



Procedimiento de Responsabilidad
Administrativa de Servidores Públicos por
falta grave.

Expediente: SUE/PRA/141/2022

Tepec, Nayarit; a ocho de enero de dos mil veinticuatro.

Vistos para resolver los autos del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por falta grave con número de expediente señalado al rubro superior derecho, iniciado con motivo de falta administrativa grave, derivada de la investigación practicada por el Órgano interno de Control de la Secretaría de Infraestructura en funciones de autoridad investigadora, dentro del expediente ***** , de su índice, en contra del presunto responsable C. ***** , por la presunta comisión de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**; se procede a dictar sentencia 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.	4
CONSIDERANDOS	5
I. COMPETENCIA	5
II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	6
III. HECHOS MOTIVO DE RESPONSABILIDAD	6
IV. FIJACIÓN DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS	7
V. MEDIOS DE PRUEBA	9
VI. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS	11
VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN	12
VII.1. Falta Administrativa Grave. Abuso de funciones.	14



VIII. INEXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES.....	34
IX. RESOLUTIVOS.....	34

GLOSARIO

Autoridad Investigadora:	Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Infraestructura, en funciones de autoridad investigadora.
Autoridad Substanciadora:	Titular de la Autoridad Substanciadora adscrito a la Dirección General Jurídica de la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza del Estado de Nayarit.
Secretaría:	Secretaría de Infraestructura.
Faltas administrativa:	La falta administrativa grave atribuidas al presunto responsable, que en el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, es el abuso de funciones.
IPRA:	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, que en el presente caso es el identificado con el número *****.
Ley General:	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
PRA:	Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.
Presunto Responsable:	El C. ***** , quien ostento el cargo de Director General de Construcción y Mantenimiento de la Secretaría de Infraestructura del Estado de Nayarit.
Reglamento Interior:	Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura.
Sala Unitaria:	Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit.
Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit

ANTECEDENTES

A) DE LA INVESTIGACIÓN



1. Inicio de investigación. De las constancias que acompañan el IPRA, se desprende que el once de noviembre de dos mil veintiuno¹, la Autoridad Investigadora ordenó formar el expediente de investigación ***** , así como la práctica de las diligencias necesarias, por la presunta comisión de faltas administrativas.

2. Calificación de la falta administrativa. El diez de agosto de dos mil veintidós, concluidas las diligencias de investigación, la Autoridad Investigadora dictó el acuerdo de cierre de investigación² y calificó la falta administrativa imputada al Presunto Responsable como **grave**, ordenando elaborar el IPRA correspondiente.

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

El IPRA y sus anexos, fueron presentados ante la Autoridad Substanciadora el cinco de septiembre de dos mil veintidós.

B) DE LA SUBSTANCIACIÓN

1. Recepción del IPRA. El seis de septiembre de dos mil veintidós, la Autoridad Substanciadora dictó acuerdo⁴ por el cual tuvo por recibido el IPRA referido en el Antecedente inciso A), numero 3, admitiéndolo en los términos propuestos y registrándolo en su Libro de Gobierno con el número de expediente: ***** , dando inicio al PRA en contra del Presunto Responsable.

¹Acuerdo visible en la fojas 11 a 14 del expediente ***** en adelante expediente de Investigación.

²Visible en la fojas 68 a 77 del expediente de Investigación.

³ Obra a fojas 1 a 21 del expediente ***** . En adelante expediente de origen

⁴Visible a fojas 19 a 21 del expediente de origen



2. Desahogo de la audiencia inicial. El cinco de octubre de dos mil veintidós, se llevó a cabo el desahogo⁵ de la Audiencia Inicial de conformidad con lo previsto en la fracción V del artículo 208 de la Ley General, a la que acudieron el presunto responsable y la autoridad investigadora; en cuanto al tercero Interesado, este no compareció. Entonces, el presunto responsable realizó manifestaciones en forma verbal y escrita, así mismo, presentó las pruebas que consideró pertinentes; por su parte, la Autoridad Investigadora ratificó el IPRA y ofreció las pruebas que se contenían en el mismo.

3. Envío del expediente al Tribunal. El diez de octubre del dos mil veintidós, la Autoridad Substanciadora mediante oficio SHBG/DGJ/AS/322/2022-II⁶, ante la oficialía de partes de los autos del expediente ***** y su expediente de investigación anexo, para el trámite y resolución del presente PRA.

C) DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.

1. Recepción de expediente. Mediante acuerdo de once de octubre de dos mil veintidós⁷, se tuvo por recibido en este Tribunal, el expediente ***** y su anexo, el cual se registró con el número de expediente SUE-PRA/141/2022 y se turnó a esta Sala Unitaria, a efecto de que se diera el trámite y resolución que en derecho correspondiera.

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

3. Acuerdo de admisión y desahogo de pruebas. El veintidós de mayo del 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

⁵Visible a foja 27 a 32 del expediente de origen.

⁶Visible a foja 1 del expediente **SUE/PRA/141/2022**, en adelante **Juicio de responsabilidades**.

⁷ Localizable a fojas 2 y 3 del juicio de responsabilidades

⁸ Visible a fojas 6 a 8 del juicio de responsabilidades.

⁹Visible a fojas 15 a 17 del juicio de responsabilidades.



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. Periodo de alegatos. Mediante acuerdo de siete de julio de dos mil veintitrés¹⁰, se ordenó la apertura del período de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes, sin que ninguna de las partes compareció a desahogar su derecho.

5. Cierre de instrucción. Concluido el período de alegatos, mediante acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil veintitrés¹¹, se decretó el cierre de instrucción y se ordenó el estudio y verificación de las constancias; ordenando el turno del expediente, para el dictado de la presente resolución.

Precisado lo anterior, se prosigue con los siguientes

CONSIDERANDOS

I. COMPETENCIA. Esta Sala Unitaria, es autoridad resolutoria competente para conocer y resolver el expediente del PRA, seguido con el número: **SUE/PRA/141/2022**, 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; 103 y 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; 1, 3 fracciones IV, XVI, XIX y XXVII, 9 fracción IV, 12, 13 y 209, fracciones IV y V de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1, 2, 5 fracciones III, IV, V y VIII; 7 fracción III, 19 fracciones I, II, III, IV y XVII, 42, 43, 44, fracciones I, III y X; 45 fracciones I, II y IX de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit; 25 y 27 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos

¹⁰ Obra a foja 28 del juicio de responsabilidades

¹¹ Visible a foja 30 del juicio de responsabilidades



del Estado de Nayarit –de aplicación supletoria-; así como de los acuerdos TJAN-P-001/2021 y TJAN-P-033/2021, así como al punto de Acuerdo CUARTO, del Acuerdo General número TJAN-P-01/2023, emitidos por el Pleno del Tribunal.

Ello, en razón, de que la Sala Unitaria, es la instancia especializada en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal, parte integrante del Sistema Local Anticorrupción en carácter de autoridad resolutoria; 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 la presunta infracción a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley General, que corresponde a la falta administrativa grave de **abuso de funciones**.

II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO.

Del análisis oficioso al expediente, no se advierte la existencia de alguna causal de improcedencia previstas por los artículos 74, 196 y 197 de la Ley General; asimismo, el presunto responsable tampoco hizo valer alguna que ocupe el estudio obligado. Por lo que ante la ausencia de causales por analizar, es dable abordar el estudio de fondo del presente juicio de responsabilidades.

III. HECHOS MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD.

La Autoridad Investigadora en el IPRA determinó en el apartado identificado como: *“INFRACCIÓN IMPUTABLE AL PRESUNTO RESPONSABLE”*, que con motivo de las diligencias de investigación llevadas a cabo y con la información recabada integrada en el expediente de investigación, determinó hechos probablemente constitutivos de una falta administrativa, por lo que la calificó como grave, en relación con lo siguiente:



De la investigación realizada se observa que el ex servidor público de nombre ***** con el cargo de Director General de Construcción y Mantenimiento de la Secretaría de Infraestructura del Estado de Nayarit.

Cometió la falta Administrativa por Abuso de Funciones firmando y emitiendo arbitrariamente un oficio fuera de la Secretaría de Infraestructura en fecha 09 de Julio de 2020, con el cual intenta iniciar un proceso de reclamo de fianza por incumplimiento, ya que esta es una atribución meramente facultativa del Secretario de Infraestructura y/o en su ausencia el Subsecretario de Infraestructura, tal como lo indican los artículos 7, 8, 17, 40 y 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, todo esto sin tener las atribuciones para hacerlo por lo que ha incurrido en responsabilidades administrativas por ejercer atribuciones y facultades no competentes de su área, ocasionando un perjuicio al obstruir el debido proceso legal para el reclamo de póliza, incurriendo con ello, en ejercer facultades y atribuciones propias de la Dirección General de Normatividad y del Departamento Jurídico.

[Énfasis añadido]

Así, la irregularidad señalada, consiste en que el Presunto Responsable, en el ejercicio de su cargo como Director General de Construcción y Mantenimiento, emitió un oficio, de manera arbitraria, con el que intentó dar inicio a un proceso de reclamo de fianza, ocasionando un perjuicio al obstruir el debido proceso legal para el reclamo de póliza, incurriendo con ello, en ejercer facultades y atribuciones propias del Secretario de Infraestructura y/o en su ausencia el Subsecretario de Infraestructura y también de la Dirección General de Normatividad y del Departamento Jurídico.

Así, una vez identificados los hechos que dan motivo a la probable responsabilidad administrativa del Presunto Responsable, en la comisión de la falta administrativa grave de abuso de funciones, se prosigue en los siguientes términos.

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, durante el desempeño de su cargo, incurrió en la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, esto es, si el Presunto Responsable ejerció atribuciones que no tenía conferidas y si en el ejercicio de estas llevó a cabo actos arbitrarios en perjuicio del servicio público.

Entonces, los argumentos de la autoridad investigadora, ya quedaron expuestos, por lo que enseguida se atienden los argumentos del **Presunto Responsable**, el cual al momento de comparecer al desahogo de la audiencia inicial, presentó de manera verbal y escrita sus manifestaciones de defensa y ofertó las pruebas que en derecho le correspondieron.

En esa tesitura, en su escrito realizó cuatro argumentos, de los cuales los identificados como segundo y tercero, resultan eficaces para controvertir la imputación de que es sujeto, ya que con ellos combate de manera frontal el núcleo del argumento de la autoridad investigadora, tal y como se demuestra a continuación:

“Segundo...

*El Hecho que se me atribuye, supuestamente irregular, no se adapta a la realidad fáctica pues se arguye que el suscrito emití un oficio fuera de la Secretaria de Infraestructura lo cual es ajeno a la realidad circunstancial de los hechos y **falso resulta que se diga que intenté iniciar un proceso de reclamo de fianza por incumplimiento, ante afianzadora *******, pues de la literalidad de tal escrito no se desprenden tales hechos, contraviniendo, el ente investigador, los principios de aplicación exacta de la ley y el que reza que el que acusa está obligado a probar y en la especie su imputación teórica no se adapta a la realidad fáctica por lo que incumple con el principio de atribuibilidad pues de la simple lectura del oficio DGCM/DS/0448/2020 se puede apreciar que **me conduci en el pleno ejercicio de mi encargo con el propósito de informar, únicamente informar**, a esa empresa afianzadora que existía incumplimiento por parte de su afianzado en relación con el contrato de obra pública DGCM-LP-IP-2019-005, esto en pleno ejercicio de mis obligaciones contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaria de Infraestructura así como las aplicables, para el caso en comento, establecidas en la Ley de Obra Pública y servicios relacionados con las mismas y su Reglamento, **para el efecto de supervisar, vigilar y verificar que los contratos de obra pública que se encuentren adscritos a la dirección a mi cargo se realicen dentro de plazo y formas contratadas y en***



los hechos eso fue lo que llevé a cabo, sobre todo porque tal como lo refiere el C. Arquitecto *** en su memorandum DGCM/DS/118/2022 que a la letra establece "al no tener respuesta por parte del contratista, ni de la Dirección General de Normatividad, se busco tener contacto con la afianzadora, (...) a partir de julio de 2020 se le informó, vial electrónica y en físico, mediante el reporte semanal de avances de obra, de la acción probable de Terminación anticipada al contrato dado la nula respuesta del contratista y la no intervención de la Dirección General de Normatividad pese a tener conocimiento de caso" actué de forma oportuna y correcta amén de lo infundada Motivada imputación que me hace la investigadora, pues falso resulta lo que me atribuye que emití un oficio fuera de la Secretaria de Infraestructura pues el oficio DGCM/DS/0448/2020 cuenta con numero de referencia, cuenta con folio, lo emití en mi carácter de Director General de Construcción y Mantenimiento y sobre todo lo hice saber, tal como se aprecia con los sellos de recibido, a la titular de la Secretaria de Infraestructura, al Subsecretario de Infraestructura y al Director de Normatividad por lo que el acto que lleve a cabo fue hecho del conocimiento de mis superiores y consentido por estos, pues no manifestaron nada en contario a lo que yo expuse en el oficio referido y en consecuencia se reputa acto legal.**

*TERCERO. En consecuencia, de lo anterior se colige que no hay incumplimiento al seguimiento y control de obra que ejercí por medio de oficio DGCM/DS/0448/2020 en relación con el contrato de obra DGCM-LP-IP-2019-005 pues este documento aportado como prueba dentro del procedimiento acredita la improcedencia de lo que se me pretende atribuir **pues la literalidad del oficio opera en mi favor.***

[Énfasis añadido]

Una vez fijados los hechos controvertidos por las partes, tanto de cargo como de descargo se procede al tenor del siguiente punto.

V. MEDIOS DE PRUEBA.

La Ley General establece el momento procesal en que las partes deben aportar las pruebas en los asuntos relacionados con faltas administrativas



graves. Así, el artículo 209¹² de la Ley en cita, dispone que, tratándose de faltas graves, las Autoridades Substanciadoras, deben observar las disposiciones contenidas en las fracciones I a la VII del artículo 208, destacándose para el apartado que nos ocupa, las fracciones **V, VI y VII**,¹³ en este sentido, es claro que, las partes en el PRA, deben aportar sus pruebas al momento del desahogo de la **audiencia inicial** y una vez cerrada la audiencia inicial, las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes; por su parte, el artículo 194, fracción VII de la Ley General, establece que las Autoridades Investigadoras deberán aportar las pruebas para acreditar la falta administrativa y la responsabilidad que se atribuye a la persona señalada Presunta Responsable al momento de emitir su IPRA.

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

V.1. De la Autoridad Investigadora. En su IPRA, estableció un apartado identificado como: "*MEDIOS DE PRUEBA*", en el cual ofreció seis medios de prueba mismos que se tienen por reproducidos, en el presente apartado, tal cual su orden y forma en que fueron ofertados.

Lo anterior en obvio de transcripciones innecesarias, toda vez que estos ya fueron atendidos por esta Sala Unitaria, mediante acuerdo de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, en el que se precisaron, admitieron y desahogaron dichas probanzas.

V.2. Presunto Responsable. Se tiene que compareció al desahogo de su audiencia inicial, ejerció su derecho de audiencia y defensa, como lo

¹² 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: ...

¹³ 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;

establece el artículo 208, fracción VII, de la Ley General, y se le tuvieron por admitidas sus pruebas en términos del referido acuerdo de veintidós de mayo de dos mil veintitrés.

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.

Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 130¹⁴ 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

¹⁴ 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.



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 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 veintidós de mayo 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.*¹⁵".

En esa tesitura, respecto a la documental privada ofertada por el presunto responsable, esta es valorada en términos del artículo 134 de la Ley General.

Precisado lo anterior, se procede a realizar el análisis para determinar el alcance probatorio de las pruebas ofrecidas por las partes y en razón de ello, determinar si se acredita la falta administrativa grave de **abuso de funciones** atribuida al Presunto Responsable.

VII. LAS CONSIDERACIONES LÓGICO JURÍDICAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN. En este considerando, esta Sala Unitaria reitera que al derecho administrativo sancionador, le son aplicables los principios del derecho penal.

¹⁵ Publicada en la página 153, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995.



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.

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

Sirve de apoyo a este argumento, el criterio establecido en la jurisprudencia **P./J. 99/2006**, de rubro: *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”*,¹⁶ 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.

Al tenor de tales premisas y una vez realizada la valoración de los elementos que integran la teoría del caso, es decir, hechos, datos de prueba y elementos normativos que conforman el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, 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.

¹⁶Registro digital: 174488, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 99/2006, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, Tipo: Jurisprudencia.



VII.1 Falta administrativa grave de abuso de funciones.

En el presente PRA, la Autoridad Investigadora imputa al Presunto Responsable, 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 esta hipótesis, se obtienen una serie de supuestos que se pueden considerar constitutivos de la falta en estudio, sin embargo, como se advierte el IPRA, la autoridad investigadora, concretizó la conducta irregular atribuible al presunto responsable, en la siguiente forma:

El Presunto Responsable, en el **ejercicio de su cargo como Director General de Construcción y Mantenimiento**, **emitió un oficio, de manera arbitraria**, con el que **intentó dar inicio a un proceso de reclamo de fianza, ocasionando un perjuicio** al obstruir el debido proceso legal para el reclamo de póliza, **lo que implica el ejercicio de facultades y atribuciones propias** del Secretario de Infraestructura y/o en su ausencia el Subsecretario de Infraestructura; pero también de la Dirección General de Normatividad y del Departamento Jurídico de dicha Secretaría.

Así, para que el presunto responsable, incurra en **abuso de funciones**, deben acreditarse todos los elementos de la conducta infractora, a partir de la hipótesis concreta, siendo a saber, los siguientes:

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

Segundo elemento. Que la persona servidora pública **ejerza atribuciones que no tiene conferidas.**

Tercer elemento. Que tales atribuciones se emplearon para cometer **actos arbitrarios**

Cuarto elemento. Que con la conducta se genere un **perjuicio al servicio público.**

Entonces, se estudia:

VII.1.1 Primer Elemento. La calidad específica del Presunto Responsable, como servidor público.

En principio, el concepto de servidor público se adquiere de lo definido en los artículos 108 de la Constitución Federal; 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– así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Federal y Locales les otorgue autonomía.

Al efecto, este elemento se encuentra plenamente acreditado con las pruebas documentales públicas ofertadas por la Autoridad Investigadora, siendo las siguientes:

- **Documental pública.**¹⁷ Consistente en copia certificada del nombramiento del [**Presunto Responsable**] como “Director General de Construcción y Mantenimiento”, expedido con fecha diecisiete de febrero del dos mil veinte, por la entonces Secretaria de Infraestructura.
- **Documental pública**¹⁸.- Consistente en el oficio CGA/DRH/0524/2021, de fecha diez de diciembre de dos mil veintiuno, suscrito por el Coordinador General Administrativo de la Secretaría de Infraestructura, en el cual se informa que el presunto

¹⁷ Documental visible a foja 28 del expediente de Investigación.

¹⁸ Visible a foja 23 del expediente de investigación.

responsable desempeñó el cargo de Director General de Construcción y Mantenimiento, en el periodo diecisiete de febrero de dos mil veinte a diecinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

Documentales pública, que tienen valor probatorio pleno, al ser expedidas por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; por lo que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, fracción XXV, 118, 131, 133, 159 de la Ley General; 218 y 219 de la Ley de Justicia en aplicación supletoria, resultan idóneas para acreditar la calidad de servidor público del Presunto Responsable.

De esa forma, el **primer elemento** de la falta administrativa grave de **abuso de funciones**, se encuentra plenamente **acreditado**.

VII.1.2 Segundo Elemento. Que la persona servidora pública haya ejercido atribuciones que no tenía conferidas. Para el análisis y acreditación de este elemento, se considera necesario en primer término, establecer la existencia de las funciones y/o atribuciones con las que contaba el Presunto Responsable, a efecto conocer si tenía o no tales atribuciones;

Así, el artículo 33 del Reglamento Interior, vigente a la época de los hechos¹⁹, establecía:

Artículo 33.- Atribuciones de la Dirección General de Construcción y Mantenimiento.

Al frente de la Dirección General de Construcción y Mantenimiento, habrá un Titular, quien tendrá las atribuciones específicas siguientes:

I. Construir, conservar, remodelar y demoler los edificios destinados a un uso público propiedad del Gobierno del Estado o arrendados, así como aquellos que se realicen en coordinación con el Gobierno Federal y los Municipios;

¹⁹ Publicado el 30 de septiembre de 2019.



II. Coordinarse con la Dirección General de Planeación y Control Presupuestal y con la Dirección General de Normatividad, para la programación y presupuestación de la construcción, conservación, remodelación y demolición de los edificios públicos, para su inclusión en los programas del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado;

III. Supervisar a solicitud de los usuarios, que los inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos, reúnan las condiciones físicas adecuadas de operación, considerando la capacidad técnica instalada;

IV. Apoyar las acciones de restauración para la conservación del patrimonio histórico, turístico y cultural en el Estado, propuestas por las dependencias, organismos, ayuntamientos y/o asociaciones en los términos de la Ley de Conservación, Protección y Puesta en Valor del Patrimonio Histórico y Cultural del Estado de Nayarit de aquellos sitios considerados como monumentos históricos o patrimonio cultural en el Estado;

V. Investigar e identificar nuevos materiales, técnicas y procedimientos constructivos aplicables en los proyectos y obras, incorporando la normatividad ecológica aplicable;

VI. Emitir las normas técnicas para la restauración de edificios públicos y la protección y conservación del patrimonio histórico, turístico y cultural en el Estado y obras de ornato, así como apoyar las acciones de propuestas por las dependencias, organismos, ayuntamientos y/o asociaciones en coordinación con las autoridades federales;

VII. Integrar los expedientes unitarios y administrativos generados por los proyectos y contratación de obra pública, equipamiento y edificación, así como mantenerlos resguardados con su respectiva documentación comprobatoria;



VIII. *Solicitar a la Dirección General de Normatividad la celebración de los concursos de la obra pública inherentes a su Unidad Administrativa;*

IX. Vigilar que los contratos de obra pública encomendados a su área administrativa, se ejecuten con sujeción al mismo y a las disposiciones normativas, ajustándose a los presupuestos, programas, normas y especificaciones técnicas aprobadas;

X. *Autorizar los volúmenes de los catálogos de conceptos de los presupuestos, estimaciones y finiquitos en la ejecución de las obras que realiza;*

XI. *Autorizar, considerando la evaluación de la Unidad de Proyectos y Control de Calidad de Edificación, las modificaciones y adecuaciones de las obras asignadas a esta Dirección General;*

XII. *Autorizar los cambios o modificaciones que debido a circunstancias imprevisibles no fueron contempladas en los proyectos originales y se presenten en el proceso de la ejecución de la obra pública asignada a su Unidad Administrativa;*

XIII. *Programar y llevar a cabo la entrega-recepción de las obras públicas ejecutadas por su Unidad Administrativa, ante los organismos y/o dependencias operadoras o beneficiarios;*

XIV. *Coordinar, supervisar y ejecutar el traslado, instalación y recolección de los elementos necesarios para el desarrollo de eventos especiales que realiza el ejecutivo del estado, dependencias gubernamentales, organizaciones o asociaciones civiles en cualquier población dentro del estado, previa autorización con el Secretario y/o Subsecretario;*

XV. *Vigilar que la obra pública asignada a su área, ejecutada bajo cualquier modalidad prevista en la ley, cuente con los dictámenes,*



permisos, licencias, autorizaciones y pagos de los derechos que en cada caso proceda, de acuerdo a las leyes aplicables;

XVI. Realizar los estudios y proyectos necesarios que se requieran para la ejecución de la obra pública, encomendada a su área acorde con los programas de inversión;

XVII. Establecer los alcances y términos de referencia para los proyectos ejecutivos que se realicen por contratos de servicios relacionados con la obra pública, de acuerdo a la normatividad vigente en la materia;

XVIII. Validar los proyectos de edificación del Estado y Municipios, que sean sometidos a conocimiento de la Secretaría, con el fin de que se realicen con estricto apego a las especificaciones generales de construcción y a la normatividad aplicable;

XIX. Evaluar y verificar la calidad de las obras, a efecto de que éstas cumplan con los requisitos de resistencia, durabilidad y servicio durante la vida útil contemplada en el diseño del proyecto;

XX. Verificar que los sistemas de control de calidad, llevadas a cabo por los laboratorios externos se encuentren acreditados ante las normas de calidad aplicables en la materia utilizados en las obras correspondientes y se encuentre en el registro ante la Secretaría con lo que se garantice el cumplimiento de la calidad de las obras;

XXI. Solicitar y proporcionar oportunamente a la Dirección General de Normatividad, los elementos necesarios para resolver los ajustes de costos que se generen en la ejecución de la obra pública asignada a su área administrativa, de acuerdo a la normatividad, lineamientos y disposiciones aplicables, así como para dictaminación de los gastos no recuperables, precios extraordinarios y convenios modificatorios;



XXII. Acompañar a la solicitud de rescisión de los contratos inherentes a su Unidad Administrativa, que dirija a la Dirección General de Normatividad, la documentación generada que respalde su petición, así como la opinión técnica que la justifique;

XXIII. Asistir y tomar posesión de los trabajos que deriven de los procedimientos de rescisiones administrativas de contratos;

XXIV. Suscribir y emitir las actas administrativas que resulten necesarias, sobre los procedimientos administrativos de rescisiones de los contratos encomendados a su Unidad Administrativa y hasta la conclusión de los mismos;

XXV. Mantener actualizado el registro de los bancos de materiales, que cumplan con las especificaciones requeridas, para utilizarlos en las obras que ejecute la Secretaría, y

XXVI. Las demás que le señale otros ordenamientos legales y las que le encomiende el Secretario y/o Subsecretario.

Luego, recordemos que la imputación realizada por la autoridad investigadora consiste en que: el presunto responsable, emitió un oficio dirigido a una empresa afianzadora, por el cual se intentó iniciar con un proceso de reclamo de fianza por incumplimiento, cuando ello no era parte de sus atribuciones como Director General de Conservación y Mantenimiento.

Que dicho oficio en su caso, era parte de las atribuciones del Secretario de Infraestructura, o en su ausencia, del Subsecretario de Infraestructura; pero también atribuye a que es competencia del Director General de Normatividad y del Departamento Jurídico, adscrito a dicha Secretaría. Destacando en este momento, la inexactitud en que incurrió la autoridad investigadora, pues pretende que una sola atribución –*inicio del proceso de reclamo de fianza*- le correspondía a cuatro distintas unidades de la Secretaría de Infraestructura.



No obstante, esta autoridad resolutora, realizó un estudio al oficio número DGCM/DS/0448/2020 de fecha nueve de julio del dos mil veinte, el cual consiste en el acto que la autoridad investigadora catalogó como constitutivo de falta administrativa, pues su emisión supuestamente, no era parte de las atribuciones del presunto responsable, deduciendo los siguientes aspectos:

El oficio, inicia con el antecedente que expone el Director General de Conservación y Mantenimiento a la empresa Aseguradora *****; respecto del contrato celebrado entre la Secretaría y la persona contratista; prosiguiendo con el informe de que dicho contratista había incurrido en incumplimiento, detallando en cuadros descriptivos, los trabajos pendientes de ejecución; finalizando con el informe de que la Secretaría de Infraestructura, daría en breve, inicio a los procedimientos para el reclamo de la fianza de cumplimiento.

De tal análisis, no se advierte en ningún momento que el presunto responsable, haya empleado atribuciones que no tuviera conferidas, pues el documento en cuestión es de los llamados documentos de constancia, el cual no contiene ninguna orden, no es coercitivo, no apercibe ni impone medidas de apremio, únicamente se limita a informar.

A mayor exactitud, los documentos de constancia son aquellos documentos que contienen una declaración de conocimiento de un órgano administrativo, cuya finalidad es la acreditación de actos, hechos o efectos. Son textos con un valor netamente informativo y de tipo descriptivo, con efectos en la propia Administración o bien fuera de ella.

Entonces, aun cuando explícitamente no se aprecia una atribución exacta en el catalogo de competencias que regula el transcrito artículo 33 del Reglamento Interior, no pasa desapercibido que la fracción IX, establece que el Director General de Conservación y Mantenimiento debe de: **“Vigilar que los contratos de obra pública encomendados a su área administrativa, se ejecuten con sujeción al mismo y a las disposiciones normativas, ajustándose a los presupuestos, programas, normas y especificaciones técnicas aprobadas”**



Entonces, la acción de “vigilar”, implica una gama extensa de acciones tendentes a cumplir con tal obligación, de tal manera que si el presunto responsable emitió tal oficio, con la intención de **informar** a la empresa afianzadora que en breve se daría inicio al proceso de reclamo de fianza, no se aprecia en qué modo dicho oficio lo dictó ejerciendo atribuciones que no le correspondían. Ni mucho menos que con ello ejerció atribuciones propias de otras autoridades.

Por el contrario, dicho oficio lo firmó como servidor público en ejercicio de sus funciones, con sello, hoja membretada, y del cual se le corrió copia para conocimiento a sus superiores jerárquicos y áreas homologas, (Secretario de Infraestructura, Subsecretario de Infraestructura, y Director de Normatividad). Quedando de manifiesto que dicha actuación la realizó de manera transparente, y ligado a ello, dicho oficio solo fue con carácter informativo.

No se aprecia que el presunto responsable haya iniciado el procedimiento para el reclamo de la fianza, dictando un acuerdo de radicación, citando a las partes, emitiendo ordenes con apercibimiento y mucho menos que haya dictado una resolución administrativa.

Únicamente obra el oficio ya descrito por el que informa el incumplimiento del contratista y que en breve se daría inicio con el procedimiento, por parte de la Secretaría, esto es, ni siquiera aseveró que él lo iniciaría como Director General, sino que sería la “Secretaría”, circunstancia que robustece la hipótesis de que el presunto responsable no ejerció atribuciones que no le correspondían.

Así, no queda demostrado el elemento del “dolo”, el cual debe demostrarse íntegramente y sin género de duda, cuando se trata de faltas administrativas graves. Por lo que la imputación que realiza la autoridad investigadora, se torna deficiente, lo cual también afecta a los subsecuentes elementos, como se motiva enseguida

VII.1.3 Tercer elemento. Que tales atribuciones se emplearon para cometer actos arbitrarios. Concatenado con el punto que precede, la



motivación expuesta por la autoridad investigadora, tampoco es útil para acreditar que el oficio emitido, sea un acto arbitrario.

Al respecto, cabe establecer que se comprende por arbitrario, encontrando que por este término, se comprende a que: *“... sea realizado con arbitrariedad y esto significa acto, conducta, proceder contrario a lo justo, razonable, ilegal, inspirado solo en la voluntad, el capricho o un propósito maligno, con abuso de poder, fuerza, facultades o influjos. Esto significa que el acto debe ser motivado por un capricho del servidor público y no por la voluntad de la ley o del bienestar general, pasando por encima de cualquier disposición legal²⁰”*.

Dicho lo anterior, es inconcuso que la conducta desplegada por el presunto responsable, al emitir un oficio en el ejercicio de su cargo como Director General de Conservación y Mantenimiento, por el cual únicamente informaba a una empresa afianzadora, del incumplimiento en que incurrió un contratista y que en breve se daría inicio al proceso de reclamo de fianza por incumplimiento por parte de la autoridad competente (Secretaría), en nada satisface las características de un acto arbitrario, máxime que la autoridad investigadora no motivo correctamente este punto.

Esto es, de tal oficio no se advierte que este sea injusto, irracional, ilegal, caprichoso, ni que tuviera un propósito maligno, con abuso de poder, fuerza, facultades o influjos.

Por el contrario, se aprecia que el documento fue suscrito con una finalidad acorde con la voluntad de la ley, pues trae a colación que una de sus atribuciones como Director General de Conservación y Mantenimiento es vigilar el cumplimiento de los contratos y que las obras se realicen en los tiempos programados.

Luego, obra el antecedente de que la situación de incumplimiento en que incurrió el contratista, se hizo del conocimiento de la Dirección de Normatividad –instancia competente para llevar el procedimiento de cobro

²⁰ ***** (2001). *La Responsabilidad Penal del Servidor Público*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/14051a.pdf>



de la fianza, según la autoridad investigadora- y que esta tuvo una actuación omisa, por lo que ante tal conducta, se optó por emitir un oficio dirigido a la empresa afianzadora.

Dicha circunstancia se obtiene del informe rendido por el Director General de Conservación y Mantenimiento de la Secretaría de Infraestructura, el cual mediante oficio número DGCM/DS/118/2022 de fecha veintiuno de febrero del dos mil veintidós²¹, entre otros antecedentes, hizo del conocimiento de la autoridad investigadora –y se cita- que: ...al no tener respuesta por parte del contratista, ni de la Dirección General de Normatividad, se buscó tener contacto con la afianzadora para presionar a la empresa a que cumpliera el contrato, sin ningún resultado...

Por tanto, es indubitable que la emisión del oficio DGCM/DS/0448/2020 de fecha nueve de julio del dos mil veinte, no es un acto arbitrario.

VII.1.4 Cuarto elemento. Que con la conducta se genere un perjuicio al servicio público. Siguiendo la misma suerte de los puntos que preceden, la autoridad investigadora no acreditó el perjuicio al servicio público.

Ello porque en su IPRA, en cuanto al perjuicio, estableció que el presunto responsable, **de manera arbitraria**, emitió un oficio con el que **intentó dar inicio a un proceso de reclamo de fianza, ocasionando un perjuicio** al obstruir el debido proceso legal para el reclamo de póliza y que ello derivó en un perjuicio cuantificable en dinero.

Situación que no tiene sustento probatorio alguno, pues por una parte, la característica de arbitrario ya quedó desvirtuada. Luego no es verdad que con el oficio emitido se intentó dar inicio a un reclamo de fianza, pues del texto de tal documento, se advierte que su contenido y finalidad era meramente informativa.

En consecuencia, no se acredita que con tal acto se obstruyera el debido proceso legal para el reclamo de la póliza y que con ello se ocasionara un perjuicio. Pues esto, como bien lo afirmó la autoridad investigadora, es

²¹ Visible a fojas 50 y 51 del expediente de investigación



atribución de la Dirección General de Normatividad, y la actuación del presunto responsable en nada obstruyó el procedimiento, pues no radicó, tramitó ni resolvió procedimiento alguno.

De tal manera que esa Dirección General de Normatividad tenía y tiene expeditas sus facultades para llevar a cabo las diligencias necesarias para ejecutar el cobro de la fianza, sin que fuera óbice para ello, el oficio emitido por el presunto responsable.

Además, no se debe soslayar que obran antecedentes en la investigación, de que el incumplimiento por parte del contratista fue hecho del conocimiento de las autoridades competentes para exigir y requerir al particular, y sin embargo hubo una conducta omisa para atender dicha situación -oficio número DGCM/DS/118/2022 de fecha veintiuno de febrero del dos mil veintidós-; aun así, la autoridad investigadora pasó por alto tal detalle, no obstante que tal dato lo obtuvo durante su investigación.

Luego, en el IPRA se pretendió acreditar un perjuicio cuantificable en dinero -\$301,013.71 (trescientos un mil trece pesos 71/100 M.N.)- empero. por un lado le denomina perjuicio, y en su motivación lo cataloga como daño. Lo cual doctrinal y legalmente no es lo mismo. Por lo que tal situación es imprecisa y redundante en una causa de incertidumbre jurídica; por lo que tampoco es útil para sostener una imputación de responsabilidad por falta administrativa grave.

VII.1.5. Conclusión. En este sentido se determina que la hipótesis imputada por la Autoridad Investigadora respecto a que la presunta responsable **incurrió en la falta administrativa grave de abuso de funciones, no es procedente**, pues de la teoría del caso formulada por dicha autoridad, no se acredita debidamente tal imputación.

Bajo ese sendero, es menester realizar las siguientes precisiones, a guisa de motivación.

Como ya se precisó *ab initio* del presente considerando, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, se ha venido adoptando universalmente, la



concepción de que los principios que rigen en materia penal, deben aplicarse a la materia del derecho administrativo sancionador, dado el carácter punitivo que este implica.

Y en ese tenor, uno de los principios adoptados, **es el de la tipicidad.**

En relación con el tema, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el conocido apotegma “*nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa*” traducible como el que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate.

De ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del injusto llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

La tipicidad es pues, un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho punitivo en un estado democrático de derecho.

Al efecto, cobra aplicación lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 4/2006²², 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.

²²Acción de inconstitucional 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Localizable en el link siguiente: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/19649>, consultado el 4 de noviembre de 2021.



De la acción de inconstitucionalidad previamente señalada, derivó la jurisprudencia P.J.100/2006²³, 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 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.***

Bajo ese orden de ideas, otra situación del derecho penal que se atrae al caso concreto, como procedimiento de responsabilidad administrativa, es el de las conductas, acciones y omisiones.

Ello porque lo que se imputa y pretende sancionar es una conducta desplegada por un servidor público.

Para Von Liszt, el acto es la conducta voluntaria en el mundo exterior; causa voluntaria o no impidente de un cambio en el mundo externo. La idea de acto supone, en primer término una manifestación de voluntad (objetiva), es decir, la conducta voluntaria es la que se encuentra libre de violencia física o psicológica, está determinada (motivada) por las representaciones. La manifestación de la voluntad puede consistir en la realización o en la omisión voluntarias de un movimiento²⁴.

²³ 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.

²⁴ *****; Derecho penal mexicano. Parte general, México, Porrúa, 1991. Liszt, Franz von, Tratado de derecho penal, 2ª ed., trad. *****; Madrid, Reus, 1929, t. II, pp. 297



Culminando esta parte, para Carrancá y Trujillo, **la conducta es el elemento básico del delito –falta administrativa en la especie-**. Consiste en un hecho material, exterior, positivo o negativo, producido por una persona. Si es positivo consiste en un movimiento corporal productor de un resultado como efecto, siendo ese resultado un cambio o un peligro de cambio en el mundo exterior, físico o síquico. Y si es negativo, consistirá en la ausencia voluntaria del movimiento corporal esperado, lo que también causará un resultado²⁵

Recordemos que el resultado típico debe ser consecuencia de una acción u omisión típica que lo produzca como consecuencia directa. La acción efectuada debe tener íntima vinculación con el efecto producido, ya que no podemos atribuir una modificación del exterior a una acción distinta de la que lo produjo o que no surgió como consecuencia de ésta, por esto es necesaria la relación de causalidad entre la acción y efecto, es decir, que el resultado sea determinado por la conducta.

Al respecto, es importante señalar que la relación presupuesto-consecuencia en la acción se establece con el resultado típico y con el problema de la acción y el resultado típico analizados en plena correlación. Por resultado típico, ha de entenderse la modificación del mundo exterior a consecuencia de un movimiento corporal del sujeto que realiza un determinado comportamiento típico. Es así que el resultado es la evidencia del delito, pero no cualquier tipo de resultado, sino el resultado típico originado como consecuencia de la acción.

En la especie, la autoridad investigadora, no se ocupó de atender estos conceptos en su IPRA de manera diligente.

²⁵ Derecho penal mexicano. Parte general, 7ª ed., México, Antigua Librería Robredo, 1965, t. 1, p. 197.



En este punto, es importante resaltar que, el **IPRA**²⁶, es el instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del servidor público en la comisión de faltas administrativas, lo que en el presente asunto no acontece, esto es, los términos de la imputación formulada por la Autoridad Investigadora, devienen deficientes, pues no acreditaron los elementos del dolo, de la arbitrariedad, el perjuicio al servicio público y sobre todo que haya ejercido atribuciones que no le correspondían al presunto responsable.

En suma, en el IPRA, se debió también, explicar adecuadamente por qué no se actualizó a favor del presunto responsable imputada, alguno de los siguientes rubros: A) causas de atipicidad; B) causas de justificación y C) causas de inculpabilidad.

Pues es en el IPRA, donde deben realizarse los juicios de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad de la conducta, y señalarse expresamente, - *mediante la exteriorización de un raciocinio o conjunto de proposiciones eslabonadas*-, por qué el presunto responsable no está favorecido con alguna causal excluyente de responsabilidad.

Aparte, un aspecto elemental que no puede obviarse tanto por las autoridades investigadoras como por las resolutoras, es que al realizar el juicio de tipicidad, se deben de evaluar los filtros normativos por los que debe atravesar el análisis de las conductas sometidas a dicho examen de tipicidad.

²⁶ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

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



Dichos filtros parten de la llamada teoría de la imputación objetiva, la cual se divide en dos niveles: por una parte, la calificación del comportamiento como típico (imputación objetiva del comportamiento); y por otra, situado en el ámbito de los delitos de resultado, la verificación de que el resultado lesivo producido tiene como explicación el comportamiento objetivamente imputable (imputación objetiva del resultado).

Luego, la imputación objetiva, contiene instituciones dogmáticas de la imputación, que consisten en el riesgo permitido, principio de confianza, prohibición de regreso, imputación a la víctima, los cuales de acreditarse alguno de ellos, ocasionaran que la tipicidad no se acredite y por tanto se generará una conducta *atípica*, dando como resultado la liberación de responsabilidad para el presunto responsable.

En la especie, a criterio de esta Sala, se actualiza la institución de imputación al ámbito de responsabilidad de la víctima, pues en primer término, se demostró que el oficio catalogado de arbitrario, solo contenía un texto de carácter informativo; el mismo se hizo del conocimiento de los superiores jerárquicos y de la autoridad competente para realizar el procedimiento para el cobro de la fianza otorgada; además estas autoridades fueron enteradas en todo momento del incumplimiento por parte del contratista y de la acción emprendida por el presunto responsable.

Sin embargo, no se acreditó que la autoridad competente haya realizado acciones para llevar a cabo el reclamo de la fianza, por el contrario, obran indicios de que fue omisa; por lo que se puede aseverar que si hubo un perjuicio por no hacer efectiva esa fianza, esto no es imputable al presunto responsable, ya que tal actuación no dependía de él; incluso, si hubiera iniciado con el trámite, entonces si estaría actuando fuera de su catálogo de atribuciones.

De ahí que su conducta, se limitó a realizar lo que sus atribuciones le permitían. Por lo que si sus superiores tenían conocimiento de los hechos, y



también del oficio dirigido a la empresa afianzadora, se colige que no puede catalogarse la conducta materia del presente juicio, como abuso de funciones.

Estos aspectos no fueron tomados en cuenta al practicar el juicio de tipicidad por parte de la autoridad investigadora, en la elaboración de su IPRA. Lo cual es reprochable, pues en la investigación que desarrolle tal autoridad, no es imperioso que concluya con una imputación de responsabilidad administrativa, de conformidad con los artículos 90 párrafo primero, y 100 párrafos primero y tercero establecen que:

*Artículo 90. **En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.** Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto.*

*Artículo 100. **Concluidas las diligencias de investigación,** las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, **a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa** y, en su caso, calificarla como grave o no grave.*

Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.



Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

Desde esa óptica, la investigación desarrollada no se ocupó de atender las circunstancias de que 1. El oficio emitido era de tipo informativo; 2. Que el presunto responsable no inició con ningún procedimiento de reclamo de fianza; 3. Que no se ejercieron atribuciones que no tenía conferidas; 4. Que el acto no fue arbitrario, pues perseguía una finalidad lícita; 5. Que no se causó perjuicio al servicio público, pues el cobro de la fianza no le correspondía efectuarlo; 6. Que el Secretario de Infraestructura, el Subsecretario y el Director General de Normatividad fueron enterados de su actuación, lo cual acredita que no se actuó de manera dolosa o mala fe, pues en mantuvo al tanto a sus superiores.

Con ello, surte efectos en beneficio del presunto responsable otro principio, como lo es el de presunción de inocencia, el cual predica que la carga de la prueba sobre la materialización de la conducta atribuible al presunto responsable, recae en la **Autoridad Investigadora**, quien tiene la obligación de recabar y presentar los elementos de prueba, aptos idóneos, bastos y concluyentes, que permitan acreditar de manera plena las omisiones respectivas, por lo que al no existir el nexo causal, ni pruebas fehacientes para imputar, en razón de la carga de la prueba que constituye la base del principio de duda razonable "*in dubio pro reo*", resulta que se debe resolver la situación en favor del presunto responsable, toda vez que este último, no



está obligado a probar su inocencia, derivado de que tiene reconocida tal calidad, *a priori*.

A mayor abundamiento, 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, presunción que no fue desvirtuada por la Autoridad Investigadora.

Esto es, para lograr la debida motivación respecto del acreditamiento de una falta administrativa, no basta con articular dogmáticamente una serie de razonamientos referentes a los componentes del delito en abstracto, entendidos como conducta, antijuridicidad, tipicidad y culpabilidad, sino que dependiendo de cada supuesto ese contenido de motivación, particularmente por lo que se refiere al encuadramiento típico y a la presencia de la antijuridicidad de la conducta, amerita un estudio completo, en su caso, de la normatividad existente aun de manera complementaria en el ámbito integral de la legislación.

Es decir, que cuando la figura se vincule con un comportamiento previsto u objeto de regulación, ello hace indispensable para lograr el acreditamiento auténtico de la tipicidad conglobante, esto es, con la constatación de lo antijurídico, el que ese conjunto normativo se analice e intérprete de manera sistemática, a fin de establecer, de ser el caso, cuál es la hipótesis conductual que realmente, por su nivel de afectación al bien jurídico, amerite ser digna del exclusivo universo de comportamientos punitivamente relevantes.

En otras palabras, la tipicidad y antijuridicidad presuponen, que no cualquier comportamiento sea potencialmente encuadrable, sino únicamente aquel que descartado de los diversos ámbitos normativos, justifiquen la existencia del reproche sancionador.



En conclusión, ante la ineficacia de la imputación formulada por la Autoridad Investigadora, así como ante la inexistencia de diligencias de investigación que conduzcan a la acreditación y determinación de los hechos y las omisiones desplegadas por el presunto responsable en ejercicio de su atribuciones como **Director General de Conservación y Mantenimiento de la Secretaría de Infraestructura**, se determina que, **no se encuentran acreditados los elementos segundo, tercero y cuarto** de la falta administrativa grave de **Abuso de Funciones**.

VIII. INEXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE LA LEY SEÑALA COMO FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES. Del análisis y valoración a las pruebas que obran en autos, a la luz de los elementos de la falta administrativa grave de **Abuso de Funciones**, se tiene que, al no haberse acreditado tres de los elementos de la falta grave imputada, no es posible acreditar la existencia de los hechos que la ley señala como falta grave, por lo que resulta procedente desestimar la imputación formulada.

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; 7, fracción III; 33; 42; 43; 44, fracciones I, IV y X, de la Ley Orgánica, se resuelve el presente PRA, 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 la presente Sentencia.

SEGUNDO. **No se acreditó** la comisión de la falta administrativa grave de **Abuso de Funciones**, imputada al **Ciudadano *******, en términos del Considerando VII de la presente sentencia.



TERCERO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 193 fracción VI de la Ley General, se ordena la notificación personal de la presente resolución al **Ciudadano ******* y por oficio, a la **Autoridad Investigadora** y al **Tercero Interesado**.

Cúmplase.

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

SP-05