

Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos por faltas administrativas graves.

EXPEDIENTE: **SUE/PRA/050/2023**

Tepic, Nayarit; a diecinueve de abril de dos mil veinticuatro.

Vistos para resolver el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, con número de expediente señalado al rubro superior derecho; que promueve la **Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit**, en contra de ***** por la presunta comisión de la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés**, prevista en el artículo 58 de la Ley General; así como en contra de ***** por la presunta comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, prevista en el artículo 57 de la Ley General, ello de conformidad con el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa número ***** , en razón de lo anterior, se procede al dictado de la sentencia al tenor de lo siguiente:

CONTENIDO

APARTADO	Pág.
ANTECEDENTES.	02
A) Autoridad Investigadora: Inicio de la investigación.	02
B) Autoridad Substanciadora: Actuaciones.	02
C) Procedimiento ante el Tribunal.	03
CONSIDERANDOS	
I. COMPETENCIA	04
II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	04
III. HECHOS MOTIVOS DE RESPONSABILIDADES	12
IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS.	13
V. MEDIOS DE PRUEBA	13
VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS	14
VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN.	16
VII.1. Falta administrativa grave de actuación bajo conflicto de interés.	17
VII.2. Falta administrativa grave de abuso de funciones.	25
VIII. EXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES.	35
IX. RESOLUTIVOS.	36

GLOSARIO

ASEN:	Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
Autoridad Investigadora:	Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit
Autoridad Substanciadora:	Titular de la Dirección Substanciadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
Ayuntamiento:	H. Ayuntamiento de Ruiz, Nayarit.
Falta administrativa:	Las faltas administrativas grave atribuida a los presuntos responsables, previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en este asunto es actuación bajo conflicto de intereses , prevista en el artículo 58 y abuso de funciones , prevista en el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit Sala Unitaria Especializada

IPRA:	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
Ley General:	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
PRA:	Procedimiento de Responsabilidad Administrativa en sede jurisdiccional.
Presunto Responsable 1:	El C. ***** , supervisor de obra del XXVII Ayuntamiento de Ruiz, Nayarit.
Presunto Responsable 2:	El C. ***** , Director del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal del XXVII Ayuntamiento de Ruiz, Nayarit.
Sala Unitaria Especializada:	Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
Tribunal:	Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.

ANTECEDENTES

A) AUTORIDAD INVESTIGADORA.

1. Acuerdo de Radicación e Inicio de Investigación. El **uno de julio de dos mil diecinueve**, la Autoridad Investigadora; dictó acuerdo¹ de inicio de investigación, así como para la integración del expediente *****.

2. Calificación de la falta administrativa. El **dos de diciembre de dos mil veintidós**, una vez concluidas las investigaciones respectivas, la Autoridad Investigadora, dictó acuerdo² y calificó la falta administrativa imputada a los Presuntos Responsables, como **grave**, ordenando elaborar el IPRA correspondiente.

3. IPRA. La Autoridad Investigadora elaboró el IPRA, en el que consideró existían elementos probatorios para acreditar la existencia de la falta administrativa grave prevista en los artículos **57 y 58** de la Ley General –**abuso de funciones y actuación bajo conflicto de interés**– en relación con el resultado de la investigación realizada.

El IPRA y sus anexos, fueron presentados ante la Autoridad Substanciadora el **catorce de diciembre de dos mil veintidós**.³

B) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA.

1. Admisión del IPRA. En atención a lo señalado en el punto de antecedente anterior, mediante acuerdo de **tres de enero de dos mil veintitrés**⁴ la Autoridad Substanciadora admitió el IPRA y lo integró al expediente ***** , dando inicio al presente PRA; por lo que mediante acuerdo de la misma fecha ordenó la citación a las partes a la diligencia para el desahogo de la Audiencia Inicial correspondiente.

2. Desahogo de la audiencia inicial. El **nueve de marzo de dos mil veintitrés**⁵, se llevó a cabo el desahogo de la Audiencia Inicial prevista en la fracción V del artículo

¹ Visible a foja 1 del expediente de investigación *****.

² Visible a foja 131 del expediente *****.

³ A través del Memorandum MEMO-DGAJ/DI/1597/2022, visible a foja 146 del expediente de investigación.

⁴ Visible de la foja 1 a la 5 del expediente *****.

⁵ Visible de la foja 82 a la 83 del expediente de origen.

208 de la Ley General, a la cual acudió la Autoridad Investigadora y en la cual ratificó el IPRA y ofreció las pruebas que se contenían en el mismo.

Los Presuntos Responsables, presentaron escritos que contienen argumentos de defensa y pruebas, mismos que se hicieron constar en el desahogo de la Audiencia Inicial a efecto de hacer valer su garantía de audiencia y defensa.

3. Envío del expediente al Tribunal. El **catorce de marzo de dos mil veintitrés**, la Autoridad Substanciadora mediante el oficio⁶ ASEN/DGAJ-DS/322/2023, presentó ante la oficialía de partes de este Tribunal los autos del expediente, para el trámite y resolución del presente PRA.

C) PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.

1. Recepción, turno y trámite. Mediante acuerdo⁷ de **catorce de marzo de dos mil veintitrés**, se tuvo por recibido en este Tribunal, el expediente ***** , el cual se registró con el número de expediente **SUE/PRA/050/2023** y se turnó a esta Sala Unitaria Especializada, a efecto de que se diera el trámite y resolución que en derecho correspondiera.

2. Acuerdo de admisión a trámite. En razón de lo anterior, mediante acuerdo⁸ de **ocho de agosto de dos mil veintitrés**, esta Sala Unitaria Especializada, admitió a trámite el expediente respectivo y asumió competencia, para su tramitación y dictado de la resolución que corresponda.

3. Acuerdo de admisión y desahogo de pruebas. El **veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés**, se dictó acuerdo⁹ por el cual, en cumplimiento a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 209 de la Ley General, se procedió al análisis y estudio de las pruebas aportadas por las partes, para su admisión y desahogo. Así entonces, se tuvieron por admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes, desahogándose en los términos del acuerdo referido y cerrándose el período probatorio.

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

Sin que durante el término concedido las partes hayan presentado alegatos, lo cual quedó acordado¹⁰ el **seis de diciembre de dos mil veintitrés**.

⁶ Visible a foja 1 del expediente SUE/PRA/050/2023, en adelante expediente en turno.

⁷ Visible a foja 3 del expediente en turno.

⁸ Visible a foja 5 del expediente en turno.

⁹ Visible de foja 15 a 17 del expediente en turno.

¹⁰ Visible a foja 24 del expediente en turno.

5. Cierre de instrucción. Concluido el período de alegatos, mediante acuerdo¹¹ de **seis de diciembre de dos mil veintitrés**, se decretó el cierre de instrucción y se ordenó el turno del expediente para el dictado de la presente resolución.

6. Ampliación de plazo para dictar sentencia. El **diecisiete de enero de dos mil veinticuatro**, verificadas las constancias del expediente, se ordenó ampliar el plazo para el dictado de la sentencia, por requerir un mayor análisis respecto de la conducta desplegada por los presuntos responsables.

Por lo que, una vez notificadas las partes del citado acuerdo y recibido en la Sala Unitaria Especializada para el dictado de la presente resolución se procede al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

I. COMPETENCIA. Esta Sala Unitaria Especializada, es autoridad resolutora competente para conocer y resolver el expediente del PRA, seguido con el número: **SUE/PRA/050/2023**, 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, 4 fracción XII; 7, fracción III; 33; 42; 43; 44, fracciones I, III y IV; 45, fracciones I, II y III, 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 de los acuerdos TJAN-P-001/2021 y TJAN-P-033/2021, emitidos por el Pleno del Tribunal.

Ello, en razón, de que la Sala Unitaria Especializada, es la instancia en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal, parte integrante del Sistema Local Anticorrupción en carácter de autoridad resolutora; respecto de aquellas presuntas infracciones que la Autoridad Investigadora califique como faltas administrativas graves y como ha quedado acreditado, el presente PRA, se tramita y desahoga por las presuntas infracciones a lo dispuesto por los artículos **57** y **58** de la Ley General, que corresponden a la faltas administrativas graves de **abuso de funciones** y **actuación bajo conflicto de interés**.

II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

En el punto **PRIMERO** de sus escritos de defensa, los **Presuntos Responsables** exponen esencialmente que, les causa perjuicio el hecho de que la auditoría de la que derivaron las supuestas irregularidades, se haya realizado en apego a la **Ley de**

¹¹ idem.

Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit, asimismo que el presente procedimiento se substancie con base en dicha legislación, pues deviene inconstitucional; de este argumento se determina que, **no le asiste la razón**.

Debe precisarse a los **Presuntos Responsables 1 y 2**, que parten de una interpretación errónea e imprecisa respecto de una supuesta condición prevista en los decretos de reformas a las Constituciones federal y local, pues consideran que se estableció como tal condición, que las normas, en este caso, para la fiscalización y la rendición de cuentas, no podían entrar en vigor sino hasta en tanto entraran en vigor la totalidad de las leyes indicadas en el decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo del dos mil quince.

Lo anterior, derivado a que, dentro del artículo *TRANSITORIO SEGUNDO*, de la Ley General, se determinó que:

“Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”.

En el caso en análisis, esta Sala Unitaria Especializada, advierte que el legislador de la Unión, determinó que el plazo para que las legislaturas locales realizaran las adecuaciones normativas correspondientes, sería de conformidad con lo siguiente: *“Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”.*

De manera que, el referido artículo transitorio, tiene concatenación con el *TRANSITORIO PRIMERO*, del Decreto *“POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN; LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA”*, lo anterior, al disponer lo siguiente:

“El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.”

Así entonces, al quedar definido de esa manera, se puede afirmar que, el plazo que tenía la Legislatura del Estado de Nayarit, correspondía al Decreto que entró en vigor al día siguiente al dieciocho de julio de dos mil dieciséis, es decir el día diecinueve de julio del dos mil dieciséis, lo anterior, sin que haya quedado sujeto dicho plazo, a la entrada en vigor de la Ley General, misma que si modificó su entrada en vigor.

En ese sentido, esta Sala Unitaria Especializada, no advierte que, el legislador haya previsto que la adecuación o modificación a dicho cuerpo normativo, se realizará hasta en tanto, entrara en vigor la ley General,

Lo que se confirma, del análisis integral a la totalidad de los Transitorios del Decreto en trato, por el contrario, en los artículos transitorios de los decretos de reformas que citan, se establecen las condiciones y los requisitos para que las leyes de la materia entren en vigor, pero nunca de manera condicionada a que sean todas en conjunto, resultando claro, que las disposiciones de cada una de las leyes, tiene un objeto determinado, que en este caso no puede estar condicionado a la entrada en vigor de otra ley, salvo que expresamente así se disponga, lo que no sucede en el caso concreto de análisis, pues el hecho de que la connotación contenida en los artículos transitorios referidos por los **Presuntos Responsables 1 y 2**, sea en plural, no necesariamente es una condición para que se determine que hasta en tanto no estuvieran en vigor todas las normas relacionadas con los Sistemas Nacional y Local Anticorrupción, entrarían en vigor las Leyes aplicables a los procedimientos específicos, como en el caso que nos ocupa, para la fiscalización y rendición de cuentas.

Además, porque la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit, fue publicada en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, el veintisiete de diciembre del dos mil dieciséis y entró en vigor, conforme lo dispuesto en su artículo primero transitorio, al día siguiente de su publicación, esto es, el veintiocho de diciembre del mismo año, resultando que se publicó y entro en vigor dentro del plazo dispuesto, es decir, como se previno al establecer que: *“Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”*.

De lo anterior, deviene inconcuso que, al momento en que se llevó a cabo la Auditoría al Ayuntamiento, que dio origen a la observación que motivó el presente PRA, respecto del **ejercicio fiscal del dos mil diecisiete**, la Ley citada era vigente en ese momento y aplicable a los trabajos de fiscalización y rendición de cuentas, sin que el inicio de su vigencia como aducen los **Presuntos Responsables 1 y 2**, estuviera condicionado por la entrada en vigor de Ley General, o inclusive quedaran sujetas que “todas las leyes en su conjunto” relacionadas con el Sistema Anticorrupción, entraran en vigor; más aún, el artículo Séptimo transitorio de la Ley en cita, establece de manera precisa lo siguiente:

“Séptimo. Las funciones de fiscalización y revisión de la Auditoría Superior del Estado previstas en la presente Ley entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública del año 2016.”

Esto es, las funciones de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, estarían en vigor a partir del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, es decir, antes al del ejercicio fiscal auditado al Ayuntamiento referido.

En concordancia con lo anterior, el Artículo Transitorio Cuarto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit, dispone que los procedimientos administrativos y resarcitorios iniciados de conformidad con la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, es decir, conforme los artículos 7, fracciones XVI y XVII, 11, fracción XV, XVI, 54, fracciones I y II, 58, fracción I, y 66 de la misma, así como los recursos que deriven de estos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit, se resolverán hasta su conclusión definitiva, en términos de la Ley del Órgano.

En conclusión, se puede determinar que, aquellos procedimientos de auditoría que no hayan sido iniciados con base en la Ley del Órgano de Fiscalización Superior y que se substancien a partir de la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit, deberán iniciarse con base en la misma, como lo es el caso que nos ocupa; asimismo, la Ley aplicable al caso concreto, es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y no como erróneamente dicen los **Presuntos Responsables 1 y 2**, que al momento de la imputación que se le formuló, aún no estaba vigente; lo que conlleva a que este argumento resulte **infundado e inoperante**.

Por otra parte, en el punto **TERCERO** de sus escritos, esencialmente exponen que, a su consideración la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado y la Dirección Substanciadora, no son autoridades competentes para determinar la presunta irregularidad o desahogar algún procedimiento respecto de dichas irregularidades, porque los recursos involucrados tuvieron como fuente de financiamiento **fondos federales**; de lo cual, esta Sala Unitaria Especializada determina que, **no les asiste la razón**, por lo siguiente:

Este argumento resulta **inoperante**, toda vez que no existe razón jurídica para determinar una diferencia entre los recursos de carácter federal o estatal, en los procedimientos de responsabilidad administrativa, ya que la Ley General, es un marco de actuación para las autoridades en general y no prevé una determinación específica que distinga ámbitos de competencia a partir del ejercicio de recursos públicos o de su naturaleza u origen.

Incluso, contrario a lo que manifiestan los **Presuntos Responsables 1 y 2**, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es un cuerpo normativo cuyo objetivo primordial, es el combate a la corrupción y el debido cumplimiento de las obligaciones concernientes al servicio público, lo que implica que no exista deficiencias en su actuación y cumplimiento de sus fines.

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

Lo anterior, tiene fundamento en los párrafos primero, segundo, penúltimo y último párrafo de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución, relativo al “*ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales*”, así como de lo referente a las sanciones administrativas a los servidores públicos, como se destaca a continuación:

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

[...]

*III. Se **aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.***

*Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y **deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.** La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.*

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

[...]

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

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

[...]”

[Énfasis añadido].

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

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

Aunado a lo anterior, esta Sala Unitaria Especializada, advierte que las personas servidores públicos y **Presuntos Responsables 1 y 2**, ejercieron sus cargos en la Administración Pública municipal y son quienes ejecutan materialmente las acciones que materializan la infracción imputada, encontrándose sujetos al régimen y competencia de las autoridades locales, en términos del invocado artículo de la Constitución.

Luego, derivado de la reforma en materia anticorrupción se generó un sistema de concurrente en Materia de Responsabilidades Administrativas, es decir, el derecho vigente, establece que podrán concurrir las autoridades de la Federación y de las Entidades Federativas al cumplimiento del objeto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su Sistema Nacional Anticorrupción.

Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que dice:

*“**Artículo 8.** Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley.*

[...]”

Es dable establecer que, no existe razón jurídica para determinar una diferencia entre recursos de carácter federal o estatal, ya que la Ley General, es un marco de actuación para las autoridades en general y no prevé una determinación específica que establezca ámbitos de competencia por naturaleza de recursos públicos.

De ahí que, es un cuerpo normativo cuyo objetivo primordial, es el combate a la corrupción, para el debido cumplimiento de las obligaciones concernientes al servicio público, lo que implica que no exista deficiencias en su actuación y cumplimiento de sus fines conforme al artículo 134 de la Constitución, resultando su agravio, **infundado**.

Por último, en el punto **QUINTO** de sus escritos, esencialmente exponen que, que las conductas que se les atribuyen se originaron previo a la entrada en vigor a la Ley General, por lo que no estaban vigentes en el momento en que se realizaron.

Cabe precisar que las conductas imputadas se ejecutaron durante el ejercicio fiscal **dos mil diecisiete (2017)**, esto es, durante la vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit.

Ahora bien, en el asunto en trato, se desprende que la investigación, inició el **uno de julio de dos mil diecinueve**, en tanto que el PRA, dio inicio el **tres de enero de dos mil veintitrés**, momento en el que la Autoridad Substanciadora admitió el *********, lo anterior implica, que los actos tendentes al derecho disciplinario sancionador, tuvieron lugar, encontrándose plenamente vigente la Ley General.

Por lo que, de conformidad con los artículos Segundo¹² y Tercero¹³ Transitorios de la Ley General, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha **dieciocho de julio de dos mil dieciséis**¹⁴, en los que se disponen que a partir del **diecinueve de julio de dos mil diecisiete**, entró en vigor a nivel federal, así como en el Estado de Nayarit¹⁵, la Ley General; ello, no implica que las faltas cometidas durante la vigencia de la anterior Ley deban quedar sin sanción, pues tal hipótesis implicaría dejar impunes conductas respecto de las cuales existe un especial interés de la colectividad en que sean investigadas y, en su caso, sancionadas.

Lo que resulta de esa manera, en observancia y cumplimiento a lo dispuesto en la jurisprudencia **2a./J. 47/2020 (10a.)** de rubro y texto siguiente:

¹² Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

¹³ Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto. En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

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

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

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

¹⁴Visible en el link:http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf

¹⁵ NOTA: DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN CON FECHA 18 DE JUNIO DE 2016, A PARTIR DEL 19 DE JULIO DE 2017, ENTRA EN VIGOR EN EL ESTADO DE NAYARIT, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS CON ANTERIORIDAD A DICHA LEY, SERÁN CONCLUIDOS CONFORME A LAS DISPOSICIONES APLICABLES VIGENTES A SU INICIO. Nota visible http://www.congresonayarit.mx/media/1235/responsabilidades_de_los_servidores_publicos_del_estado_de_nayarit_-ley_de.pdf

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)¹⁶.

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

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

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

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

[Énfasis añadido]

Por lo anterior, esta Sala Unitaria Especializada, determina que el ordenamiento aplicable en el presente PRA, es la Ley General, **no así**, la abrogada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit.

Entonces, con base en los fundamentos y consideraciones anteriores, resulta **infundado e inoperante** el argumento de defensa que promueven los **Presuntos Responsables 1 y 2**; pues como se señaló, el procedimiento dispuesto por la Ley General respeta los principios de retroactividad, legalidad y seguridad jurídica consagrados por los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que este, deriva expresamente de otros preceptos de la Constitución, en los cuales se dictan las pautas sobre el trato que debe darse a las faltas graves y no graves, al grado de

¹⁶ Tipo: Jurisprudencia 2a./J. 47/2020 (10a.); Instancia: Segunda Sala Décima Época Materia(s): Administrativa; localizable bajo el Registro digital: 2022311; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 898.

definir qué autoridades fungirán como resolutoras, dependiente de la calificación dada en el IPRA.

Lo cual se considera, en razón de que los artículos Segundo y Tercero Transitorios de la Ley General, tienen como efecto, realizar una traslación de tipo en forma sistemática, a fin de que se goce de certeza y seguridad jurídica de conformidad con los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución.

Así entonces, los argumentos que pretenden hacer valer los Presuntos Responsables, a través de sus escritos de defensa, resultan inoperantes por las consideraciones ya vertidas.

Por otro lado, no pasa desapercibido por esta Sala Unitaria Especializada, que los **Presuntos Responsables 1 y 2** formularon diversos argumentos que serán analizados y se tomarán en cuenta, al momento del análisis de fondo de la presente Sentencia.

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

III. HECHOS MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD.

La Autoridad Investigadora en el *********, determinó en el apartado identificado como: “*NARRACIÓN LÓGICA Y CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS*”, que, la conducta que reclama a los **Presuntos Responsables**, son las siguientes:

Presunto Responsable 1:

Como supervisor de la obra “*Construcción de línea de conducción de agua potable para beneficiar a la localidad de San Pedro Ixcatán*” del contrato RUIZ-NAY-F3-003-LP-2017, intervino en la vigilancia, control y revisión de los trabajos realizados por el contratista ejecutor de la obra, sin que hiciera del conocimiento a su jefe inmediato, que al hacerlo actuaba bajo un conflicto de interés, visto que la contratista ganadora del concurso de adjudicación, lo nombró como representante técnico en el documento T4, lo que afectaba el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones, en perjuicio del servicio público.

Presunto Responsable 2:

Como Director de Planeación y Desarrollo Municipal del XXVII Ayuntamiento de Ruiz, Nayarit; omitió controlar la función administrativa del ente en comento, luego de que haya designado al **Presunto Responsable 1** como supervisor de la obra “*Construcción de línea de conducción de agua potable para beneficiar a la localidad de San Pedro Ixcatán*”; no obstante que la contratista ganadora del concurso de adjudicación, lo nombró como representante técnico en el documento T4, lo que

afectaba el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones, en perjuicio del servicio público.

En este caso, la Autoridad Responsable, en esencia, imputó al **Presunto Responsable 1**, haber incurrido en **actuación bajo conflicto de interés**; y al **Presunto Responsable 2** en **abuso de funciones**.

IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS.

En el presente PRA, esta Sala Unitaria, procederá a determinar, en primer lugar, si de los hechos presuntamente ejecutados por el **Presunto Responsable 1**, durante el desempeño de su cargo público, se advierte que incurrió en la comisión de la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés**, esto es, si su intervención en la vigilancia, control y revisión de los trabajos realizados por el contratista ejecutor de la obra, sin que hiciera del conocimiento a su jefe inmediato, que al hacerlo actuaba bajo un conflicto de interés, visto que la contratista ganadora del concurso de adjudicación, lo nombró como representante técnico ante la propia autoridad ejecutora.

Por otro lado, si el **Presunto Responsable 2** se valió de sus atribuciones conferidas, toda vez que, participó en el control de la función administrativa de la Dirección de Planeación y desarrollo Municipal, autorizando con su firma el nombramiento del **Presunto Responsable 1** como supervisor y/o residente de la obra, teniendo conocimiento que había sido nombrado como representante técnico de la contratista a la que le fue adjudicada la obra, esto al participar en el proceso de adjudicación.

V. MEDIOS DE PRUEBA.

La Ley General establece el momento procesal en que las partes deben aportar las pruebas en los asuntos relacionados con faltas administrativas graves. Así, el artículo 209¹⁷ de la Ley en cita, dispone que, tratándose de faltas graves, las Autoridades Substanciadoras, deben observar las disposiciones contenidas en las fracciones I a la VII del artículo 208, destacándose para el apartado que nos ocupa, las fracciones V, VI y VII¹⁸, en este sentido, es claro que, las partes en el PRA, deben aportar sus pruebas al momento del desahogo de la **audiencia inicial** y una vez cerrada la audiencia inicial, las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean

¹⁷ Artículo 209. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones: ...

¹⁸ V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y **deberán ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa**.

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

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

supervenientes; por su parte, el artículo 194, fracción VII de la Ley General, establece que las Autoridades Investigadoras deberán aportar las pruebas para acreditar la falta administrativa y la responsabilidad que se atribuye a la persona señalada Presunta Responsable al momento de emitir su IPRA.

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

V.1 De la Autoridad Investigadora. En el IPRA, estableció un apartado identificado como: “*MEDIOS PROBATORIOS*”, en el cual ofreció los medios de prueba listados; posteriormente al momento del desahogo de la audiencia inicial, ratificó el IPRA en sus términos, así como sus pruebas.

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

V.2. De los Presuntos Responsables. Se tiene que no obstante no comparecieron al desahogo de su audiencia inicial, ejerció su derecho de defensa, mediante escrito, y mediante acuerdo de fecha **veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés**, se les tuvo por presentadas las pruebas ofrecidas, mismas que, esta Sala Unitaria Especializada analizó, precisó, admitió y desahogó, en términos del referido acuerdo de²⁰.

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.

Aunado a lo anterior, de conformidad con los artículos 20, Apartado A, fracción II de la Constitución, 131 y 134 de la Ley General y atendiendo entre otros, los derechos de presunción de inocencia; no autoincriminación; valor probatorio de la confesión; conocer la imputación; principio de admisión de las pruebas, esta Sala Unitaria aplicará las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de las experiencias, a la luz de la sana crítica.

¹⁹ Visible de foja 15 a 17 del expediente en turno.

²⁰ idem.

Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 130²¹ de la Ley General, del cual se advierte que, la única limitación para conocer la verdad de los hechos, es que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente y con pleno respeto a los derechos humanos, excluyendo únicamente a la prueba confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones, lo cual va acorde con lo establecido en el artículo 151 de la Ley de Justicia.

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

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

Valoración que además encuentra sustento en la jurisprudencia número 226, que se lee: *“DOCUMENTOS PÚBLICOS, CONCEPTO DE, Y VALOR PROBATORIO. Tienen ese valor los testimonios y certificaciones expedidos por funcionarios Públicos, en ejercicio de sus funciones, y, por consiguiente, hacen prueba plena.”*²².

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

Sin embargo la instrumental de actuaciones, se constituye con las constancias que obran en autos, mientras que la de presunciones, es la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos, probados al momento de hacer la deducción respectiva, de lo

²¹ Artículo 130. Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.

²² Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.

que se advierte, que tales pruebas tienen como base el desahogo de otras, por tanto es correcto afirmar que tales probanzas no tienen identidad propia y debido a tan especial naturaleza, su ofrecimiento no tiene mayor problema, inclusive, aún y cuando no se ofrecieran, como pruebas, no podría impedirse al Resolutor, que tome en cuenta las actuaciones existentes y que aplique el análisis inductivo y deductivo que resulte de las pruebas, para resolver la Litis planteada, pues en ello radica la esencia de la actividad jurisdiccional.

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

Una vez lo anterior, se procede a realizar el análisis y alcance probatorio de las pruebas ofrecidas por las partes y, en razón de ello, determinar si con estas, se acredita la falta administrativa grave de actuación bajo conflicto de interés y **abuso de funciones**, atribuida a los **Presuntos Responsables 1 y 2**, respectivamente.

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

Una vez realizada la valoración de las pruebas aportadas por las partes en el presente PRA, esta Sala Unitaria, con fundamento en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 207 de la Ley General, procede a exponer las consideraciones lógico-jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la Sentencia que nos ocupa.

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

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

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

Sirve de apoyo a este argumento, el criterio establecido en la jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO*,²³ 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 las faltas administrativas, de **actuación bajo conflicto de interés y abuso de funciones**, atribuidas a los **Presuntos Responsables 1 y 2** 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 actuación bajo conflicto de interés imputada al Presunto Responsable 1.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora imputa al **Presunto Responsable 1** la comisión de la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés**, por lo que es necesario establecer lo que al efecto dispone la Ley General respecto de la misma, así tenemos que, el artículo 58 del ordenamiento en cita, dispone:

“Artículo 58. Incurrirá en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

²³ Registro digital: 174488, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 88/2006, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2006, página 1565, Tipo: Jurisprudencia.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.”

[Énfasis añadido]

Del precepto legal transcrito, es posible identificar la existencia de diversas hipótesis conductivas, a saber:

- a) La calidad de servidora o servidor público.**
- b) Si con dicha calidad intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en**
 - 1. Atención;
 - 2. Tramitación o
 - 3. Resolución de asuntos.
- c) Y, que tenga:**
 - 1. Un conflicto de interés o
 - 2. Un impedimento legal;

En ese sentido, en el IPRA la Autoridad Investigadora incorporó a su apartado: “**III. INFRACCIÓN IMPUTADA**”, los puntos que consideró, correspondían a cada uno de los elementos de la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés**, a saber:

- 1. Calidad de Servidor Público.**
- 2. Intervenir por motivo de su empleo en la atención y tramitación de asuntos en los que tenga conflicto de interés.**
- 3. Excusarse de participar.**
- 4. Para generar un perjuicio al servicio público.**

En este sentido, del análisis y estudio al IPRA se advierte que la Autoridad Investigadora realiza la imputación basado más allá de los elementos previstos en el artículo 58 de la Ley General, puesto que consideró como elemento el: “**excusarse de participar.**”, empero, en el asunto que nos ocupa, no es un elemento, sino, una condición “*sine qua non*”, que debe darse al acreditarse los elementos constitutivos de la falta administrativa grave de actuación bajo conflicto de interés.

Esto es, una vez que se acrediten los elementos de la falta administrativa, entonces se procederá a analizar y probar si existe la **excusa** para materializar en su totalidad la ejecución de la falta administrativa de actuación bajo conflicto de interés que le fue atribuida al **Presunto Responsable 1**.

Aunado a lo anterior, la Autoridad Investigadora incorpora otro elemento que no forma parte del tipo administrativo que nos ocupa, luego de que en el IPRA se constata que señala como cuarto aquel **“para generar un perjuicio al servicio público”**.

Sumado a lo anterior, del análisis al señalado como **“Intervenir por motivo de su empleo en la atención y tramitación de asuntos en los que tenga conflicto de interés”**, descrito en el IPRA, se advierte que la Autoridad Investigadora realizó de manera genérica la imputación, esto es, no determinó con suficiente grado de precisión y exactitud la conducta imputada puesto que es en este punto es donde descarga las pruebas e imputación de dos elementos de la conducta de actuación bajo conflicto de interés, esto es, de los elementos: “Que la persona servidora pública intervenga en cualquier forma en la **atención y tramitación** de asuntos, con motivo de su empleo, cargo o comisión” y “que tenga conflicto de interés.

Como se advierte del IPRA en estudio, la Autoridad Investigadora señala que el **Presunto Responsable 1** intervino de dos formas:

- i. En la atención y
- ii. En la tramitación.

Sin embargo, no precisó la manera de intervención en cada una de ellas, luego de que se limitó a señalar hechos genéricos sin que exponga de manera clara y precisa como acreditó las intervenciones referidas.

Además de que hace referencia a cuestiones que no conllevan a la acreditación del elemento citado, tal y como se advierte de manera textual:

“Así, en ejercicio de sus funciones, fue omiso en hacer del conocimiento de su superior jerárquico del conflicto de interés que representaba asignarlo como supervisor y/o residente de la obra, al tener una relación de negocios cercana a la contratista como representante técnico de la misma, que se especifica en el punto siguiente marcado en el punto siguiente, denominado “Para intervenir por motivo de su empleo en la atención y tramitación de asuntos en los que tenga conflicto de interés”.

De lo vertido con anterioridad, se actualiza el segundo elemento del tipo, consistente en señalar cuales eran las funciones y atribuciones del presunto responsable al momento de los hechos y actos que se le imputan.

[lo subrayado es propio de la sentencia]

Al respecto, la Ley General, establece que el 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, en el cual, se expone de forma documentada con las pruebas atinentes al caso y fundamentados los motivos de la

presunta responsabilidad administrativa, lo que en el caso que nos ocupa no acontece.

Esto es, la Autoridad Investigadora en el IPRA, no realiza la exposición clara y precisa de cómo es que se acredita la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés**, siendo esto esencial como elemento del principio de tipicidad, respecto de la conducta atípica que imputada.

En conclusión, esta Sala Unitaria determina que la Autoridad Investigadora ejecuta con deficiencia la imputación, al no establecer de manera precisa y exacta en el IPRA los elementos de la conducta antijurídica imputada al **Presunto Responsable 1**, ello, en contravención a sus atribuciones, deberes, facultades y obligaciones, como son certeza y seguridad jurídica, previstos en los artículos 1, 16, 17, 20, 109 fracción III de la Constitución, 90 y 111 de la Ley General.

Lo anterior, conforme al criterio contenido en la tesis aislada, de rubro y texto siguiente:

“DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE SU APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD. El mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa. Así, las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (lex previa), sino que deben tener un grado de precisión tal (lex certa), que hagan innecesaria la actividad del operador jurídico, tendente a determinar los elementos del tipo, ya sea con ánimo creativo, de complementación, en una interpretación basada en la analogía, o en un desvío del texto legal. No obstante, en el derecho administrativo sancionador la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa, sino que es habitual que se practique indirectamente o por remisión, cuando la conducta de reproche puede desprenderse de las disposiciones legales o reglamentarias que complementen las técnicas normativas utilizadas por el legislador, como pudieran ser los conceptos jurídicos indeterminados y, en general, los conceptos cuya delimitación permite un margen de apreciación. Además, si bien es cierto que en la vertiente sancionatoria del modelo del Estado regulador, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, también lo es que subsiste el de tipicidad, como la exigencia de que la conducta, que es condición de la sanción, se contenga en una predeterminación inteligible, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la cual debe ser individualizable de forma precisa, para permitir a las personas la previsibilidad de las conductas infractoras y evitar la arbitrariedad de la autoridad. En este contexto, la administración colabora en la precisión del tipo a través de la tarea de subsunción en el primer proceso de aplicación de la norma, mediante el denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica, que conlleva la constatación de los hechos, la interpretación del supuesto de hecho del texto normativo, la subsunción de los hechos en el supuesto fáctico y la determinación de la consecuencia jurídica. Por tanto, la validez constitucional de la aplicación de las disposiciones administrativas sancionadoras dependerá del respeto a la literalidad del enunciado normativo y a su previsibilidad, en la medida en que eviten la emisión de resoluciones que impidan a los gobernados programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.”

[Énfasis añadido].

Advirtiéndose del criterio que, el **deber de precisar la individualización de la conducta**, recae en la Autoridad Investigadora -como agente colaborador de la administración pública- conforme a los artículos 3, fracciones II y XVIII, 90, 95, primer párrafo, 100, 194, fracciones V, VI y VII, de la Ley General, que son tendentes a la descripción y esclarecimiento de los hechos relacionados con las faltas administrativas de la Ley General, así como, a la determinación de la infracción imputada, y no así en esta autoridad resolutora.

En este sentido, la descripción de la conducta prevista en el artículo 58 de la Ley General es clara de tal manera que de su lectura se advierten sus elementos, sin necesidad de recurrir a suplir imprecisiones a priori para pretender acreditar la conducta.

Por lo anterior, esta Sala Unitaria Especializada determina que el IPRA no describe los elementos de la falta administrativa precisados en el artículo 58 de la Ley General.

Esto es, que el **Presunto Responsable 1** con motivo de su empleo, cargo o comisión, lleve a cabo una conducta de acción, ya sea por que interviene en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los cuales tenga conflicto de interés.

Ahora bien, esta Sala Unitaria en cumplimiento al principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, se rebase la interpretación y no se subsanen las deficiencias del IPRA.

Dada esta convergencia de los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley en el principio de legalidad, atendiendo al Criterio el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha inferido de la interpretación del texto Constitucional, que la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, de manera que los elementos deben ser claros, precisos y exactos; esto es, deben de describirse las conductas que señalen como típicas, **incluyendo todos sus elementos, características, condiciones**, términos y plazos cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado.

Por lo que, a criterio de esta Sala Unitaria Especializada, el IPRA no logra el grado de precisión a la luz del **principio de tipicidad**, núcleo duro del principio de legalidad

y certeza jurídica en materia de sanciones, e impide que esta autoridad lo pueda deducir a partir de los elementos típicos que estableció, y no así, una de las figuras típicas previstas por el legislador.

Esto es, atendiendo al **principio de presunción de inocencia** que rige en el derecho administrativo sancionador, la Autoridad Investigadora estaba obligada a precisar de manera clara y precisa cada uno de los elementos de la conducta en reproche y reunir todos los elementos corpóreos para su acreditación, sin embargo, de lo expuesto, se desprende que la Autoridad Investigadora no expuso claramente los elementos de la falta administrativa y por ende su acreditación, por lo que jurídicamente no es factible tener por acreditada la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés**.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006²⁴, 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.100/2006²⁵, 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*

²⁴ 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.

²⁵ 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.

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 acudirse 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 este principio 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. 43/2014²⁶ (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

²⁶ 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

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.”

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.)²⁷, 1a. CCCXLVII/2014 (10a.)²⁸, y la tesis 1a.11o.A.5 A (10a.)²⁹, , 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 contraindicios 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

²⁷ 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

²⁸ 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.

²⁹ 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.

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, Substanciadoras y Resolutoras, al tenor de los artículos 14, 16 y 20 apartado B, fracción I de la Constitución, 90 y 111 de la Ley General, esta Autoridad Resolutora, al no tener por acreditados los elementos de la falta administrativa, que requiere una conducta de acción que consiste en intervenir (verbo rector), en cualquier forma, en la atención y tramitación en asuntos; con motivo de su empleo, cargo o comisión y que tenga conflicto de interés, toda vez que la Autoridad Investigadora no precisó claramente los elementos de la falta administrativa, que concatenado con las pruebas aportadas en relación con los hechos denunciados, no permiten su acreditación plena, por lo que deviene imposible, que la conducta atribuida encuadre exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar esta por analogía o por mayoría de razón.

En conclusión, la Autoridad Investigadora no acreditó fehacientemente que el **Presunto Responsable 1** haya intervenido de forma alguna en la atención y tramitación de asuntos con motivo de su cargo, bajo un conflicto de interés.

Por todo lo expuesto debidamente fundado y motivado, se determina que derivado de la deficiente imputación por parte de la Autoridad Investigadora en la formulación del IPRA, no se acreditan los elementos de la falta administrativa de actuación bajo conflicto de interés atribuida 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 actuación bajo conflicto de interés que le es imputada, en razón de que la Autoridad Investigadora no cumplió con su deber de exponer de forma

documentadas con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad administrativa, fundamentalmente, porque de la Autoridad Investigadora no logró establecer los elementos de la falta administrativa que imputó, esto es, el IPRA carece del análisis completo e integral de los elementos de la falta administrativa grave dispuestos en el artículo 58 de la Ley General.

VII.2. Falta administrativa grave de abuso de funciones imputada al **Presunto Responsable 2**.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora le imputa al **Presunto Responsable 2** la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, por lo que es necesario establecer lo que al efecto dispone la Ley General respecto de la misma, así tenemos que el artículo 57 del ordenamiento en cita, dispone:

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

De lo anterior, se advierte que incurre en abuso de funciones, la persona servidor público que, ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tiene, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52³⁰ de la Ley General o para causar un perjuicio a una persona o al servicio público.

De ahí que, conforme al IPRA, para que un servidor público incurra en abuso de funciones, deben acreditarse todos los elementos de la conducta infractora, que son los siguientes:

Primer elemento. La calidad específica de la persona presunta responsable como servidor público;

Segundo Elemento. La acción, que se valga de las atribuciones que tiene, para realizar omisiones arbitrarias.

Tercer elemento. Para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General o para causar un perjuicio a una persona o al servicio público.

En ese sentido y con el fin de determinar si la conducta atribuida al **Presunto Responsable 2**; encuadra en el supuesto jurídico descrito, se procede al análisis de los elementos antes aludidos.

³⁰ Para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 205 de la Ley General, en el sentido de evitar transcripciones innecesarias, se procede al tenor de lo siguiente:

VII.2.1. Primer elemento. La calidad específica como servidor público.

En principio, el concepto de servidor público se adquiere de lo definido en los artículos 108 de la Constitución Federal,³¹ 3 fracción XXV de la Ley General y 122 de la Constitución Local, de los cuales se concluye que, la o el servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos del estado –*federal, estatal o municipal*–

Ahora bien, atendiendo a las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora en su IPRA, acredita la calidad de servidor público del **Presunto Responsable 2** la siguiente:

a) documental pública consistente en copia certificada del nombramiento del Presunto Responsable 2 como Director de COPLADEMUN, expedido por el entonces Presidente Municipal, el veintinueve de junio de dos mil quince.

Por lo que, en relación con la documental pública aportada para acreditar la calidad de servidor público del **Presunto Responsable 2**, tiene valor probatorio pleno, al ser expedida por servidor público en el ejercicio de sus funciones; por lo que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, fracción XXV, 118, 131, 133, 159 de la Ley General; 218 y 219 de la Ley de Justicia en aplicación supletoria, resulta idónea para acreditar la calidad de servidor público del **Presunto Responsable 2**; en conclusión, sí tenía la calidad de **servidor público**, por lo que, el **primer elemento** de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, se encuentra plenamente acreditado.

VII.2.2. Segundo elemento. Que la persona servidora pública se valga de las atribuciones que tiene, para realizar omisiones arbitrarias.

Consecuentemente, para conocer si el **Presunto Responsable 2** se valió de sus atribuciones, se hace necesario, en primer término, establecer la existencia de las **atribuciones** con las que contaba para posteriormente identificar si en el ejercicio de dichas atribuciones, **realizó omisiones arbitrarias** y en su caso, en que consistieron éstas.

Así que, se vuelve importante destacar que, la sola acreditación de que el **Presunto Responsable 2**, contaba con una atribución, no sería suficiente para tener por acreditado el segundo elemento de la falta administrativa, pues de manera

³¹ Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

indispensable se requiere demostrar que, durante el ejercicio de su cargo, existió la omisión de la conducta ordenada o mandatada por la atribución, deber, facultad o función.

Ello, con base, en la orientación que establece la tesis aislada 1a. XXIV/98, de la Novena Época, que dictó la Primera Sala, en materia Común y administrativa, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, visible en el Tomo VII, Junio de 1998, página 53, con el rubro y continente siguiente:

“ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO.”

Para que se actualice la omisión en que incurre una autoridad debe existir previamente la obligación correlativa, conforme lo dispongan las normas legales; por tanto, un acto omisivo atribuido a la autoridad, como puede ser que el presidente de la República, no haya sancionado un acuerdo expedido por un secretario de Estado, independientemente de las afirmaciones de la quejosa y las manifestaciones de la responsable, será cierto o inexistente, en función de las obligaciones y facultades constitucionales que ineludiblemente está constreñida a realizar, sea en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, o bien, en forma aislada y espontánea sin que tenga como presupuesto una condición; y no simplemente por el solo hecho de incurrir en la omisión por sí misma con criterios subjetivos. En estas circunstancias, para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza omisiva cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudirse en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para iniciar el análisis de certeza de actos.” [énfasis añadido en esta sentencia].

Es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la Autoridad Investigadora reclama, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para proceder al análisis con certeza en la omisión.

En el caso, la Autoridad Investigadora, refiere que el **Presunto Responsable 2** se desempeñó como Director del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal de Ruiz, Nayarit, y en el apartado identificado como **“SEGUNDO ELEMENTO: EJERZA ATRIBUCIONES QUE TENGA CONFERIDAS”** estableció que tenía entre sus atribuciones y funciones conducirse con rectitud sin utilizar su empleo su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros; así como supervisar el ejercicio eficiente y racional de los recursos convenidos para los programas de desarrollo social,

observando, vigilando y cumpliendo con las disposiciones de las leyes federales, estatales y disposiciones Municipales, los que a la letra señalan:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

[...]

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Artículo 7.- Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

[...]

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y

[...]

Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ruiz, Nayarit, vigente al momento de los hechos

Artículo 35.- La Dirección de Planeación y Desarrollo Municipal es la responsable de dar seguimientos a los objetivos señalados en el Plan Municipal de Desarrollo, siendo sus Principales atribuciones y deberes:

[...]

III. Supervisar el ejercicio eficiente y racional de los recursos convenidos para los programas de desarrollo social, con estricto apego a la normatividad establecida para ello.

[...]

V. Las demás que le otorgue el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 62.- Los titulares de las dependencias y organismos Municipales, son responsables dentro del ámbito de su competencia de la observancia, vigilancia y cumplimiento de las leyes federales, estatales y disposiciones Municipales, así como de los planes y programas y aquellas que emanen del Ayuntamiento.

Del análisis a las atribuciones establecidas, encontramos que, como lo señala la Autoridad Investigadora, el **Presunto Responsable 2**, tenía atribuciones genéricas de conducirse con rectitud sin utilizar su empleo su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros; aunado a que tenía la atribución de supervisar el ejercicio eficiente y racional de los recursos convenidos para los programas de desarrollo social, observando, vigilando y cumpliendo con las disposiciones

Omisión arbitraria

No obstante lo anterior, se procede a analizar las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora, a efecto de determinar si se tiene por acreditado o no, la omisión arbitraria del **Presunto Responsable 2**.

En ese sentido, la Autoridad Investigadora, señala en el IPRA, que el **Presunto Responsable 2** en ejercicio de sus atribuciones **omitió arbitrariamente** ejercer funciones de vigilancia, para dirigir y supervisar una correcta función administrativa del Ayuntamiento, así como un desempeño eficiente y apegado a la normatividad del personal que tuvo a su cargo, particularmente del **Presunto Responsable 1** como supervisor y/o residente de la obra “*Construcción de línea de conducción de agua potable para beneficiar a la localidad de San Pedro Ixcatán*”, visto que al asignarlo con tal comisión para intervenir en la vigilancia, control y verificación de la obra, generaba un conflicto de interés con la contratista, quien lo había nombrado como su representante técnico en el proceso de adjudicación de la obra, proceso en el cual participó en calidad de Director de Planeación y Desarrollo Municipal, cargo que le permitió advertir de la situación anómala que se presentaba y debió de dar a conocer en el acto de apertura de las proposiciones técnicas y con ello descalificar a la participante.

Imputación que la Autoridad Investigadora pretende acreditar con las siguientes documentales públicas:

- b)** *Consistente en copia certificada del contrato de obra pública a base de precios unitarios y tiempo determinado número RUIZ-NAY-F3-003-LP-2017, formalizado el día seis del mes de julio de dos mil diecisiete.*³²
- c)** *Consistente en copia certificada las Bases de Licitación de la convocatoria pública RUIZ-NAY-F3-003-LP-2017, del veintitrés de junio de dos mil diecisiete, emitida por el XXVII Ayuntamiento de Ruíz, Nayarit.*³³
- d)** *Acta de Apertura de Proposiciones Económicas de la Licitación número RUIZ-NAY-F3-003-LP-2017 del día tres del mes julio del año dos mil diecisiete.*³⁴
- e)** *Documento T-04, con fecha de elaboración el tres de julio de dos mil diecisiete, signado por la arquitecta ..., participante de la licitación número RUIZ-NAY-F3-003-LP-2017.*³⁵
- f)** *Oficio COP-10/2017 del cinco de julio de dos mil diecisiete, signado por [Presunto Responsable 2] en carácter de Director de Planeación (sic) mediante el cual asignó al Supervisor y/o Residente de la obra Construcción de línea de conducción de agua potable para beneficiar a la localidad de San Pedro Ixcatán.*³⁶
- g)** *Consistente en copia certificada Acta de Entrega Recepción de fecha quince de septiembre de dos mil diecisiete; notas de bitácora que por ejecución de la obra Construcción de línea de conducción de agua potable para beneficiar a la localidad de*

³² Visible de foja 34 a 51 del expediente de investigación

³³ Visible de foja 13 a foja 33 dentro del expediente de investigación.

³⁴ Ubicable de foja 52 a foja 53 dentro del expediente.

³⁵ Visible a foja 54 a foja 65 dentro del expediente.

³⁶ Visible a foja 12 dentro del expediente de investigación.

San Pedro Ixcatán, con fecha de inicio del día diez de julio y fecha de conclusión del día catorce de septiembre de dos mil diecisiete; estimación 1 (uno), elaborada el diez de agosto de dos mil diecisiete; estimación 2 (dos) elaborada el ocho de septiembre de dos mil diecisiete; estimación 3 (tres finiquito) elaborada el quince de septiembre de dos mil diecisiete.³⁷

Sin que dichas documentales adminiculadas entre sí, **resulten conducentes, aptas y suficientes para poder determinar que, el Presunto Responsable 1, realizó omisiones arbitrarias.**

En este punto, cabe establecer que de las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora se advierte que el **Presunto Responsable 2** designó al **Presunto Responsable 1** como supervisor y/o residente de la Obra “Construcción de la línea de conducción de agua potable para beneficiar a la localidad de San Pedro Ixcatán, municipio de Ruiz, Nayarit”; no obstante no son suficientes para acreditar que el **Presunto Responsable 2** intervino en una situación anómala, por conocer que propiciaba un conflicto de interés entre la contratista ejecutora de la obra.

Efectivamente, la Autoridad Investigadora en el IPRA aporta el documento identificado como T-04 de fecha tres de julio de dos mil diecisiete, del que textualmente se desprende “...*manifiesto a usted que mi representante Técnico en la obra será el Ing. [Presunto Responsable 1]...*”; sin embargo, se constata que la misma no es pertinente, ni idónea para comprobar la omisión arbitraria descrita, luego de que del análisis de la misma se advierte lo siguiente:

1. Se trata de un documento elaborado por una persona de carácter privado.
2. Se encuentra dirigida al entonces Presidente Municipal del Ayuntamiento de Ruiz; sin que dicha documental cuente con sello, emblema o acuse de recibido por parte del Ayuntamiento, o la Dirección de la que era titular el **Presunto Responsable 2**.

En ese sentido, no obra constancia o indicio alguno de que haya sido del conocimiento del **Presunto Responsable 2** la supuesta designación del aquí **Presunto Responsable 1** por parte de la empresa contratista como representante técnico, y que ante ello haya incurrido en omisión arbitraria, al tener conocimiento de dichos actos, y no obstante lo haya designado como supervisor de la obra citada.

Resulta pertinente señalar que al tratarse de un documento de naturaleza privada tiene valor indiciario, de conformidad con los artículos 133, 134, 158, 159 y 161 de la Ley General, y harán prueba plena cuando a juicio de la Autoridad Resolutora del asunto resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de tal forma, que generen convicción

³⁷ Visible de foja 66 a 127 idem

sobre la veracidad de los hechos, quedando al prudente arbitrio, en el entendido que se atenderá lo que con ellas se pretende probar, en relación con los demás elementos probatorias que obren en el PRA.

En relación con lo anterior, se señala que si bien dicha documental fue admitida como pública, ello es a la luz de la prueba tasada tiene valor pleno, por lo que respecta a su **autenticidad o a la veracidad de los hechos** a los que se refieran; el propio documento carece de los requisitos mínimos legales, para establecer con certeza y seguridad jurídica, el acto condición que le otorgó responsabilidad al presunto responsable, ello, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Siendo así que, de la verificación física y su lectura, se desprende que la prueba documental en análisis, esta autoridad constata que es un documento que su creación -origen- es de naturaleza privada, es decir, lo emite un particular; por lo que, no tiene las características de un documento público que en su creación cumpla y reúna con las condiciones del acto administrativo.

Aunado a lo anterior, de las circunstancias de derecho y de hecho que, hacen dable determinar que las documentales en análisis, no resultan ser pruebas documentales públicas aptas, bastantes, idóneas, para acreditar y demostrar la relación existente entre el **Presunto Responsable 1** y la **empresa contratista** de conformidad con el artículo 135 de la Ley General.

Si bien, debe señalarse que la Autoridad Investigadora, aportó el documento identificado como T-04 de fecha tres de julio de dos mil diecisiete, del que textualmente señala la designación del Presunto Responsable 1 como su representante técnico, dicho elemento en estudio no es tendente ni suficiente a constatar la relación entre el citado y la empresa, a fin de estar en aptitud de relacionarlos, pues ello corresponde a una manifestación unilateral, sin que conste algún otro documento idóneo, bastante y suficiente para acreditar su relación o en su caso, la aceptación de dicho cargo, y con ello, estar en condiciones de determinar si el **Presunto Responsable 2** conocía al respecto, y actuó de manera arbitraria al designarlo como supervisor de la obra que nos ocupa.

Se precisa lo anterior, luego de que del análisis de las documentales aportadas solo sea posible advertir la participación del Presunto Responsable 1 como servidor público, luego del oficio de designación como supervisor de la obra emitido por el Presunto Responsable 2, como es el caso del acta de entrega –recepción donde la suscribe como supervisor del Ayuntamiento³⁸, así como las bitácoras correspondientes y las estimaciones de la obra, documentos que las suscribe en con

³⁸ Visible a foja 5 del expediente de investigación.

el cargo asignado por el Presunto Responsable 2, por el Ayuntamiento; sin que obre documento alguno que otorgue certeza y seguridad jurídica que hagan posible determinar que ejerció un cargo ajeno a la administración pública.

Además, de las bases de licitación aportadas por la Autoridad Investigadora, en relación al documento identificado como T-04 "RELACIÓN DE CONTRATOS DE OBRAS QUE SE TENGAN CELEBRADOS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O CON PARTICULARES"³⁹, se evidencia que dicho documento debe incluir currículum con firma autógrafa del personal técnico anexando copia de su cédula profesional y copia de identificación; documentos que esta Sala Unitaria Especializada determina que permiten otorgar certeza en cuanto a la identidad de quien asumirá el cargo, y por consiguiente, la aceptación del mismo, luego de que incluya además de documentos personales, la firma autógrafa.

En esa tesitura, la Autoridad Investigadora, no presentó prueba que le permita establecer el acto condición, por la cual, el Presunto Responsable 1, se encontró dentro de la situación general jurídica, de representante técnico de la empresa contratista, y por consiguiente, que el Presunto Responsable 2 tenía conocimiento de ello, y que al designarlo como supervisor de obra incurriría en omisión arbitraria al no atender los dispositivos normativos transcritos en el presente apartado.

Lo que, actualiza en el PRA, la insuficiencia probatoria, al no acreditarse plenamente el segundo elemento en análisis, aspecto que se surte como impedimento para colmar y actualizar la totalidad de los elementos de tipicidad respecto de la falta administrativa grave, de abuso de funciones, prevista en el artículo 57 de la Ley General.

Consecuentemente, es dable pronunciar que, **no está acreditado** al **Presunto Responsable 2**, el segundo elemento de tipicidad, de la falta administrativa grave, de abuso de funciones.

En esa tesitura, al no acreditarse el segundo elemento de tipicidad, de la falta administrativa grave, de abuso de funciones, se hace innecesario emitir mayor pronunciamiento y análisis respecto de los elementos restantes, del tipo infractor imputado al **Presunto Responsable 2**.

En tal sentido, la Autoridad Investigadora incumplió con lo dispuesto por el artículo 3, fracción XVIII, de la Ley General, al no realizar una exposición argumentativa lógica jurídica, de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos que actualizan el **segundo elemento** de tipicidad.

³⁹ Visible a página 7 de dichas bases, identificable a foja 19 del expediente de identificación.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006, que en lo que aquí interesa, es el principio de tipicidad, el cual se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción.

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

De la acción de inconstitucionalidad previamente señalada, derivó la jurisprudencia P.J.100/2006,⁴⁰ 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos 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

⁴⁰ 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.

su inocencia, puesto que el sistema previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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. 43/2014(10a),⁴¹ 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]

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

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

Del análisis a las pruebas que obran en autos, y al no haber quedado acreditada –en los términos previamente expuestos– la existencia de los hechos que la Ley General establece como falta administrativa grave, y que le son atribuibles a servidores públicos, durante su desempeño como en el Ayuntamiento de Ruiz, Nayarit, respecto de la comisión de la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés y abuso de funciones**.

Puesto que la Autoridad Investigadora fue imprecisa en el IPRA ya que ejecutó con deficiencia de técnica de imputación, al no establecer de manera precisa y exacta en el IPRA los elementos de la conducta antijurídica imputada al **Presunto Responsable 1**; aunado a una falta de acreditación del segundo de los elementos de la falta imputado al **Presunto Responsable 2**, ello, en contravención a sus atribuciones, deberes, facultades y obligaciones, como son certeza y seguridad jurídica, previstos en los artículos 1, 16, 17, 20, 109 fracción III de la Constitución, 90 y 111 de la Ley General, razón por la cual esta Sala Unitaria Especializada considera que la faltas administrativas imputadas a los Presuntos Responsables, resultan inexistentes.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 116, fracción V de la Constitución Federal; 103 y 104 de la Constitución Local; 1, 3 fracciones XIX y XXVI; 9 fracción IV, 12, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 207 y 209 de la Ley General; 1, 2, 5 fracciones III, IV, V y VIII, 7 fracción III, 19 fracciones I, II, III, IV y XVII, 36, 42, 43, 44 fracciones I, III y X, 45 fracciones I, II y IX de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se resuelve el presente asunto bajo los siguientes:

IX. RESOLUTIVOS

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

SEGUNDO. Por lo expuesto en el apartado correspondiente del Considerando **VII.1** de esta Sentencia, no se acreditada la responsabilidad administrativa, en la comisión de la falta administrativa grave de **actuación bajo conflicto de interés** del **C.**

*****.

TERCERO. Por lo expuesto en el apartado correspondiente del Considerando **VII.2** de esta Sentencia, no se acreditada la responsabilidad administrativa, en la comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones** del **C.**

*****.

CUARTO. Notifíquese la presente sentencia en los siguientes términos:

1. Personalmente a:

- a. *****.
- b. *****.

2. Por oficio a:

- a. **Autoridad Investigadora**, Titular de la Dirección Investigadora de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit.
- b. **TERCERO INTERESADO**, H. Ayuntamiento Constitucional de Ruiz, Nayarit; por conducto de los titulares de la Sindicatura y Presidencia Municipal.

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

Notifíquese y Cúmplase.

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

SP-006