

Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos por la comisión de faltas graves y de Particulares vinculados con las mismas.

Expediente: SUE/PRA/127/2022

Tepic, Nayarit; veintiséis de enero de dos mil veinticuatro

Vistos para resolver el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, con número de expediente señalado al rubro superior derecho, iniciado por el **Jefe Investigadora de la Contraloría Municipal del H. XLI Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit**; en el expediente de origen ***** , del índice de dicha autoridad, en contra de la presunta responsable ***** , por la presunta comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones y encubrimiento**, previstas en los artículos 57 y 62 de la Ley General, de ahí que, se proceda con base en el siguiente:

CONTENIDO

APARTADO	pág.
GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	2
A) Autoridad Investigadora: inicio de la investigación.....	2
B) Autoridad Substanciadora: Actuaciones.....	3
C) Procedimiento ante el Tribunal.....	3
CONSIDERANDOS	4
I. COMPETENCIA	4
II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	5
III. HECHOS MOTIVO DE RESPONSABILIDAD	6
IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS	7
V. MEDIOS DE PRUEBA	7
VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS	9
VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN	11
VII.1. Falta grave de abuso de funciones.....	12
VII.2 Falta grave de encubrimiento.....	21
VIII. INEXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES	27



IX. RESOLUTIVOS..... 27

G L O S A R I O

- Autoridad Investigadora:** Jefe Investigador de la Contraloría Municipal del XLI Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit.
- Autoridad Substanciadora:** Jefe Substanciador de la Contraloría Municipal del XLI Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit.
- Faltas administrativas:** Las faltas administrativas graves de **Abuso de funciones y Encubrimiento**, atribuidas a la **presunta responsable**, en el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- IPRA:** Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.
- PRA**
- Presunta Responsable:** El C. *********, en su desempeño como **Tesorerera Municipal** del XL Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit; por la presunta comisión de las faltas administrativas de **abuso de funciones y encubrimiento**.
- Tercero Interesado:** El H. Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit.
- Servidor Público:** La persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el ente público en el ámbito local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal y 122 de la Constitución Local.
- 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

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

A) AUTORIDAD INVESTIGADORA: INICIO DE LA INVESTIGACIÓN.

1. Inicio de investigación. El **tres de junio de dos mil diecinueve**, la Autoridad Investigadora ordenó formar el expediente de investigación *********, efectuar e integrar las diligencias de investigación con motivo de la no presencia al acto de entrega-recepción de la Servidora Pública que ocupara el cargo de Tesorerera Municipal del XL Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit.

2. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA). Con fecha **treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno**, la Autoridad Investigadora presentó ante

la Autoridad Substanciadora, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa de fecha **treinta de marzo de dos mil veintiuno**, señalando a la Presunta Responsable por la presunta comisión de la falta administrativa grave de abuso de funciones y encubrimiento.

Al cual recayó un acuerdo de requerimiento que dictó la Autoridad Substanciadora; quedando cumplimentado en fecha **ocho de abril de dos mil veintiuno**, a través del oficio ***** , mediante el cual la Autoridad Investigadora, presentó el IPRA definitivo de fecha **siete de abril de dos mil veintiuno**.

C) AUTORIDAD SUBSTANCIADORA:

1. Recepción del IPRA. El día **nueve de abril de dos mil veintiuno**, la Autoridad Substanciadora dictó acuerdo por el cual tuvo por recibido el IPRA de fecha **siete de abril de dos mil veintiuno** del expediente número ***** y la documentación que se presume sustenta las faltas administrativas ahí imputadas; por lo que, ordenó integrar el expediente número ***** , dando inicio al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, en contra de la Presunta Responsable.

2. Desahogo de la audiencia inicial. El **tres de mayo de dos mil veintiuno y veinte de septiembre de dos mil veintidos**; la Autoridad Substanciadora llevó a cabo el desahogo de la Audiencia Inicial a favor de la Presunta Responsable, desahogándose en los términos asentados en la misma.

3. Notificación envío del expediente al Tribunal. En fecha **veintiuno de septiembre de dos mil veintidos**, la Autoridad Substanciadora notificó a las partes del envío a este Tribunal del Expediente de Investigación número ***** y el de Substanciación número ***** .

D) PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.

1. Recepción de expediente. Por acuerdo de fecha **veintiséis de septiembre de dos mil veintidos**, la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, dio cuenta a la Magistrada Presidenta, de la recepción del oficio y expediente referidos en el punto inmediato anterior, el cual, se registró en el Libro de Gobierno bajo número de expediente **SUE/PRA/127/2022** y por razón de turno, se envió para su trámite y resolución a esta Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

2. Acuerdo de recepción de expediente y admisión a trámite. En fecha **quince de marzo de dos mil veintitrés**, la Sala Unitaria Especializada dictó acuerdo por el cual se asumió la competencia para el trámite del expediente **SUE/PRA/127/2022**, así como reconoció la personalidad de las partes.

3. Acuerdo de admisión, desahogo de pruebas y alegatos. En cumplimiento a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 209 de la Ley General, mediante acuerdo de fecha **veinticinco de mayo de dos mil veintitrés**, se procedió al análisis y estudio de las pruebas aportadas por las partes, para su admisión y desahogo. Así entonces, se tuvieron por recibidas, admitidas y desahogadas todas las pruebas aportadas por la Autoridad Investigadora y la Presunta Responsable; ordenándose en consecuencia, el cierre del periodo probatorio y la apertura del periodo de alegatos, por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

4. Recepción de alegatos. Mediante acuerdo de **veintinueve de junio de dos mil veintitrés**, se tuvo por recibido un escrito presentado por Autoridad Investigadora, a través de los cuales hizo valer su derecho de alegatos, consecuentemente, se decretó el cierre del periodo de instrucción y el estudio y verificación de las constancias que integran el presente expediente.

6. Acuerdo de Turno a resolución. En fecha **veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés**, se dictó proveído, mediante el cual se turnaron los autos para el dictado de la resolución correspondiente, recibándose el mismo, con la totalidad de las constancias de notificación, el día **uno de noviembre de dos mil veintitrés**, sin embargo, el **siete de noviembre siguiente**, esta Autoridad Resolutora, dictó proveído en el que ordenó ampliar el plazo para el dictado de la Sentencia, por otros sesenta días hábiles más; remitiéndose el expediente por el área de notificaciones de este Tribunal, en fecha **diez de noviembre de dos mil veintitrés**; momento en que se comenzó el computo para el dictado de la Sentencia que aquí se pronuncia.

Enunciados los puntos de antecedentes, se procede al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

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

Procedimiento de Responsabilidad Administrativa del expediente número **SUE/PRA/127/2022**, 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; los artículos 103 y 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; los artículos 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.

Lo anterior, derivado de que la Sala Unitaria, es la instancia especializada en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal, con el carácter de autoridad resolutora; respecto de aquellas presuntas infracciones, que la Autoridad Investigadora calificó como faltas administrativas graves en términos de la Ley General.

Así que, la presente sentencia versa sobre la presunta comisión de la falta administrativa grave de **Abuso de Funciones y Encubrimiento**, cuya hipótesis se encuentra prevista en el artículo 57 y 62, de la Ley General, por lo que corresponde su trámite y resolución, a la competencia de esta Sala Unitaria de este Tribunal.

En esa tesitura, esta Sala Unitaria procede al tenor de lo siguiente:

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

La Ley General aborda dichos conceptos de derecho en los artículos 196 y 197, por su parte, debe atenderse también lo dispuesto por la fracción I del artículo 230 de la Ley de Justicia, de aplicación supletoria de conformidad al artículo 118 de la Ley General. Criterio adoptado a su vez en la contradicción de tesis del rubro: “IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO. Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de



orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.”

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

Por lo que se refiere a la prescripción de las facultades sancionatorias de este Tribunal, no se actualiza en la especie esta figura, porque las faltas graves prescriben en siete años contados a partir del día siguiente a su comisión o a partir del momento en que hubieren cesado las conductas; en consecuencia y toda vez que los hechos tildados de irregulares, se materializaron dentro del segundo semestre del **año dos mil diecisiete**, la prescripción operaría en dicho semestre del **año dos mil veinticuatro**. Ello, aunado a que, en el caso particular, la prescripción fue interrumpida mediante la admisión del IPRA, es decir, el día **veintinueve de agosto de dos mil veintidós¹**, de conformidad con el artículo 112 en relación con el 113 ambos de la Ley General.

De igual manera, no se acredita el supuesto de caducidad de la instancia prevista en el artículo 74 de la Ley General, toda vez que, entre la notificación del último acuerdo dictado y la emisión de la presente resolución, no ha mediado un plazo de seis meses o mayor.

III. HECHOS MOTIVO DE RESPONSABILIDAD. La Autoridad Investigadora en el IPRA número *****² de fecha **siete de abril de dos mil veintiuno** determinó en el apartado identificado como: *“VI. Infracción que se imputa al presunto responsable”*, imputo la falta administrativa, consistente en:

“No tomo las providencias necesarias para garantizar la adecuada formalización de la Entrega Recepción de la Administración Municipal ni mucho menos asegurarse de que los funcionarios de su administración, es decir, que se encontraban bajo su responsabilidad, hicieran lo propio en cada una de sus áreas.”

Así entonces, con base en la información que obraba en el expediente de investigación, advirtió hechos que dieron lugar a la posible comisión de las faltas administrativas graves de **abuso de funciones** y **encubrimiento**, cometidos presuntamente por la presunta responsable.

¹ Emplazamiento visible a foja 41 del expediente de substanciación *****.

² Visible de foja 10 a foja 25 del expediente de substanciación.

En conclusión, la Autoridad Investigadora en el IPRA, dice que: “... *se advirtió la presunta existencia de incumplimiento de las obligaciones contenidas por los artículos 7, fracción I, 57 y 62 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 36, 39, 44 y 45, de la Ley Municipal del Estado de Nayarit.*”

Del párrafo anterior, se desprende de conformidad con los artículos 57 y 62 de la Ley General, que alude a las faltas administrativas graves de: **abuso de funciones y encubrimiento**, imputadas al Presunto Responsable.

IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS. En el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, esta Sala Unitaria Especializada procederá a determinar, en primer lugar, si con los hechos u omisiones llevados a cabo por el presunto responsable, durante el desempeño de su cargo público, incurrió en la comisión de las faltas administrativas graves de **abuso de funciones y encubrimiento**.

Ahora bien, a efecto de que exista claridad en la fijación de los hechos controvertidos por las partes, es necesario destacar que, la Autoridad Investigadora, establece como origen de las presuntas conductas irregulares, “*No tomo las providencias necesarias para garantizar la adecuada formalización de la Entrega Recepción de la Administración Municipal ni mucho menos asegurarse de que los funcionarios de su administración, es decir, que se encontraban bajo su responsabilidad, hicieran lo propio en cada una de sus áreas.*”

En este punto es necesario establecer que, al momento del desahogo de la audiencia inicial, la presunta responsable, no presentó manifestación de defensa alguna.

En este sentido, es relevante identificar los medios de prueba aportados por las partes, por lo que se procede conforme a lo siguiente:

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

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



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

-Énfasis añadido

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

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

...

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

[...]

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

De lo anterior, es posible establecer que los Presuntos Responsables y los Terceros llamados al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, deben aportar sus pruebas al momento del desahogo de la **audiencia inicial** y una vez cerrada la audiencia inicial, las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes.

Por su parte, la fracción VII del artículo 194 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 señalada Presunta Responsable al momento de emitir su Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa -IPRA-.

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

V.1. De la Autoridad Investigadora. En el IPRA, presentó medios de prueba, consistentes en diversas documentales públicas; mismas que fueron recibidas por la Autoridad Substanciadora y posteriormente, esta Sala Unitaria Especializada, mediante acuerdo de fecha **veinticinco de mayo de dos mil**

veintitrés, se tuvieron por admitidas cada una de las pruebas ofrecidas y desahogadas por su propia y especial naturaleza.

V.2. Presunta Responsable. No compareció al desahogo de su audiencia inicial, sin embargo, no pasa por desapercibido por esta Sala Unitaria Especializada, que a fojas ciento setenta y cuatro del expediente ***** -de investigación-, obra documento con argumentos de defensa de la presunta responsable, sin que se advierta o de cuenta de la fecha de su recepción, al cual acompañó documentos públicos en copia simple.

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

Ahora bien, con relación a las pruebas a favor de la persona presunta responsable, se debe de garantizar, entre otros, los derechos de presunción de inocencia; no autoincriminación; valor probatorio de la confesión; conocer la imputación; principio de admisión de las pruebas –pertinencia y que no sean contrarias a derecho- valor probatorio de la prueba; y defensa adecuada –defensa técnica o formal por un defensor–.

Además, es importante precisar que, en cuanto a la valoración de la prueba, el artículo 20, Apartado A, fracción II de la Constitución, establece el sistema de la libre apreciación de manera libre y lógica.

En ese sentido, esta Sala Unitaria aplicará las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de las experiencias, a la luz de la sana crítica.



Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 130³ 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 diverso artículo 151 de la Ley de Justicia.

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

Es menester señalar que la carga de la prueba en el PRA para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellas personas a quienes se imputen las mismas, corresponde a la Autoridad Investigadora; ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley General.

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

Enseguida, esta autoridad resolutora procede a valorar los medios probatorios –ofrecidos por dicha autoridad-, por lo que del análisis de las probanzas ofrecidas, admitidas y desahogadas; se obtiene que se tratan de documentos públicos en virtud de contener sellos y firmas indicativos de haber sido elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones. En atención a ello, tienen **valor probatorio pleno**, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 130, 131, 133, 134, 158 y 159 de la Ley General.

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

³ 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.

por Funcionarios Públicos, en ejercicio de sus funciones, y, por consiguiente, hacen prueba plena.”⁴

De la **Presunta Responsable**. Las pruebas aportadas, serán valoradas de conformidad con el artículo 134 de la Ley General, es decir, 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 forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

En este tenor y 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 resolución que nos ocupa.

VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN. Una vez realizada la valoración de las pruebas aportadas por las partes en el presente PRA, esta Sala Unitaria, con fundamento en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 207 de la Ley General, procede a exponer las consideraciones lógico-jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la Sentencia que nos ocupa.

En este punto, esta Sala Unitaria Especializada, 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

⁴ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.



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*,⁵ 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.

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

VII.1. Falta grave de abuso de funciones. En el presente asunto, la falta administrativa en estudio, corresponde al abuso de funciones, previsto en el artículo 57 de la Ley General, que dispone lo siguiente:

“Artículo 57. *Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se*

⁵ 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.

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.”

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:

1. Ejerció atribuciones que no tenía conferidas;
2. O se valió de las que tenía, para realizar actos u omisiones arbitrarios;
3. O inducir actos u omisiones arbitrarios;

c) Y, que con lo anterior:

1. Se generó un beneficio para sí;
2. O para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la ley en cita;
3. O para causar perjuicio a alguna persona;
4. O al servicio público;
5. 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.

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

Del análisis del IPRA, de fecha siete de abril de dos mil veintiuno, se advierte la existencia de los apartados siguientes:

“V. Narración Lógica y Cronológica de los Hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa. [negritas en el original]

1. Con fecha veintisiete de mayo del dos mil diecinueve, el Lic. Julio Manuel Terán García, en su carácter de Contralor Municipal, presentó mediante oficio, número **MPIO/SB/XLI/CM/JEIN-002/2019** de fecha 27 de mayo del mismo año, el expediente compuesto del Acta de Acta de Circunstanciada de toma de Posesión de la Tesorería Municipal, Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo celebrada el 30 de octubre de 2017, en las cuales que se destaca como especial manifestación la **no presencia** al acto de entrega – recepción del Comité nombrado para el efecto, por parte del saliente H. XL Ayuntamiento de San Blas, ni la comparecencia de del Servidor Público que ocupara el cargo de Tesorero Municipal para el periodo 2014 – 2017 y por ende la falta de entrega – recepción debidamente



formalizada, al mismo tiempo, anexa al referido oficio, copia del dictamen elaborado para determinar la situación en que se encontró la Administración Municipal al momento de entrar en funciones el H. XLI Ayuntamiento de San Blas.

2. Con fecha tres de junio de dos mil diecinueve, esta autoridad investigadora acordó dar entrada a las documentales recibidas y su radicación bajo el expediente número *****; dando inicio con la investigación respectiva.
3. Con fecha cuatro de noviembre de dos mil diecinueve se giró atento oficio a la C. *****; para acudir ante la Autoridad Investigadora para rendir declaración entorno a los hechos que se imputan y que constituyen presuntas faltas administrativas.
4. Con fecha siete de noviembre del 2019 se levantó el acta de notificación a la ciudadana ***** del Citatorio con el oficio MSB/XLI/CM/INV-005/19 el cual fue entregado de manera personal a la ya citada.
5. Con fecha diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve la C. *****; compareció ante la Autoridad Investigadora atendiendo al citatorio recibido para rendir declaración, reservándose su derecho a presentar su declaración por escrito dentro del término que. La propia. Investigadora tuviese a bien concederle.
6. Con fecha tres de diciembre de dos mil diecinueve se recibió en esta Contraloría Municipal, escrito suscrito por la C. *****; que contiene la declaración en relación a los hechos que se investigan, así como diversas documentales que anexa como medio de prueba con el objeto de desvirtuar la posible responsabilidad que se le atribuye, en la que manifiesta: [...⁶].”

“VI: Infracción que se imputa al presunto responsable:

De los hechos narrados en el punto que antecede, se advirtió la presunta existencia de incumplimiento de las obligaciones contenidas por los artículos 7 fracciones I, 57 y 62 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 36, 39, 44 y 45, de la Ley Municipal del Estado de Nayarit.

Acciones y Omisiones

Presuntos responsables:

Sujeto Activo. Para efectos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los sujetos de Responsabilidad administrativa serán:

Artículo 4º. Son sujetos de esta Ley: (Ley General de Responsabilidades Administrativas)

I. Los Servidores Públicos;

Respecto a las faltas administrativas, es menester precisar que se configura la calificación de sujeto activo por el incumplimiento a lo establecido en los artículos 7 fracciones I, 57 y 62 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 36, 39, 44 y 45 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit de: *****; Tesorera del Ayuntamiento durante el periodo correspondiente al H. XL Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit; en virtud de que al momento que se configuran se encontraba en funciones, por lo que en ejercicio de sus atribuciones tiene una especial relación de servicio, por consecuencia se encuentra obligado a sujetarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Actos. La presunta Infracción Administrativa se actualizó cuando la: ciudadana ***** quien fingió como Tesorera del 28 de noviembre de 2017, al 17 de septiembre de 2017 del H. XL Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit; incumple lo establecido en los artículo 7, fracciones I, 57 y 62 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 39, 44 y 45, de la Ley

⁶ NOTA. corresponde a la transcripción que realiza la autoridad investigadora, respecto del escrito aludido a punto cinco que presentó ante esa autoridad el presunto responsable, asentándolo de foja once a doce del IPRA de fecha siete de abril de dos mil diecinueve.

Municipal del Estado de Nayarit, durante su periodo como Tesorera, del Ayuntamiento de San Blas, Nayarit; contrario a los valores constitucionales y a los principios y directrices que rigen su actuación, cuando al culminar el periodo Constitucional del H. XL. Ayuntamiento de San Blas, no tomo las providencias necesarias para garantizar la adecuada formalización de la Entrega – Recepción de la Administración Municipal, ni mucho menos asegurarse de que los funcionarios de su administración, es decir que se encontraban bajo su responsabilidad, hicieran lo propio en cada una de sus áreas.

Si bien pudieron concurrir una serie de circunstancias que se presumen ajenas a su voluntad, como lo manifiesta en su escrito de declaración, es obligación del servidor público en funciones agotar los medios para garantizar que los actos de gobierno se ejecuten dentro del marco que la Ley establece para su actuar y el funcionamiento adecuado de la administración pública. Lo que no justifica asumir una actitud de desentendimiento, por las probables deficiencias u omisiones en que incurra quien viene en sucesión suya, antes bien es menester Cumplir y Hacer Cumplir la ley (dicho bajo protesta) misma que sigue vigente ya que por la consecución de los actos y las fechas en que estos se vinieron dando, quien ocuparía el cargo e Presidente Municipal, aún no rendía la protesta de Ley, por lo que debió agotar los medios para notificar y asegurarse de entregar los recursos y bienes de la administración de acuerdo con la normativa jurídica y administrativa establecida por la Auditoría Superior del estado de Nayarit, a través de Fedatario Público, esto incluso bajo la premisa de garantizar la propia seguridad jurídica.

Es necesario aclarar y resaltar que lo actuado en el presente no obedece a la tramitación del Procedimiento Administrativo como tal, en el cual se habrá de establecer responsabilidades y sanciones de ser el caso; las actuaciones que actualmente ejecutamos son parte de una investigación de presuntas faltas administrativas en las que el declarante se presume responsable por lo que su garantía de audiencia sigue a salvo hasta una vez que se instaure el Procedimiento debido, pudiendo hacer valer las excepciones que considere le favorezcan, así mismo manifiesto que es facultad de esta Autoridad Investigadora establecer una calificación a las faltas que se investigan, mismas que pueden ser desvirtuadas o modificadas por el servidor públicos señalado y/o Autoridad sustanciadora en el momento procesal correspondiente.

[...]"

Como puede advertirse de lo anterior, la autoridad investigadora, realizó la imputación, de la falta administrativa grave de abuso de funciones, sin que determinará cual hipótesis normativa del artículo 57 de la Ley General, acreditaría.

Consecuentemente, la imputación vulnera el principio de Tipicidad, aplicable al derecho administrativo sancionador por tratarse de una de las ramas del derecho punitivo del Estado, es decir, que el IPRA, carece de la técnica Jurídica para la acreditación de la falta administrativa en estudio.

Lo anterior de conformidad con el criterio de Jurisprudencia P./J. 100/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia Constitucional y Administrativa, de la novena época, con registro digital



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit
Sala Unitaria Especializada

174326, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667, del rubro y tenor 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.”

En esa tesitura, se desprende del IPRA, que la autoridad investigadora falta a la exposición narrativa de la falta administrativa mediante la hipótesis normativa que habrá de acreditar a la presunta responsable, la cual, actualizó la falta administrativa grave de abuso de funciones, prevista en el artículo 57 de la Ley General.

Lo que, debe realizar, a la luz de lo dispuesto por el artículo 3, fracción VIII, de la Ley General, es decir, mediante una exposición de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público.

Lo anterior, implica que, como servidor público, la autoridad investigadora debe cumplir con el principio de seguridad jurídica, que se contempla dentro de los artículos 1, párrafos segundo y tercero, 14, 16, 17, 20, 109, fracción III de la Constitución, entre los que destacan la fundamentación y motivación de la determinación, que en el caso concreto corresponde en señalar el precepto aplicable al caso y la motivación, ello, de conformidad con los criterios jurisdiccionales siguientes:

“SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO”⁷.

De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbrído en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación

⁷ Registro digital: 2005777, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: IV.2o.A.50 K (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, página 2241, Tipo: Aislada.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE NAYARIT

Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit Sala Unitaria Especializada

y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.” [énfasis añadido].

De tal manera que, en el apartado V, del IPRA, la autoridad lista una serie de actuaciones que realizó como fue la recepción de documentos, la citación al presunto responsable en la etapa de investigación, así como, la transcripción de los argumentos que le hizo valer el presunto responsable, de manera escrita en dicha etapa.

Asimismo, dentro del apartado “VI. Infracción que se imputa al presunto responsable”, del IPRA, como ha quedado documentado, la Autoridad Investigadora, tampoco precisó la hipótesis que acreditará o demostrará que elementos actualizan el tipo infractor de abuso de funciones, previsto en el artículo 57 de la Ley General, falta al análisis de las normas aplicables a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de manera documentada, que le permitan esclarecer los hechos de conformidad con el artículo 96, y 194 fracción VI, de la Ley General.

Para el caso, no pasa por desapercibido para esta Sala Unitaria Especializada, que dentro del apartado “VI. Infracción que se imputa al presunto responsable”, del IPRA, la autoridad investigadora, establece el sub apartado “Sujeto Activo”, en el que manifiesta que: la “Presunta Responsable, Tesorera del ayuntamiento durante el periodo correspondiente del 28 de noviembre del 2016 al 17 de septiembre del 2017 del H. XL Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit, en virtud de que al momento que se configuran los hechos fungía como Miembro del comité de entrega, por lo que en ejercicio de esas funciones tiene una especial relación de servicio, por consecuencia se encuentra obligado a sujetarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.” queda en una manifestación aislada, es decir, sin precisar, de qué manera o con que prueba acredita la calidad de servidor público, da por hecho tal calidad, dejando de observar que

su narrativa debe encontrar un sustento documental que le permita acreditarlo.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 135 de la Ley General, que impone a la Autoridad Investigadora, la obligación de la carga de la prueba, al tenor de lo siguiente: **“Artículo 135.** ... *Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. ...”*

Entonces, del apartado VI. Del IPRA, se desprende una serie de manifestaciones y exposiciones de la Autoridad Investigadora, mismas que no adminicula, tampoco las concatena con alguna de las pruebas que obran en su expediente -de manera documentada-, a fin de demostrar los hechos narrados de manera subjetiva, por las que cree que acredita la comisión de la falta administrativa, así como de la responsabilidad de la presunta responsable.

Es importante, advertir que, hay una **falta e indebida fundamentación** cuando en el IPRA de la Autoridad Investigadora, sí invoca algún precepto legal, sin embargo, resulta insuficiente al asunto por las características específicas de éste, que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; en este caso, nunca precisó las atribuciones de la Presunta Responsable, cuales no cumplió adecuadamente y que enlazara con las normas invocadas, por lo que, tal condición afecta los principios de fundamentación y motivación que deben revestir todos los actos de autoridad, pues aún y cuando la Autoridad Investigadora cita diversas disposiciones legales, no determina de manera específica, como es que se incumplieron por parte de la presunta responsable, existe un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

El argumento anterior, tiene sustento en el criterio de Jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE



VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.⁸ *La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo. [énfasis añadido].*

En conclusión, la Autoridad Investigadora, incurrió en la falta e indebida fundamentación, al hacerlo de manera deficiente e incorrecta, por imputación en la comisión de la falta administrativa de abuso de funciones, por parte de la presunta responsable.

⁸ Registro digital: 170307, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época Materia(s): Común, Tesis: I.3o.C. J/47 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página, 1964, Tipo: Jurisprudencia.

Consecuentemente, **no se tiene por acreditada** la comisión de la falta grave de **abuso de funciones** imputada a la Presunta Responsable.

En esa tesitura, es innecesario llevar a cabo el análisis de los elementos de la falta administrativa, pues por técnica jurídica, en nada abonaría dicho análisis, al no ser posible acreditar el primero de los elementos de la falta, atendiendo al principio de tipicidad, aplicable a la materia de Responsabilidades Administrativas.

VII.2. Falta grave de encubrimiento. Imputada a la Presunta Responsable, originada por supuestas conductas irregulares en la entrega recepción referida en el considerando anterior, para lo cual;

El artículo 62 de la Ley General, dispone:

***Artículo 62.** Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.*

De lo anterior se advierte que incurre en encubrimiento, el servidor o la servidora pública, que cuando en el ejercicio de sus funciones, llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

En este sentido, los elementos que deben acreditarse para que exista una responsabilidad de la presunta responsable son:

Primer elemento: El carácter de servidora pública de la presunta responsable.

Segundo elemento: Que, cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas.

Tercer elemento: Que realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

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

Partiendo del Considerando VII.1, en la imputación de la presunta falta administrativa de encubrimiento, se tiene que la autoridad investigadora, realizó la imputación, de la falta administrativa grave de encubrimiento, sin



determinar cuál hipótesis normativa del artículo 62 de la Ley General, acreditaría -acción u omisión-.

Consecuentemente, la imputación vulnera el principio de Tipicidad, aplicable al derecho administrativo sancionador por tratarse de una de las ramas del derecho punitivo del Estado, es decir, que el IPRA, carece de la técnica Jurídica para la acreditación de la falta administrativa en estudio.

Lo anterior de conformidad con el criterio de Jurisprudencia P./J. 100/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia Constitucional y Administrativa, de la novena época, con registro digital 174326, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667, del rubro y tenor 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 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.”

En esa tesitura, se desprende del IPRA, que la autoridad investigadora falta a la exposición narrativa de la falta administrativa mediante la hipótesis normativa que habrá de acreditar que la presunta responsable cometió o actualizó la falta administrativa grave de encubrimiento, prevista en el artículo 62 de la Ley General.

Lo que debe realizar, a la luz de lo que dispone el artículo 3, fracción VIII, de la Ley General, es decir, mediante una exposición de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público.

Lo anterior, implica que, como servidor público, la autoridad investigadora debe cumplir con el principio de seguridad jurídica, que se contempla dentro de los artículos 1, párrafos segundo y tercero, 14, 16 y 17 de la Constitución, 3, fracción XVIII, 6, 7 fracciones I, II, III, VII y VIII, 90, 194, fracción V, VI y VII, de la Ley General; entre los que destaca la fundamentación y motivación de la determinación, que en el caso concreto corresponde a señalar el precepto aplicable al caso y la motivación de conformidad con los criterios jurisdiccionales siguientes:

“SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO⁹.

De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbríto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice

⁹ Registro digital: 2005777, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: IV.2o.A.50 K (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, página 2241, Tipo: Aislada.



al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado." [énfasis añadido].

De tal manera que, en el apartado V, del IPRA, la autoridad lista una serie de actuaciones que realizó como fue la recepción de documentos, la citación a la presunta responsable en la etapa de investigación y la transcripción de lo que hizo valer en dicha etapa vía escrita la referida presunta responsable.

Asimismo, dentro del apartado "VI. Infracción que se imputa al presunto responsable", del IPRA, como ha quedado documentado, la Autoridad Investigadora, tampoco precisó la hipótesis que acreditará o demostrará que se actualiza el tipo infractor de **encubrimiento**, falta al análisis de las normas aplicables a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de manera documentada que permitan esclarecer los hechos de conformidad con los artículos 96, y 194 fracción VI, de la Ley General.

Para el caso, no pasa por desapercibido para esta Sala Unitaria Especializada, que dentro del apartado "VI. Infracción que se imputa al presunto responsable", del IPRA, la autoridad investigadora, establece el sub

apartado “*Sujeto Activo*”, en el que manifiesta que: la “*Presunta Responsable, Tesorera del ayuntamiento durante el periodo correspondiente del 28 de noviembre del 2016 al 17 de septiembre del 2017 del H. XL Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit, en virtud de que al momento que se configuran los hechos fungía como Miembro del comité de entrega, por lo que en ejercicio de esas funciones tiene una especial relación de servicio, por consecuencia se encuentra obligado a sujetarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.*”, lo anterior, queda en una manifestación aislada, es decir, sin precisar de qué manera o con que prueba acredita la calidad de servidor público, lo que da por hecho dejando de observar que su narrativa debe encontrar un sustento documental que le permita acreditarlo.

Al efecto, el artículo 135 de la Ley General, impone a la Autoridad Investigadora, la obligación de la carga de la prueba al tenor de lo siguiente: “**Artículo 135.** ... *Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. ...*”, ello, implica que tiene que demostrar las manifestaciones que expone en el IPRA de forma documentada, evitando en presumirlos o inferirlos, por lo que debe ser clara y precisa su actuación en el derecho disciplinario sancionador.

Entonces, del apartado VI. Del IPRA, se desprende una serie de manifestaciones y exposiciones de la Autoridad Investigadora, mismas que no adminicula, tampoco las concatena con alguna de las pruebas que obran en su expediente -de manera documentada-, a fin de demostrar los hechos narrados, por los que cree que acredita la comisión de la falta administrativa, así como de la responsabilidad del presunto responsable, incurriendo en la subjetividad.

Es importante establecer que, hay una **falta e indebida fundamentación** cuando en el IPRA de la Autoridad Investigadora, sí invoca algún precepto legal, sin embargo, resulta insuficiente al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; en este caso, nunca preciso las atribuciones del Presunto Responsable, cuales no cumplió adecuadamente, por lo que, tal condición



afecta los principios de fundamentación y motivación que deben revestir todos los actos de autoridad, pues aún y cuando la Autoridad Investigadora cita diversas disposiciones legales y determina como es que se incumplieron por parte del presunto responsable, existe un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

El argumento anterior, tiene sustento en el criterio de Jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.¹⁰ La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad

¹⁰ Registro digital: 170307, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época Materia(s): Común, Tesis: I.3o.C. J/47 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página, 1964, Tipo: Jurisprudencia.

expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.

En conclusión, la Autoridad Investigadora, falta a la debida fundamentación, además de que fundamenta y motiva de manera deficiente e incorrecta, la comisión de la falta administrativa de encubrimiento por parte de la presunta responsable.

Por lo anterior, **no se tiene acreditado** el primer elemento de la falta administrativa grave de **encubrimiento** imputada a la presunta responsable; en consecuencia, es innecesario llevar a cabo el análisis de los elementos de la falta administrativa, pues por técnica jurídica, en nada abonaría dicho análisis, al no ser posible acreditar uno de los elementos de la falta, atendiendo al principio de tipicidad, aplicable a la materia de Responsabilidades Administrativas.

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

Del análisis y valoración de las pruebas que obran en autos, y al no haber quedado acreditadas las conductas irregulares imputadas a la presunta responsable, en los términos formulados por la Autoridad Investigadora, se determina que, no existen los hechos que la Ley General señala como faltas administrativas graves, en este caso, **abuso de funciones y encubrimiento.**

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, 101 fracción II, 197, 207 y 209 de la Ley General; 1, 2, 3, 4 fracción XV, 7 fracción III; 33, 42, 43, 44 fracciones I y IV, 45 fracciones I y II; de la Ley Orgánica, se resuelve el presente asunto al tenor de los siguientes:

IX. RESOLUTIVOS.



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

SEGUNDO. El Jefe Investigador de la Contraloría Municipal del XLI, Ayuntamiento de San Blas, Nayarit; no acreditó la responsabilidad administrativa de la presunta responsable **C. *******, en términos del Considerando VII.1. y VII.2. de la presente Sentencia.

TERCERO. Notifíquese la presente sentencia en los siguientes términos:

Personalmente a:

1. *****.

Por oficio a:

1. **Autoridad Investigadora:** Jefe Investigador de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de San Blas Nayarit.
2. **Tercer Interesado:** Integrantes del Cabildo del Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit.

Cúmplase.

Así lo proveyó la Magistrada Maestra Irma Carmina Cortés Hernández, Titular de la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, ante el Secretario de Acuerdos Licenciado **Jesús Ramírez Aguirre**, quien autoriza y da fe. SP02