por realizar.

En esta etapa, por acuerdo de trece de septiembre del dos mil veintiuno, la Sala Unitaria Especializada, tuvo por recibido el escrito de alegatos presentado por el Presunto Responsable 1, el cual será tomado en cuenta en el momento procesal oportuno.

7. Acuerdo de cierre de instrucción y citación para sentencia. Concluido el periodo de alegatos, por acuerdo de ocho de febrero del dos mil veintidós, se decretó el cierre de instrucción y se ordenó el turno del expediente para la emisión de la resolución correspondiente.

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

CONSIDERANDOS

I. COMPETENCIA. Esta Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, es competente para conocer y resolver el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa del expediente número: **SUE-II-PRA/020/2021**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, segundo párrafo y 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 103 y 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; 1, 3 fracciones IV, XVI, XIX y XXVII, 9 fracción IV, 12, 13 y 209, fracciones IV y V de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1, 2, 5, 6 fracción III, 27 fracciones I, II y XVII, 43, 44, 45 fracciones I, III y XI, 46 fracciones I, II, III, VI y VIII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit; 25 y 27 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit –de aplicación supletoria–; así como del acuerdo TJAN-P-033/2021, de fecha trece de agosto de dos mil veintiuno emitido por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.



II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. Del análisis al expediente no se advierte la existencia de alguna causal de improcedencia, de las previstas por los artículos 74, 196 y 197 de la Ley General.

Respecto de la prescripción de las facultades sancionatorias de este tribunal, en la especie, no se actualiza esta figura, porque las faltas graves prescriben en siete años, contados a partir del día siguiente de su comisión o a partir del momento en que hubieren cesado las conductas; en el caso concreto, las conductas atribuidas a los presuntos responsables, tal y como se desprende del IPRA, sucedieron en el año dos mil dieciséis (2016), en consecuencia, la prescripción de dichas conductas operaría a partir del año dos mil veinticuatro (2024).

De igual manera no se acredita el supuesto de caducidad de la instancia.

III. HECHOS MOTIVO DE RESPONSABILIDAD.

La Autoridad Investigadora en el *****⁷ determinó en el apartado identificado como: “V. NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS”, que con motivo de la conclusión y resultados de la auditoría número ***** , ordenó formar el expediente de investigación ***** y a su vez llevar a cabo las diligencias de investigación correspondientes.

En este sentido, determinó que una vez concluidas las diligencias de investigación llevadas a cabo y con la información recabada, advirtió hechos probablemente constitutivos de faltas administrativas, por lo que mediante acuerdo de fecha veintidós de febrero del dos mil veintiuno, las calificó como graves, en relación con el siguiente:

Resultado Núm. 7; Observación Núm. 3 AEI.16.MA.20-AE. Del análisis y revisión documental e inspección física llevada a cabo el 13 de septiembre de 2018, al edificio construido como parte del cumplimiento del contrato relativo al Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios a Largo Plazo, a realizarse bajo el esquema de Asociación Público-Privada, realizadas con la intención de comprobar el grado de seguridad y estabilidad del edificio, se observó que los muros perimetrales expuestos a la intemperie registrados en el concepto ACA-017, denominado “Suministro y colocación de muro Durok dos caras de 11 cm de espesor, incluye sellado de juntas con cemento tapa juntas Durock, cinta plástica, poste metálico, elementos de fijación, cortes, desperdicios y la mano de obra necesaria para su ejecución”, realizados por un importe de \$1,219,413.89 (un millón doscientos diecinueve mil cuatrocientos trece pesos

⁷ Visible de foja 002 a foja 009 del expediente de origen.

89/100 moneda nacional) antes del IVA (según datos registrados en el programa de obra con montos presentado por la empresa a la cual se le adjudicó el contrato BADEBA-OP-FOD-017/2013); fueron ejecutados en condiciones distintas a las contratadas, ya que de acuerdo a la inspección física realizada el día 13 de septiembre de 2018, por un perito de obra especializado en la materia adscrito a la auditoría que nos ocupa, se identificó que el material utilizado en los muros no fue del tipo anteriormente descrito, sino que fueron paneles tipo Glass Rey de 1/2 pulgada de espesor, recubierta con una malla de fibra de vidrio y una pasta de cemento de 3 mm de espesor; los cuales están constituidos por material de yeso, elemento que no es apto para resistir a largo plazo las condiciones climáticas a las que están expuestos dichos paneles; lo que pudo ser corroborado con el deterioro que se observa en algunas partes de la fachada del inmueble.

Así mismo, se considera que este tipo de paneles no fueron los elementos adecuados para el recubrimiento del edificio, ya que estructuralmente son frágiles y pueden ser dañados fácilmente con golpes; y debido al uso que se pretende dar a las instalaciones, adquiere una marcada relevancia la seguridad del inmueble para el resguardo de la documentación, equipo e instalaciones en general; lo cual no garantizan los elementos colocados actualmente así como tampoco se garantiza el cumplimiento de las condiciones contratadas.

Así entonces, la Autoridad Investigadora, en el apartado del IPRA identificado como: VI. INFRACCIÓN IMPUTADA, atribuyó al Presunto Responsable 1, la probable comisión de la falta administrativa grave de desvío de recursos públicos, al tenor de lo siguiente:

“...toda vez que en el desempeño de su encargo, no llevó a cabo el cumplimiento de sus funciones, con la legalidad, disciplina y eficacia que deben regir en el servicio público; ya que al haber sido el responsable de dirigir las obras contratadas por el Ayuntamiento, tenía la obligación de actuar conforme a las leyes y reglamentos y demás normatividad que regularan el ejercicio de sus funciones, tales como supervisar la calidad de materiales y cumplimiento de tiempos programados en la obra; por lo tanto, tenía conocimiento que al no cumplir con sus facultades u obligaciones adquiridas por razón de su cargo, resultarían afectados el patrimonio e intereses del patrimonio del Ayuntamiento...”

*“...con lo anterior, se tiene que a sabiendas que estaba dentro de sus facultades requerir a la empresa ejecutora ***** para que corrigiera las irregularidades antes señaladas en el edificio administrativo citado, no lo hizo, lo cual propició que dicha empresa ocasionara daños y perjuicios en la obra Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios a Largo Plazo, a realizarse bajo el esquema de Asociación Público-Privada, por incumplir las condiciones y características del concepto citado, por la cantidad de \$1,219,413.89 (un millón doscientos diecinueve mil cuatrocientos trece pesos 89/100 moneda nacional) antes de IVA, características que están especificadas en el análisis de precio unitario, realizado por la empresa *****, generando con dicha omisión un perjuicio al patrimonio del Ayuntamiento de Bahía de Banderas, Nayarit; ya que los*



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

recursos autorizados para la ejecución de la obra citada no fueron aplicados con eficacia, propiciando con ello, un beneficio para el inversionista proveedor antes mencionado; incurriendo con su actuar en desvío de recursos públicos...” (sic).

En el mismo sentido, atribuyó al Presunto Responsable 2, la probable comisión de la falta administrativa grave de desvío de recursos públicos, al tenor de lo siguiente:

“...con lo anterior, se tiene que al efectuar la supervisión de los trabajos de obra, se enteró de dicha irregularidad, misma que debió informar a su superior jerárquico para que requiriera a la empresa citada a efecto de que corrigiera las irregularidades antes señaladas en el edificio administrativo mencionado, lo cual no hizo propiciando con ello que dicha empresa ocasionara daños y perjuicios al Ayuntamiento por la cantidad de \$1,219,413.89 (un millón doscientos diecinueve mil cuatrocientos trece pesos 89/100 moneda nacional) antes de IVA, respecto al esquema de Asociación Público-Privada, ya que los recursos autorizados para la ejecución de la obra citada no fueron aplicados con eficacia, y un beneficio para el inversionista proveedor antes mencionados; incurriendo con su actuar en un desvío de recursos públicos...” (sic)

“Acreditándose dicha falta administrativa grave a [...] en su carácter de Supervisor de Obra del VIII Ayuntamiento de Bahía de Banderas, Nayarit; quien al omitir cumplir con las normas que regulaban las facultades y atribuciones inherentes a su cargo, así como las relativas a la obra pública; propició perjuicios al Ayuntamiento citado, por la cantidad de \$1,219,413.89 (un millón doscientos diecinueve mil cuatrocientos trece pesos 89/100 moneda nacional) antes de IVA.” (sic)

De la misma manera, al Presunto Responsable 3, le atribuyó la probable comisión de la falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos, al tenor de lo siguiente:

“...toda vez que en desempeño de sus funciones tenía la obligación de cumplir con las leyes, reglamentos y contratos que rigen su actuar como empresa ejecutora de obra, el cual debió ser con legalidad, disciplina, eficiencia y eficacia, por lo tanto, tenía conocimiento que era su obligación cumplir las especificaciones establecidas en el contrato de obra BADEBA-OP-FOD-017/2013...” (sic)

“...así como con las características especificadas en el análisis de precio unitario, realizado por dicha empresa; ya que los recursos económicos que utilizó no fueron aplicados con eficacia y eficiencia, incurriendo con su actuar en uso indebido de recursos públicos, ya que ejecutó el concepto en análisis en condiciones distintas a las contratadas...” (sic).

Así, una vez identificados los hechos que dan motivo a la probable responsabilidad de los Presuntos Responsables en la comisión de las faltas

administrativas graves de desvío de recursos públicos y uso indebido de recursos públicos, respectivamente, se procede al tenor siguiente.

IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS. En el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, esta Sala Unitaria Especializada procederá a determinar, en primer lugar, si de los hechos presuntamente ejecutados por los Presuntos Responsables, durante el desempeño de sus cargos públicos y como particular contratista y proveedor del Ayuntamiento, incurrieron en las faltas administrativas graves de **desvío de Recursos Públicos y Uso indebido de recursos públicos**, respectivamente, por haber autorizado, solicitado o realizado actos para la asignación o desvío de recursos públicos, financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Lo anterior derivado de los resultados de la auditoría especial número: ***** , llevada a cabo al Ayuntamiento de Bahía de Banderas, con motivo de la revisión y fiscalización de información de la Cuenta Pública 2016.

Por su parte, los Presuntos Responsables al momento de comparecer al desahogo de la audiencia inicial, llevaron a cabo diversas manifestaciones por escrito y aportando los medios de defensa que consideraron procedentes, mismas que serán tomadas en cuenta en el apartado correspondiente de la presente resolución.

V. MEDIOS DE PRUEBA. La Ley General establece el momento procesal en que las partes deben aportar las pruebas en los asuntos relacionados con faltas administrativas graves. Así, el artículo 209 de la Ley en cita, dispone:

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:

Énfasis añadido

En principio, tratándose de faltas graves, las Autoridades Substanciadoras, deben observar las disposiciones contenidas en las fracciones de la I a la VII del artículo 208, destacándose para el apartado que nos ocupa, las fracciones siguientes:



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

...

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

...

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

Énfasis añadido

De lo anterior, es posible establecer que los Presuntos Responsables y los Terceros Llamados al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, 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 al señalado Presunto Responsable al momento de emitir su Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa -IPRA-.

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

V.1. De la Autoridad Investigadora. En su IPRA, presentó diversos medios de prueba, consistentes en documentales públicas y documentales privadas; mismas que fueron recibidas por la Autoridad Substanciadora y posteriormente, la entonces Segunda Sala Unitaria Especializada, mediante acuerdo de fecha siete de julio del dos mil veintiuno⁸, dictó acuerdo por el cual, tuvo por admitidas cada una de las pruebas ofrecidas y desahogadas en sus términos, por su propia y especial naturaleza.

⁸ Visible de foja 122 a foja 125 del expediente de la Sala Unitaria Especializada.

V.2. Presunto Responsable 1. Compareció al desahogo de su audiencia inicial, en la que fue informado de sus derechos por parte de la Autoridad Substanciadora, manifestando comprenderlos, para posteriormente proporcionar sus datos personales y presentar su declaración por escrito y ofreciendo pruebas en su defensa, mismas que mediante acuerdo de fecha siete de julio del dos mil veintiuno⁹, fueron admitidas y desahogadas por la entonces Segunda Sala Unitaria.

V.3. Presunto Responsable 2. Como obra en autos, no compareció al desahogo de su audiencia inicial, a pesar de estar debidamente notificado para tal efecto, por lo que se le tiene por recluso su derecho para ofrecer pruebas en dicho momento procesal.

V.4. Presunto Responsable 3. Compareció al desahogo de su audiencia inicial, en el que presentó su declaración por escrito y ofreció pruebas en su defensa, mismas que fueron admitidas mediante acuerdo de fecha siete de julio del dos mil veintiuno¹⁰.

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 y que las pruebas documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos que ofrezcan las partes, solo 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 en favor de los Presuntos Responsables, se deben de garantizar, entre otros, los derechos de: presunción de inocencia, no autoincriminación, valor probatorio de la confesión; conocer la imputación; principio de admisión de las pruebas, pertinencia y que no sean contrarias a derecho; valor probatorio de la prueba; y defensa adecuada -defensa técnica o formal por un defensor-

⁹ Visible de foja 122 a foja 125 del expediente de la Sala Unitaria Especializada.

¹⁰ Visible de foja 122 a foja 125 del expediente de la Sala Unitaria Especializada.



Además, es importante precisar que, respecto de la valoración de la prueba, el artículo 20 de la Constitución Federal, establece el sistema de la libre apreciación de manera libre y lógica.

En ese sentido, el juzgador tiene la obligación de fundamentar su decisión y para ello -de manera explícita-, deberá dar las razones que la han motivado sobre la aplicación estricta de las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de las experiencias, a la luz de la sana crítica.

Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 130 de la Ley General, que dice: *“Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.”*

De lo anterior 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, en el ámbito jurídico, la "prueba" es concebida en sentido estricto y amplio. En el primer sentido, cuando se trata de la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos, discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso; es decir, se trata de la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.

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

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

En el caso que nos ocupa, esta Sala Unitaria 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 motivo de los requerimientos de la autoridad investigadora, si bien proceden de persona del servicio público en ejercicio de sus funciones, y en principio constituirían documentales públicas con pleno valor probatorio, lo cierto es que, dada su naturaleza y por presentarse para dilucidar los hechos controvertidos o en defensa como parte denunciada, deben analizarse con los demás elementos de prueba para acreditar los hechos que con ella se pretende alcanzar, conforme a lo establecido en los artículos 131, 134, 165 y 166 de la Ley General.

Es importante precisar, que la carga de la prueba en el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, para demostrar la veracidad sobre los hechos que acrediten la existencia de faltas administrativas, así como de la responsabilidad de aquellas personas a quienes se imputen las mismas, corresponde a la autoridad investigadora; ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley General.

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

Ahora bien, esta autoridad resolutora procede a valorar los medios probatorios, por lo que del análisis de las probanzas ofrecidas, admitidas y desahogadas, según se desprende del acuerdo de siete de julio del dos mil veintiuno, por cuanto a los documentos públicos, que tiene esta condición en razón de contener sellos y firmas indicativos de haber sido elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones; adquieren **valor probatorio pleno** de conformidad a lo dispuesto por los artículos 130, 131, 133, 134, 158 y 159 de la Ley General.

Valoración que además encuentra sustento en la jurisprudencia número 226, que se lee: *“DOCUMENTOS PÚBLICOS, CONCEPTO DE, Y VALOR PROBATORIO. Tienen ese valor los testimonios y certificaciones expedidos*



por Funcionarios Públicos, en ejercicio de sus funciones, y, por consiguiente, hacen prueba plena”.

Por lo que hace a las pruebas identificadas como documentos privados, adquieren el valor probatorio de **indicios**, en términos de lo dispuesto por los artículos 130, 131 y 134 de la Ley General.

Una vez lo anterior, se procede a realizar la valoración de las pruebas ofrecidas por las partes y, en razón de ello, determinar si con estas, se acreditan las faltas administrativas de **Desvío de Recursos Públicos**, atribuidas a los Presuntos Responsables 1 y 2, así como el **uso indebido de recursos públicos**, atribuida al Presunto Responsable 3.

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

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

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

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

procedimiento para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos, la conducta imputada debe describirse de manera clara, precisa y exacta, referente a la acción u omisión sancionable.

Sirve de apoyo a este argumento, el criterio establecido en la jurisprudencia **P./J. 99/2006**, de rubro: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO*¹¹, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se sostiene que, tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador resulta válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, siempre y cuando resulten compatibles con su naturaleza.

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

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

VII.1. Falta administrativa grave de desvío de recursos públicos.

En el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, la Autoridad Investigadora imputa a los Presuntos Responsables 1 y 2, la comisión de la falta administrativa grave de **desvío de recursos públicos**, por lo que es necesario establecer lo que al efecto dispone la Ley General respecto de la misma, así tenemos que, el artículo 54 del ordenamiento en cita, dice:

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

¹¹ Registro digital: 174488, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 99/2006, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, Tipo: Jurisprudencia.



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

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

Primer elemento. Que el presunto responsable tenga el carácter de servidor público,

Segundo elemento. Que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos,

Tercer elemento. Que dichos recursos sean materiales, humanos o financieros,

Cuarto elemento. Que tales conductas sean sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

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

VII.1.1. Primer elemento. El carácter de servidor público.

Presunto Responsable 1. Este elemento se **encuentra acreditado**, con las documentales públicas consistentes en la copia certificada del acta de fallo del concurso¹², correspondiente al concurso por licitación pública estatal No. BAHÍA-OP-FOD-017/2013, de fecha veintinueve de julio del dos mil trece, en la que el Presunto Responsable 1 comparece y suscribe, en su carácter de Director de Obras y Servicios Públicos Municipales del H. VIII Ayuntamiento de Bahía de Banderas, Nayarit; documental que adminiculada con el escrito de defensa por medio del cual, dicho presunto responsable formuló sus argumentos de defensa en la audiencia inicial y las propias manifestaciones vertidas en dicha audiencia.

Presunto Responsable 2. Este elemento se **encuentra acreditado**, con la documental pública consistente en la copia certificada del acta de entrega

¹² Visible de foja 010 a foja 011 del expediente de origen.

física del terreno¹³, suscrita por el presunto responsable 2, en su carácter de supervisor de obra, adscrito a la Dirección de Obras y Servicios Municipales, de fecha treinta y uno de julio del dos mil trece.

VII.1.2. Segundo elemento. Que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos.

Para el análisis y acreditación de este elemento, se considera necesario en primer término, establecer la existencia de una conducta de **acción**, es decir, **autorizar, solicitar o realizar actos** y, en segundo término, que dicha conducta derive en una **asignación o desvío** de recursos públicos.

En este elemento es importante destacar que, la sola acreditación de la conducta de acción, consistente, en autorizar, solicitar o realizar actos, no sería suficiente para tener por acreditado este segundo elemento de la falta administrativa, pues de manera indispensable se requiere acreditar que dicha autorización derivó en una asignación o un desvío de los recursos públicos a un fin distinto, esto es, se debe exponer de manera precisa y clara, la descripción de las conductas desplegadas por los Presuntos Responsables, que permitan, más allá de toda duda razonable, identificar el momento en que se materializa la asignación o el desvío de los recursos públicos.

En este sentido, la Autoridad Investigadora en el IPRA establece lo siguiente:

Presunto Responsable 1. En el IPRA, la Autoridad Investigadora, identificó un apartado denominado: “VI. **INFRACCIÓN IMPUTADA**”, en el que esencialmente señaló lo siguiente:

*“...toda vez que en el desempeño de su encargo, **no llevó a cabo el cumplimiento de sus funciones**, con la legalidad, disciplina y eficacia que deben regir en el servicio público; ya que al haber sido el responsable de dirigir las obras contratadas por el Ayuntamiento, tenía la obligación de actuar conforme a las leyes y reglamentos y demás normatividad que regularan el ejercicio de sus funciones, tales como supervisar la calidad de materiales y cumplimiento de tiempos programados en la obra; por lo tanto, tenía conocimiento que **al no cumplir con sus facultades u obligaciones adquiridas** por razón de su cargo, resultarían afectados el patrimonio e intereses del patrimonio del Ayuntamiento...”*

*“...con lo anterior, se tiene que **a sabiendas que estaba dentro de sus facultades requerir a la empresa ejecutora** *****”*

¹³ Visible de foja 012 a foja 013 del expediente de origen.



para que corrigiera las irregularidades antes señaladas en el edificio administrativo citado, no lo hizo, lo cual propició que dicha empresa ocasionara daños y perjuicios en la obra Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios a Largo Plazo, a realizarse bajo el esquema de Asociación Público-Privada, por incumplir las condiciones y características del concepto citado, por la cantidad de \$1,219,413.89 (un millón doscientos diecinueve mil cuatrocientos trece pesos 89/100 moneda nacional) antes de IVA, características que están especificadas en el análisis de precio unitario, realizado por la empresa *****; **generando con dicha omisión** un perjuicio al patrimonio del Ayuntamiento de Bahía de Banderas, Nayarit; ya que los recursos autorizados para la ejecución de la obra citada no fueron aplicados con eficacia, propiciando con ello, un beneficio para el inversionista proveedor antes mencionado; incurriendo con su actuar en desvío de recursos públicos...” (sic).

Énfasis añadido

Es claro que, en el IPRA, la Autoridad Investigadora no identifica ni describe una conducta de acción, como lo requiere la falta administrativa de desvío de recursos públicos, pues en sus argumentos lo que precisa son omisiones en el desempeño de las atribuciones del Presunto Responsable 1, pues de la lectura integral de los apartados del IPRA identificados como: “V. NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS” y VI. INFRACCIÓN IMPUTADA”, no es posible identificar de manera fehaciente la conducta de acción desplegada que corresponda con una autorización, una solicitud o la realización de actos diversos, que hayan tenido como resultado, la asignación o el desvío de recursos públicos a un fin distinto del que originalmente pudieran tener, pues se reitera, la narración de hechos por parte de la Autoridad Investigadora, se encuentra reducida a señalar omisiones en el actuar del Presunto Responsable 1, lo que impide acreditar este segundo elemento de la falta administrativa de desvío de recursos públicos.

Destacándose que, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) es el Instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas administrativas señaladas en la Ley General, 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; lo que en el caso que nos ocupa, no acontece.

En este sentido, esta Sala Unitaria Especializada determina que en autos no se encuentra acreditado el segundo de los elementos configurativos de la falta

administrativa grave de desvío de recursos, prevista en el artículo 54 de la Ley General.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006¹⁴, que en lo que aquí interesa, es el principio de tipicidad, el cual se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción.

También, señaló la Suprema Corte de Justicia, que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacer extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que, si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por la persona presunta responsable debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícita ampliar ni por analogía ni por mayoría de razón.

De la acción de inconstitucionalidad previamente señalada, derivo la jurisprudencia P.J.100/2006¹⁵, 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.***

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.



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

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

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

Por lo que, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones– debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción y cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia número P./J. 43/2014¹⁶ (10a), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguiente:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia,- deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los

¹⁶ Registro digital: 2006590; Instancia: Pleno; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 43/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41; Tipo: jurisprudencia

governados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

[Énfasis añadido]

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

Al respecto, también cobran aplicación la jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.)17, 1a. CCCXLVII/2014 (10a.)18, y la tesis 1a.11o.A.5 A (10a.)19, , de los siguientes rubros y textos:

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

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

¹⁷ Registro digital: 2006091; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476; Tipo: Jurisprudencia

¹⁸ Registro digital: 2007733; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 1a.CCCXLVII/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 611; Tipo: Aislada.

¹⁹ Registro digital: 2017837; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Décima Época; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.11o.A.5 A (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 58, septiembre de 2018, Tomo III, página 2563; Tipo: Aislada



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

Por lo que, atendiendo al principio de legalidad, en sus vertientes de tipicidad y presunción de inocencia, mismos que deben ser respetados por las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras, al tenor de los artículos 14, 16 y 20 apartado B, fracción I de la Constitución, 90 y 111 de la Ley General, esta autoridad resolutora no puede tener por acreditado el segundo elemento de la falta administrativa, el cual requiere de una acción para desviar un recurso público, pues de las pruebas aportadas por la autoridad investigadora en relación con la narración de los hechos enunciados en el IPRA, no queda acreditada plenamente la conducta de acción, haciendo imposible que esta, encuadre exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar esta por analogía o por mayoría de razón.

Por todo lo expuesto debidamente fundado y motivado, esta Sala Unitaria determina que no se acredita el elemento de la acción de la falta administrativa de desvío de recursos, respecto de la conducta atribuible al Presunto Responsable 1, lo que se traduce en que no está satisfecho el derecho fundamental de la legalidad, por atipicidad en la falta administrativa de desvío de recursos públicos que le es imputada, en razón de que la autoridad

investigadora no cumplió con la carga probatoria que le corresponde; fundamentalmente, porque las pruebas aportadas en el IPRA, no logran demostrar dicho elemento.

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

Presunto Responsable 2. En el IPRA, la Autoridad Investigadora, identificó un apartado denominado: “VI. *INFRACCIÓN IMPUTADA*”, en el que esencialmente señaló lo siguiente:

*“...con lo anterior, se tiene que al efectuar la supervisión de los trabajos de obra, se enteró de dicha irregularidad, **misma que debió informar a su superior jerárquico** para que requiriera a la empresa citada a efecto de que corrigiera las irregularidades antes señaladas en el edificio administrativo mencionado, **lo cual no hizo** propiciando con ello que dicha empresa ocasionara daños y perjuicios al Ayuntamiento por la cantidad de \$1,219,413.89 (un millón doscientos diecinueve mil cuatrocientos trece pesos 89/100 moneda nacional) antes de IVA, respecto al esquema de Asociación Público-Privada, ya que los recursos autorizados para la ejecución de la obra citada no fueron aplicados con eficacia, y un beneficio para el inversionista proveedor antes mencionados; incurriendo con su actuar en un desvío de recursos públicos...” (sic)*

*“Acreditándose dicha falta administrativa grave a [...] en su carácter de Supervisor de Obra del VIII Ayuntamiento de Bahía de Banderas, Nayarit; **quien al omitir cumplir con las normas que regulaban las facultades y atribuciones inherentes a su cargo**, así como las relativas a la obra pública; propició perjuicios al Ayuntamiento citado, por la cantidad de \$1,219,413.89 (un millón doscientos diecinueve mil cuatrocientos trece pesos 89/100 moneda nacional) antes de IVA.” (sic)*

Énfasis añadido

Es claro que, en el IPRA, la Autoridad Investigadora no identifica ni describe una conducta de acción, como lo requiere la falta administrativa de desvío de recursos públicos, pues en sus argumentos lo que precisa son omisiones en el desempeño de las atribuciones del Presunto Responsable 2, pues de la lectura integral de los apartados del IPRA identificados como: “V. *NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS*” y VI. *INFRACCIÓN IMPUTADA*”, no es posible identificar de manera fehaciente la conducta de acción desplegada que corresponda con una autorización, una



solicitud o la realización de actos diversos, que hayan tenido como resultado, la asignación o el desvío de recursos públicos a un fin distinto del que originalmente pudieran tener, pues se reitera, la narración de hechos por parte de la Autoridad Investigadora, se encuentra reducida a señalar omisiones en el actuar del Presunto Responsable 2, lo que impide acreditar este segundo elemento de la falta administrativa de desvío de recursos públicos.

Destacándose que, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) es el Instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas administrativas señaladas en la Ley General, 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; lo que en el caso que nos ocupa, no acontece.

En este sentido, esta Sala Unitaria Especializada determina que en autos no se encuentra acreditado el segundo de los elementos configurativos de la falta administrativa grave de desvío de recursos, prevista en el artículo 54 de la Ley General.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006²⁰, 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.

²⁰ 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.

De la acción de inconstitucionalidad previamente señalada, derivo la jurisprudencia P.J.100/2006²¹, de rubro y texto siguiente:

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

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

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

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

Por lo que, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador —con matices o modulaciones—

²¹ 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.



debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción y cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia número P./J. 43/2014²² (10a), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguiente:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia,- deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.”

[Énfasis añadido]

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

²² Registro digital: 2006590; Instancia: Pleno; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 43/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41; Tipo: jurisprudencia

Al respecto, también cobran aplicación la jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.)²³, 1a. CCCXLVII/2014 (10a.)²⁴, y la tesis 1a.11o.A.5 A (10a.)²⁵, de los siguientes rubros y textos:

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

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

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

²³ Registro digital: 2006091; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476; Tipo: Jurisprudencia

²⁴ Registro digital: 2007733; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: 1a.CCCXLVII/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 611; Tipo: Aislada.

²⁵ Registro digital: 2017837; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Décima Época; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.11o.A.5 A (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 58, septiembre de 2018, Tomo III, página 2563; Tipo: Aislada



sancionador tiene la carga de demostrar que se actualizan todos los elementos del tipo administrativo, debido a que ese procedimiento puede tener como consecuencia imponer sanciones al imputado, al operar en favor de éste el principio de presunción de inocencia.

Por lo que, atendiendo al principio de legalidad, en sus vertientes de tipicidad y presunción de inocencia, mismos que deben ser respetados por las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras, al tenor de los artículos 14, 16 y 20 apartado B, fracción I de la Constitución, 90 y 111 de la Ley General, esta autoridad resolutora no puede tener por acreditado el segundo elemento de la falta administrativa, el cual requiere de una acción para desviar un recurso público, pues de las pruebas aportadas por la autoridad investigadora en relación con la narración de los hechos enunciados en el IPRA, no queda acreditada plenamente la conducta de acción, haciendo imposible que esta, encuadre exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar esta por analogía o por mayoría de razón.

Por todo lo expuesto debidamente fundado y motivado, esta Sala Unitaria determina que no se acredita el elemento de la acción de la falta administrativa de desvío de recursos, respecto de la conducta atribuible al Presunto Responsable 2, lo que se traduce en que no está satisfecho el derecho fundamental de la legalidad, por atipicidad en la falta administrativa de desvío de recursos públicos que le es imputada, en razón de que la autoridad investigadora no cumplió con la carga probatoria que le corresponde; fundamentalmente, porque las pruebas aportadas en el IPRA, no logran demostrar dicho elemento.

Además, al no quedar plenamente acreditado el segundo de los elementos de la falta administrativa imputada al Presunto Responsable 2, es innecesario entrar al estudio de los demás elementos, pues resultaría ocioso, ya que no existe la posibilidad de concretar ni acreditar plenamente la conducta imputada por la Autoridad Investigadora al Presunto Responsable 2.

VII.2. Falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos.

En el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, la Autoridad Investigadora imputa a una persona moral particular, identificada en el presente asunto, como Presunto Responsable 3, la comisión de la falta administrativa grave de **uso indebido de recursos públicos**, por lo que es

necesario establecer lo que al efecto dispone la Ley General respecto de la misma, así tenemos que, el artículo 71 del ordenamiento en cita, dice:

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 lo anterior se advierte que incurre en uso indebido de recursos públicos, la persona física o moral particular, 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 estos 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. Que el presunto responsable tenga el carácter de persona física o moral particular,

Segundo elemento. Que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, ya sean materiales, humanos o financieros,

Tercer elemento. Cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

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

VII.2.1. Primer elemento. El carácter de Persona Física o Moral particular.

Presunto Responsable 3. Este elemento se **encuentra acreditado**, con las documentales públicas consistentes en la copia certificada del acta de entrega de terreno²⁶ de fecha treinta y uno de julio del dos mil trece, de la que se

²⁶ Visible de foja 012 a foja 013 del expediente de origen, *****.



desprende que a dicho acto jurídico compareció como “INVERSIONISTA PROVEEDOR”, la persona moral particular, Presunto Responsable 3, a través de su apoderado legal, acreditando su personalidad mediante escritura número dieciséis mil ciento veintidós (16122) de fecha veinticuatro (24) de diciembre del dos mil ocho (2008), otorgada ante la fe del Lic. ***** , Notario Público número siete (7), Primera Demarcación Territorial, con residencia en la Ciudad de Tepic, Nayarit, y quien se identificó con credencial de elector número *****; asimismo con la documental pública consistente en el acta de fallo del concurso²⁷ de fecha veintinueve de julio del dos mil trece, en la que se hace constar que comparece la persona moral particular, Presunto Responsable 3, al concurso por licitación pública estatal No. BAHÍA-OP-FOD-017/2013, empresa que fue seleccionada para efectuar los trabajos correspondientes al *“Proyecto de inversión y prestación de servicios a largo plazo, bajo el esquema de asociación público-privada, que comprende el diseño, la construcción equipamiento, mantenimiento de un edificio administrativo y la construcción de instalaciones para actividades complementarias, comerciales y de otra naturaleza que resulten convenientes para los usuarios de los servicios y sean compatibles y susceptibles de aprovechamiento”* (sic), mismas que fueron presentadas, admitidas y desahogadas, mediante acuerdo de siete de julio del dos mil veintiuno.

VII.2.2. Segundo elemento. Que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, ya sean materiales, humanos o financieros.

Presunto Responsable 3. En el IPRA, la Autoridad Investigadora, identificó un apartado denominado: “VI. INFRACCIÓN IMPUTADA”, en el que esencialmente señaló lo siguiente:

*“Así mismo la empresa contratista ***** representada por ***** , ejecutora del edificio construido como parte del cumplimiento del contrato relativo al Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios a Largo Plazo, a realizarse bajo el esquema de Asociación Público-Privada, tenía la obligación de cumplir con las especificaciones establecidas en el contrato BADEBA-OP-FOD-017/2013, acorde a lo establecido en el artículo 17, fracción I de la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit...”* (sic).

²⁷ Visible de foja 010 a foja 011 ibídem.

*“Facultades que no cumplió ***** como representante legal de la empresa ***** , toda vez que en el desempeño de sus funciones tenía la obligación de cumplir con las leyes, reglamentos y contratos que rigen su actuar como empresa ejecutora de obra, el cual debió ser con legalidad, disciplina, eficiencia y eficacia, por lo tanto tenía conocimiento que era su obligación cumplir las especificaciones establecidas en el contrato de obra BADEBA-OP-FOD-017/2013...” (sic).*

Es claro que, en el IPRA, la Autoridad Investigadora no identifica ni describe una conducta de acción, como lo requiere la falta administrativa de uso indebido de recursos públicos, pues en sus argumentos lo que precisa son omisiones en el desempeño de las atribuciones del Presunto Responsable 3, pues de la lectura integral de los apartados del IPRA identificados como: “V. NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS” y VI. INFRACCIÓN IMPUTADA”, no es posible identificar de manera fehaciente la conducta de acción desplegada que corresponda con la realización de actos que hayan tenido como resultado, la apropiación, el uso o el desvío del objeto para el que estaban previstos los recursos públicos, ya sean materiales, humanos o financieros, pues, se reitera, la narración de hechos por parte de la Autoridad Investigadora, se encuentra reducida a señalar omisiones en la ejecución de las obras por parte del Presunto Responsable 3, lo que impide acreditar este segundo elemento de la falta administrativa de uso indebido de recursos públicos.

De la misma manera, de la lectura y análisis de los apartados “V. NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS” y VI. INFRACCIÓN IMPUTADA”, no es posible identificar de manera precisa, el tipo de recursos públicos que, en su caso, hubiesen sido apropiados, usados o desviados por el Presunto Responsable, pues de nueva cuenta, no existe alguna prueba que de manera precisa identifique algún recurso público de los que se establecen en este segundo elemento de la falta administrativa y mucho menos que las conductas señaladas por la Autoridad Investigadora en el IPRA, puedan demostrar que el Presunto Responsable 3, realizó actos que pudieran encuadrar en las conductas ya referidas, esto es, apropiarse, usar o desviar del objeto para el que estaban previstos los recursos públicos.

Destacándose que, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) es el Instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas administrativas señaladas en



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

la Ley General, 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; lo que en el caso que nos ocupa, no acontece.

En este sentido, esta Sala Unitaria Especializada determina que en autos no se encuentra acreditado el segundo de los elementos configurativos de la falta administrativa grave de desvío de recursos, prevista en el artículo 71 de la Ley General.

Por lo que, atendiendo al principio de legalidad, en sus vertientes de tipicidad y presunción de inocencia, mismos que deben ser respetados por las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras, al tenor de los artículos 14, 16 y 20 apartado B, fracción I de la Constitución, 90 y 111 de la Ley General, esta autoridad resolutora no puede tener por acreditado el segundo elemento de la falta administrativa, el cual requiere de una acción para desviar un recurso público, pues de las pruebas aportadas por la autoridad investigadora en relación con la narración de los hechos enunciados en el IPRA, no queda acreditada plenamente la conducta de acción, haciendo imposible que esta, encuadre exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar esta por analogía o por mayoría de razón.

Por todo lo expuesto debidamente fundado y motivado, esta Sala Unitaria determina que no se acredita el elemento de la acción de la falta administrativa de desvío de recursos, respecto de la conducta atribuible al Presunto Responsable 3, lo que se traduce en que no está satisfecho el derecho fundamental de la legalidad, por atipicidad en la falta administrativa de desvío de recursos públicos que le es imputada, en razón de que la autoridad investigadora no cumplió con la carga probatoria que le corresponde; fundamentalmente, porque las pruebas aportadas en el IPRA, no logran demostrar dicho elemento.

Además, al no quedar plenamente acreditado el segundo de los elementos de la falta administrativa imputada al Presunto Responsable 3, es innecesario entrar al estudio de los demás elementos, pues resultaría ocioso, ya que no existe la posibilidad de concretar ni acreditar plenamente la conducta imputada por la Autoridad Investigadora al Presunto Responsable 3.

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

Del análisis y la valoración a las pruebas que obran en autos, y al **no haber quedado acreditadas** -en los términos previamente expuestos en el apartado anterior- la existencia de los hechos que la Ley General establece como faltas administrativas graves, y que son atribuidas a los Presuntos Responsables 1 y 2, durante su desempeño como servidores públicos y del particular Presunto Responsable 3, vinculado con la comisión de alguna falta administrativa grave, de manera específica por cuanto a la imposibilidad de acreditar uno de los elementos esenciales constitutivos de las faltas administrativas graves imputadas, pues del cúmulo probatorio aportado por la Autoridad Investigadora, no se desprende que existan esencialmente conductas de acción para los presuntos responsables, esto es, que se pueda acreditar fehacientemente que sus actos consistieron en autorizar, solicitar o realizar actos, para los Presuntos Responsables 1 y 2; y en realizar actos para apropiarse, usar o desviar de su objeto, recursos públicos, para el Presunto Responsable 3; además de que, tampoco existe prueba alguna que acredite la existencia o el tipo de los recursos públicos respecto de los cuales, autorizaron solicitaron, usaron o desviaron los presuntos responsables, 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 y 3, resultan inexistentes.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 116, fracción V de la Constitución Federal; 103 y 104 de la Constitución Local; 1, 3 fracciones XIX y XXVI; 9 fracción IV, 12, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 207 y 209 de la Ley General; 1, 2, 5; 6 fracción III; 27 fracciones I, II y XVII; 43, 44, 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 resulto competente para conocer y resolver el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, tal como se expuso en la consideración I.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

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

SEGUNDO. No se acreditó la responsabilidad administrativa de los **C.C.** ***** e ***** , en la comisión de la falta administrativa grave de desvío de recursos públicos, por las consideraciones vertidas en el apartado VII de la presente sentencia.

TERCERO. No se acreditó la responsabilidad administrativa de la persona moral, particular, ***** representada por el **C.** ***** , en la comisión de la falta administrativa grave de uso indebido de recursos públicos, por las consideraciones vertidas en el apartado VII de la presente sentencia.

CUARTO. Notifíquese la presente sentencia a los **C.C.** ***** e ***** y a la persona moral, particular, ***** representada por el **C.** ***** de manera personal y por oficio a las demás partes y en su momento una vez que cause ejecutoria, archívese el presente asunto como totalmente concluido.

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

Notifíquese y Cúmplase.

Así lo proveyó la Magistrada Numeraria Maestra Irma Carmina Cortés Hernández, Titular de la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, ante el Secretario de Acuerdos Licenciado Dante Alberto Salinas Gómez, quien autoriza y da fe.

SP-03