



El inicio de la investigación por responsabilidad administrativa

The beginning of the investigation for administrative responsibility

*Ma. Guadalupe Monroy Cruz**

Recepción: 01/03/2022

Aceptación: 05/07/2022

RESUMEN

El artículo presenta una visión sobre la actuación de las autoridades que integran los órganos internos de control en los entes públicos cuando aplican la norma procesal vigente para el inicio de la investigación por responsabilidad administrativa a un servidor público. A once años de la reforma normativa en derechos humanos, y siete de la reforma en responsabilidades administrativas es fundamental que en el procedimiento respectivo se armonicen y ponderen: el derecho de la colectividad a las buenas prácticas administrativas por servidores públicos idóneos; la obligación de los servidores públicos para observar los principios y directrices del servicio público; la obligación de las instituciones para investigar conductas irregulares y aplicar la norma de manera eficiente; así como los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso de los presuntos responsables en la comisión de una falta administrativa; principalmente. La exposición se realiza con base en el método documental.

Palabras Clave: Servidor público, responsabilidad administrativa, derechos humanos, faltas administrativas graves, debido proceso.

ABSTRACT

The article presents a vision of the actions of the authorities that make up the internal control bodies in public entities when they apply the current procedural rule for the initiation of the investigation for administrative responsibility to a public servant. Eleven years after the normative reform in human rights, and seven years after the reform in administrative responsibilities, it is essential that in the respective procedure the following be harmonized and weighted: the right of the community to good administrative practices by suitable public servants; the obligation of public servants to observe the principles and guidelines of public

* Especialista en Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. Correo electrónico: mgmcaf@hotmail.com



service; the obligation of the institutions to investigate irregular conduct and apply the rule efficiently; as well as the rights to the presumption of innocence and due process of those presumed responsible in the commission of an administrative offense; mainly. The exhibition is based on the documentary method.

Keywords: Public servant, administrative responsibility, human rights, serious administrative offenses, due process.

INTRODUCCIÓN

En 2015, la reforma constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos adecuó el marco normativo para sancionar sus conductas por acción u omisión cuando lesionaran el patrimonio público, dañaran el servicio público o se involucraran en actos o hechos de corrupción; los supuestos jurídicos incluyeron acciones preventivas, disuasivas y sancionadoras, se diseñó un catálogo de faltas administrativas graves y se reguló la intervención de particulares vinculados con estas y la actuación de particulares en situación especial. La modificación abarcó aspectos de legislación general, nacional y local de forma sistémica.

Las nuevas disposiciones crearon una estructura tripartita en los órganos internos de control de los entes públicos, les dotaron con un procedimiento de responsabilidad administrativa específico para conocer, investigar, substanciar y resolver sobre la responsabilidad de los servidores públicos y también de particulares. De manera relevante establecieron como principios rectores del procedimiento: la legalidad, la presunción de inocencia, la imparcialidad, la objetividad, la congruencia, la exhaustividad, la verdad material y el respeto a los derechos humanos; de forma particular se reguló la etapa de investigación para que estos se observaran durante su desarrollo.¹

Este modo de garantizar el debido proceso para los servidores públicos comenzó a regir al entrar en vigor de la legislación secundaria, la Ley General de Responsabilidades Administrativas el 19 de julio de 2017; y en el ámbito local, con la vigencia de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios en la misma fecha; con el fin de tutelarlos, se ampliaron las atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa como instancia especializada en materia de responsabilidades Administrativas –y órgano jurisdiccional terminal–, para conocer y resolver si una decisión en sede administrativa cumple o no con los parámetros de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad.

¹ Artículos 94 fracción I y 115 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 07 de noviembre de 2020.



Con respecto al debido proceso en sede administrativa, uno de los aspectos que permiten observar su garantía consiste en definir la ley aplicable al caso concreto para la investigación del hecho o acto imputado al servidor público o particular, considerando la materialización de la acción u omisión y el comienzo formal de la investigación. En una reciente interpretación –del artículo tercero transitorio de la ley general, de idéntica construcción en el decimonoveno transitorio de la ley local–, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el inicio del procedimiento debe entenderse referido al inicio de la investigación.

Es decir, en el Estado de México, si una conducta se materializó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, pero su investigación comenzó formalmente después, la ley aplicable es la de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y no la abrogada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, no obstante que los efectos de la conducta se hayan producido durante su vigencia. De tal forma que, cuando el órgano interno de control inicia la investigación debe considerar el ámbito espacial y temporal de la norma, lo que favorece la aplicación de un sistema normativo que genera certidumbre, acceso a una tutela judicial efectiva y adecuada defensa para el servidor público.

De lo anterior se sigue que las autoridades que conocen de un procedimiento por responsabilidad administrativa se encuentran obligadas a actuar dentro el marco de esta reforma que no es sino la expresión progresiva de la previa de 2011 en materia de derechos humanos. Esta evolución sistémica del orden jurídico mexicano también refleja un diálogo natural entre el derecho de la colectividad a la buena administración pública –a cargo de servidores públicos profesionales que se conduzcan en acatamiento a las directrices que rigen su actuación–, y el derecho personal del agente del Estado –vinculado con una falta administrativa grave, no grave, o en situación especial– como probable responsable, quien forma parte de esa sociedad, en igualdad de derechos fundamentales²; lo que, consecuentemente, exige del operador jurídico y al órgano sancionador una actuación imparcial en la aplicación de la norma para sancionar a quien forma parte de la administración pública sin despojarse de su calidad de ciudadano y gobernado (Vázquez, 2019).

QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Para explicar este concepto considero pertinente definir la estructura del poder público en México conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando precisa que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la cual se replica en los estados integrantes de

² Se sugiere revisar el Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos editado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, disponible en: <https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/catalogo16.pdf> consultado el 08 de noviembre de 2020.



la Federación y constituye la base para la organización política y administrativa del municipio libre.³ A este fin, las constituciones en el orden federal y local, así como la Ley Orgánica Municipal –en el Estado de México–, distribuyen la competencia y atribuciones de cada una de las instituciones que conforman los poderes del Estado como primer ente público encargado de tutelar el interés social y el orden público (Nateras, Martha E.; Rodríguez, E. Coords., 2017).

Esas instituciones cumplen con sus obligaciones de servicio público a través de las personas a quienes las leyes confieren facultades para actuar en nombre y representación de los órganos del Estado⁴, son los llamados agentes del Estado, también denominados servidores públicos, o comúnmente designados como funcionarios públicos. Así, según el poder del Estado al que se encuentren adscritos para el desarrollo de una función pública, se reconocen ampliamente como servidores públicos cuando se desempeñan para la administración pública o para el Poder Ejecutivo; específicamente como servidores judiciales o servidores públicos de la administración de justicia, cuando lo hacen para el Poder Judicial⁵; o servidores públicos del Poder Legislativo⁶; también pueden identificarse por el ámbito territorial de su actuación como servidores públicos federales, estatales o municipales.⁷

De este modo, en cualquiera de esos ámbitos, el denominador común es el ejercicio de una función pública que, por esa naturaleza implica un compromiso personal y social en su desempeño; la acción, omisión –o tolerancia– del servidor público genera consecuencias de derecho porque impacta en la persona de otro, su actuación se realiza facultada u otorgada desde el poder público del Estado que, a su vez, encarna la representación de la voluntad general, por lo tanto, su respuesta crea una responsabilidad por la conducta desplegada.

Esta descripción sobre el ejercicio del poder público es congruente si se lee el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado, en el artículo 108, que define como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión

³ Artículos 42, 49, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf, consultada el 11 de agosto de 2020.

⁴ Ficha técnica Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, párrafos 290 y 291, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2009, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/campoalgodonero.pdf>, consultada el 12 de agosto de 2020.

⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig020.pdf>, consultada el 12 de agosto de 2020.

⁶ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig021.pdf>, consultada el 12 de agosto de 2020.

⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, consultada el 12 de agosto de 2020.



o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Tal precepto ordena a las legislaturas de las entidades federativas que precisen para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, esos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos y la deuda públicos.⁸

Así, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Título Séptimo: De la Responsabilidad de las y los Servidores Públicos del Estado, Patrimonial del Estado, del Sistema Estatal Anticorrupción y del Juicio Político, en su artículo 130 establece que, para efectos de las responsabilidades se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos. Tratándose de los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.⁹

En tanto que, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 3, fracción XXV define a los servidores públicos como las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰ Y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en su artículo 3, fracción XXVI los conceptúa como las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.¹¹

Por lo tanto, quienes reúnan estas calidades ejercerán el servicio público, serán agentes del Estado y representantes de las instituciones creadas para atender las demandas de los ciudadanos hacia el ente público, a quienes deben atender con cualidades idóneas para responder a intereses colectivos de los que también forman parte. La premisa fundamental es que, el servidor público posee una calidad de garante de la norma sin dejar de lado su

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf, consultada el 11 de agosto de 2020.

⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>, consultada el 11 de agosto 2020.

¹⁰ Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf, consultada el 11 de agosto de 2020

¹¹ Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 11 de agosto de 2020.



carácter ciudadano, por tanto, tiene un deber y un derecho para que se le aplique con imparcialidad.

Cuando la prestación del servicio público se aleje del cumplimiento a los principios y directrices que lo rigen¹² porque la conducta del servidor público carezca de idoneidad, puede ser reprochable por el otro, sea particular, persona jurídica o por el Estado mismo; genera, entonces, una responsabilidad o deber de actuar, que, al incumplirse corresponde una sanción si se comprueba una infracción a las leyes administrativas. La sanción será distinta cuando con la acción u omisión del servidor público se abstenga de cumplir con las obligaciones del servicio público, pero además infrinja los supuestos normativos contemplados en las leyes penales, de buen gobierno, civiles o patrimoniales expedidas por el Estado en orden al bien público.

De este modo, los presupuestos normativos de la responsabilidad administrativa son: 1) el desempeño de un empleo, cargo o comisión en una institución del poder público; 2) una conducta de acción u omisión –o tolerancia– desplegada con motivo o en ejercicio de la función; 3) que la manifestación de esa conducta sea contraria a las obligaciones, principios y directrices de servicio público establecidos en la ley administrativa; 4) que su sanción se encuentre prevista en la norma administrativa; 4) con énfasis en el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Entonces, la responsabilidad administrativa puede interpretarse como la forma en que el servidor público debe responder frente al poder sancionador del Estado, por la exteriorización de una conducta prevista como falta administrativa, con origen en el incumplimiento de una obligación cuando tutela un bien jurídico del servicio público y cuya sanción corresponde a las leyes de orden administrativo.

Finalmente, para el tratamiento de la cuestión es pertinente señalar que el marco teórico a propósito es el enfoque del pensamiento liberal de los últimos cincuenta años relativo a la justicia como imparcialidad cuyo exponente mejor se reconoce en Rawls; su descripción de la teoría contractualista de liberalismo igualitario postula que los principios bajo los cuales se organiza una sociedad bien estructurada deben ser racionales, legitimados por la eficacia de la norma, nacidos tanto de un equilibrio reflexivo, como de un respeto y garantía de su aplicación en una situación natural y constitucional de igualdad (Rawls, 2018, pág. 18).

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En este contexto considero pertinente señalar que una cultura donde prevalece como hecho notorio la corrupción en el servicio público, las personas y los gobiernos observan en el sistema de derecho una posibilidad para contrarrestar sus efectos nocivos, de ahí que los

¹² Artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 19 de febrero de 2022.



esfuerzos legislativos tendentes a limitar el indebido ejercicio de la función pública se distinguen por la construcción de modelos constitucionales que norman el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en tres momentos fundamentales: 1) las disposiciones del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, 2) sus reformas en 1982 y 3) la reforma de 2015 (Fierro, 2017).

El primero de estos momentos halla su antecedente inmediato en el Título IV de la Constitución de 1857 “de la responsabilidad de los funcionarios públicos” buscaba combatir las complicadas fórmulas procesales para calificarla y substanciarla; también, contrarrestar la influencia de los mismos servidores públicos en el desarrollo de los procedimientos; y la resistencia de los juzgadores para aplicar las consecuencias a la infracción. Posteriormente, en la Constitución de 1917 se consideró la responsabilidad de altos funcionarios, entre ellos: titulares de la Corte, secretarios de despacho, diputados y senadores, legisladores locales y gobernadores; el texto se distinguió por una teleología de protección a las instituciones del país inspirada en la dignidad del cargo y las buenas prácticas administrativas, bajo principios de igualdad y legalidad (Fierro, 2017).

El segundo momento se ubica con una pretendida renovación moral de la sociedad, la norma se modifica, busca erradicar la corrupción a través de “la responsabilidad de los servidores públicos” y la instauración de un amplio sistema de sanciones dirigidas a quien, con sus acciones u omisiones, afectara los principios del buen desempeño en el servicio público, los que se hicieron consistir en actuar con apego a la legalidad, a la honradez, a la lealtad, a la imparcialidad y a la eficiencia (Fierro, 2017).

Las reformas a la Constitución, entonces –como ahora–, perseguían destruir el concepto social del servidor público como una persona que puede gozar de prerrogativas o protección especial y utilizaron conceptos de derecho civil, como la responsabilidad objetiva y por culpa cuando se ocasiona un perjuicio a bienes públicos, para establecer sanciones en el derecho administrativo. Resultó relevante la distinción de los tipos de responsabilidad: política, administrativa, resarcitoria, civil y penal. Donde la responsabilidad administrativa deriva del poder o facultad disciplinaria que posee órgano de la administración pública para revisar e investigar el desempeño de un servidor público con base en las acciones u omisiones que pudieran resultar contrarias a los principios del desempeño profesional, con la agravante de la indemnización como responsabilidad resarcitoria, la que se contempla en un Título distinto. (Fierro, 2017).

En el tercer momento, relativo a la todavía reciente reforma de 2015, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción y sus réplicas en la estructura legal y funcional de los sistemas estatales, se reorganizan los procedimientos al interior de los órganos internos de control de los entes públicos, se establece la resolución de responsabilidades administrativas graves a cargo de los tribunales de justicia administrativa a través de órganos jurisdiccionales especializados. En la descripción normativa de las faltas administrativas graves se incluye la sanción a particulares involucrados, como personas físicas o jurídico colectivas, así como a particulares en situación especial con especificaciones para resarcir los daños, además, se



amplía el periodo para la prescripción en esas faltas. El nuevo sistema normativo se centra en la responsabilidad pasiva con sanciones que pretenden disuasión y castigo ejemplar, y trascendente que establezca un eje garantista para el servidor público al que pretende comprometer con una responsabilidad activa (Fierro, 2017).

Tal ordenación no surge de manera interna aislada, sino que, la creación de este sistema halla bases en las directrices internacionales emanadas principalmente de la Convención Interamericana contra la Corrupción, vigente desde el 09 de enero de 1998¹³; en la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, vigente desde el 27 de septiembre de 1999¹⁴; en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, vigente en México desde el 14 de diciembre de 2005¹⁵; y se cristaliza en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, de 30 de agosto de 2019.¹⁶

Uno de los propósitos de la primera Convención –según sus artículos I y II– consiste en promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con ese ejercicio. Este instrumento regional establece medidas institucionales para crear, mantener y fortalecer órganos de control superior que desarrollen mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas; la tipificación del soborno transnacional en los Estados Parte, con sujeción a sus constituciones, y la cooperación técnica mutua sobre métodos efectivos para sancionar actos de corrupción, entre otras.

En tanto que, los artículos 2 y 3 de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales destaca que los Estados Parte tomarán las medidas necesarias, de acuerdo con sus principios legales, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho a un servidor público extranjero;

¹³ Decreto de promulgación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de enero de 1998, en vigor desde entonces, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4863233&fecha=09/01/1998, consultado el 01 de septiembre de 2020.

¹⁴ Decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1999, en vigor desde entonces, disponible en: https://www.google.es/search?sxsrf=ALeKk000RnVZRg73zMe32uHeZqDSG-aLrA%3A1599019649628&source=hp&ei=gRpPX4SuJJGtAbtrbSQcw&q=convenci%C3%B3n+para+combatir+el+cohecho+de+servidores+p%C3%B3licos+extranjeros+dof&oq=convenci%C3%B3n+para+combatir+el+cohecho+de+servidores+p%C3%B3licos+extranjeros+dof&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQAzoECCMQJzoECAAQZoECC4QQzoICAAsQMqgwE6AggAOgUIABCxAzoECAAQCjoHCCMQsQIQJzoHCAAQsQMqQzoHCAAQFBCHAjoGCAAQFhAeULEGWO_wAWCc8wFoBXAAeACAAySliAHSN5IBCjguMzcuNC43LTGYAQcGAQGqAQdnd3Mtd2l6&sclient=psy-ab&ved=0ahUKEwjE8s-xzMnrAhWRB80KHesaDbIQ4dUDCAc&uact=5, consultado el 01 de septiembre de 2020.

¹⁵ Decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005, en vigor desde entonces, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005, consultado el 01 de septiembre de 2020.

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019, consultado el 01 de septiembre de 2020.



de manera que si dentro de su sistema jurídico la responsabilidad penal no es aplicable a las personas morales, deberá asegurar que queden sujetas a sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas de carácter no penal, incluyendo sanciones pecuniarias, en casos de cohecho a servidores públicos extranjeros.

Y el artículo 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción determina que cada Estado Parte considerará la posibilidad de establecer procedimientos para inhabilitar, por mandamiento judicial u otro medio apropiado y por un periodo determinado por su derecho interno, a las personas condenadas por delitos relativos, ya sea para ejercer cargos públicos o ejercer cargos en una empresa de propiedad total o parcial del Estado; sin menoscabo del ejercicio de facultades disciplinarias de los organismos competentes contra empleados públicos. Asimismo, en términos del artículo 48 impone la obligación de intercambiar información sobre medios y métodos concretos empleados para la comisión de delitos como el uso de identidad falsa, documentos falsificados, alterados o falsos u otros medios de encubrir actividades vinculadas con delitos.

Con estas directrices, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 comprende las bases para combatir la corrupción y la impunidad en el ámbito administrativo, en cumplimiento a las disposiciones de las leyes General de Responsabilidades Administrativas y General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En favor de esta última reforma constitucional, cabe resaltar que si bien es cierto un régimen de responsabilidades administrativas se constitucionalizó a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, su proyección carecía de la sistematización en comparación con el actual publicado en 27 de mayo de 2015, (Pérez, (2019)) el que se integra como un sistema nacional anticorrupción en ejes transversales con reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y al Código Penal Federal; y con la expedición de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Finalmente, el legislador local adecuó las disposiciones emanadas de la reforma constitucional de 2015 –en cuanto a los tipos administrativos, esencialmente agregó el hostigamiento y el acoso sexual al catálogo de faltas graves, y–, extendió el sistema a los municipios, por tanto, los órganos internos de control en los entes públicos estatales y municipales se integran de forma tripartita con autoridad investigadora, substanciadora y resolutoria, con el fin de instaurar los procedimientos de responsabilidad administrativa; serán estas autoridades quienes actúen en esos tres momentos tratándose de faltas administrativas no graves, sus resoluciones pueden ser impugnadas en el momento procedimental o procesal oportuno a través de los recursos de inconformidad, revocación o reclamación.



En el caso de faltas administrativas graves, la investigación se realiza en el órgano interno de control –que inicia la substanciación–, y concluye en el Tribunal de Justicia Administrativa, ante una de las dos Salas Especializadas, quienes actúan como autoridad substanciadora hasta la conclusión del periodo de prueba y serán autoridades resolutoras en primera instancia para imponer sanciones o determinar la inexistencia de responsabilidad administrativa, sus decisiones pueden ser impugnadas en segunda instancia ante la Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, a través del recurso de apelación, como último medio de defensa ordinario.

Conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, la función de cada autoridad es independiente, dadas las atribuciones que a cada una competen y la incidencia de sus determinaciones en el procedimiento de responsabilidad administrativa; en ningún caso podrá substanciar quien investigue.¹⁷ En esa independencia de atribuciones y ejercicio de funciones radica la garantía del debido procedimiento de responsabilidad administrativa, un procedimiento en que prima el respeto a los derechos humanos de los servidores públicos, bajo los principios de presunción de inocencia y verdad material.¹⁸

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA GRAVE

Así, cuando la conducta de los servidores públicos se materializa en forma contraria a los principios y obligaciones que impone el ejercicio del servicio público¹⁹, –según la naturaleza y consecuencia de sus actos, omisiones o tolerancia– se califica por la autoridad investigadora de un órgano interno de control como grave o no grave, de acuerdo con el catálogo de faltas administrativas previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y por los artículos 50 y 51 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. Ese catálogo comprende las faltas –o tipos– administrativas no graves siguientes:

- I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos, a los particulares

¹⁷ Artículo 3, fracción II de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 26 de septiembre de 2020.

¹⁸ Artículos 7 fracción VII, 94 fracción I, 115 y 129 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 26 de septiembre de 2020.

¹⁹ Disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 21 de noviembre de 2020.



con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere esta Ley.

- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas en términos del artículo 95 de la presente Ley.
- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 95 de la presente Ley.
- IV. Presentar en tiempo y forma la declaración de situación patrimonial y la de intereses que, en su caso, considere se actualice, en los términos establecidos por esta Ley.
- V. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables.
- VI. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
- VII. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.

Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona jurídica colectiva, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

Para efectos de la presente Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas jurídicas colectivas.

- VIII. Actuar y ejecutar legalmente con la máxima diligencia, los planes, programas, presupuestos y demás normas a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.
- IX. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado y responsabilidad o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.



- X. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas y servidores públicos con los que tenga relación con motivo de éste.
- XI. Observar un trato respetuoso con sus subalternos.
- XII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de esta Ley.
- XIII. Cumplir con la entrega de índole administrativo del despacho y de toda aquella documentación inherente a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.
- XIV. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos.
- XV. Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios.
- XVI. Cumplir con las disposiciones en materia de Gobierno Digital que impongan la Ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones aplicables.
- XVII. Utilizar las medidas de seguridad informática y protección de datos e información personal recomendada por las instancias competentes.
- XVIII. Cumplir oportunamente con los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje o cualquier de las Salas Auxiliares de este, así como pagar el monto de las indemnizaciones y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, y
- XIX. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.

También, los daños y perjuicios que de manera culposa o negligente - sin incurrir en falta grave -, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público.

Las sanciones para un servidor público cuando sus actos u omisiones integren la descripción de estas faltas administrativas no graves pueden consistir en amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión, sin goce de sueldo por un periodo no menor de un día ni mayor a treinta días naturales; destitución de su empleo, cargo o comisión; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo no menor de tres meses ni mayor de un año. En el Estado de México, la Secretaría de la



Contraloría y los órganos internos de control podrán imponer una o más de estas sanciones, si son compatibles entre sí, de acuerdo con la trascendencia de la falta.²⁰

La ley prevé que, al imponer la sanción, el operador jurídico considerará el empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta; su nivel jerárquico y antecedentes, como la antigüedad en el servicio; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Tanto la Secretaría de la Contraloría como los órganos internos de control podrán abstenerse de imponer la sanción correspondiente, por una sola vez, si el servidor público no ha sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave o por alguna falta grave, y no haya actuado con dolo. En todo caso, la decisión del órgano será fundada y motivada.²¹

Por otra parte, el catálogo de faltas administrativas graves especifica las siguientes, enunciadas en el artículo 52 y descritas en los artículos del 53 al 67 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios:

I. El cohecho. II. El peculado. III. El desvío de recursos públicos. IV. La utilización indebida de información. V. El abuso de funciones. VI. Cometer o tolerar conductas de hostigamiento y acoso sexual. VII. El actuar bajo conflicto de interés. VIII. La contratación indebida. IX. El enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés. X. El tráfico de influencias. XI. El encubrimiento. XII. El desacato. XIII. La obstrucción de la Justicia.

Así normadas, las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación –en el Estado de México, por el Órgano Superior de Fiscalización–, y los órganos internos de control, u homólogos en las entidades federativas y resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente, quien impondrá las sanciones como suspensión del empleo, cargo o comisión sin goce de sueldo por un periodo no menor de treinta ni mayor a noventa días naturales; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. Podrán imponerse una o más sanciones, si son compatibles entre ellas, de acuerdo con la gravedad de la falta.

El Tribunal de Justicia Administrativa determinará el pago de una indemnización cuando la falta administrativa grave provoque daños y perjuicios a la hacienda pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos; en ese caso, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados. Para determinar las sanciones deberán considerarse los siguientes elementos: el empleo, cargo o comisión que

²⁰ Artículo 79 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 18 de agosto de 2020

²¹ Artículos 80 y 81 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 18 de agosto de 2020.



desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta; los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; el monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.²²

Entonces, bajo la descripción legal anterior, una responsabilidad administrativa grave será la conducta desplegada por el servidor público cuando vulnere el bien jurídico tutelado por cada uno de los tipos administrativos que la establecen en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. Calificada así por la autoridad investigadora adscrita al órgano interno de control del ente público para el cual preste sus servicios el presunto responsable, presentará el informe de presunta responsabilidad administrativa ante la autoridad substanciadora, que, tratándose de faltas administrativas graves lo será la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la que verificará que la falta descrita sea de las consideradas como graves, en caso de no serlo, le devolverá el expediente para la continuación del procedimiento como falta administrativa no grave; si lo es, notificará a las partes la recepción del expediente, admitirá y desahogará pruebas, recibirá alegatos y resolverá.²³

Contra su determinación procede el recurso de apelación el cual debe presentarse ante la propia Sala, quien lo turnará a la Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, para su resolución.²⁴

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios considera como entes públicos a: los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, los municipios, los órganos jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal, así como cualquier otro

²² Artículos 82 al 83 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 19 de agosto de 2020

²³ Artículos 194 y 195 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 07 de noviembre de 2020.

²⁴ Artículos 201 al 205 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 07 de noviembre de 2020.



ente sobre el que tenga control alguno de los poderes y órganos públicos señalados, a nivel estatal y municipal.

En la concepción de sociedad bien organizada referido (Rawls, 2018) el ente público es la institucionalización del Estado, como representación del poder público, para ejercer una función pública y su desempeño requiere de servidores públicos o agentes del Estado como personas físicas facultadas por la norma para ejecutar las atribuciones derivadas de ese poder público.

En sentido amplio, el ejercicio de una actividad pública exige del servidor público una calidad de responsable que se integra cuando exterioriza una conducta en dos maneras: activamente, al comportarse con respeto a las obligaciones que le impone la aceptación de su nombramiento, porque adquiere un deber con la comunidad y, pasivamente, al enfrentar las consecuencias de una infracción a la norma que rige su actuar (Delgado, 2021).

Si el servidor público carece de esa responsabilidad en su proceder porque deja de conducirse bajo los principios rectores del servicio público o infringe las normas que regulan su desempeño, y configura una conducta establecida como falta administrativa, será sujeto de un procedimiento legal para responder por un interés público no salvaguardado; para lo cual, la ley establece que la idoneidad del servidor público se revise a través del control interno en los entes públicos cuando activa o pasivamente se separe de su calidad de garante.

Para efectos de responsabilidad administrativa, aquella ley define a un órgano interno de control como la unidad administrativa en los entes públicos y organismos autónomos, encargada de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de esos entes, competente para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.²⁵

La misma legislación precisa que cada órgano interno de control se estructura de forma tripartita por: 1) una autoridad investigadora encargada de indagar la probable comisión de las faltas administrativas, 2) una autoridad substanciadora para dirigir y conducir el procedimiento desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa hasta la conclusión de la audiencia inicial –la función de esta autoridad en ningún caso podrá ejercerse por una autoridad investigadora–, y por 3) una autoridad resolutora.

Para delimitar la investigación y la forma en que esta se desenvolverá, en la práctica, es importante distinguir entre el inicio de la investigación de la conducta y el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que, son actos de naturaleza procedimental, trámite y efectos distintos ante el órgano interno de control, se desarrollan por autoridades diferentes y su producción impacta de manera diversa en el debido proceso.

²⁵ Artículo 3 fracciones X y XXII de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 09 de enero de 2021.



Una indagación es la serie de actos que realiza la autoridad investigadora adscrita al órgano interno de control, de manera previa al inicio del procedimiento, para determinar si puede ejercer la pretensión punitiva del Estado (Delgado, 2021) al considerar que un servidor público infringe la norma que prescribe sus obligaciones, por acción, omisión, consentimiento, contribución o negligencia.

La averiguación puede iniciar de oficio, por denuncia o derivada de auditorías practicadas por autoridades competentes o en su caso, auditores externos²⁶; en este momento, los servidores públicos se encuentran sujetos a una investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, y pueden ser llamados o requeridos, en estricto apego al principio de legalidad, para atender las solicitudes de información que requiera la autoridad investigadora.²⁷ Ello no implica la instauración de un procedimiento de responsabilidad administrativa, pero sí la radicación de una investigación.

Al concluir estas diligencias, la autoridad investigadora analiza los hechos y precisa la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y en su caso, la califica como grave o no grave; incluye la calificación en el informe de presunta responsabilidad administrativa y lo presenta ante la autoridad substanciadora, adscrita al órgano interno de control, para que esta determine si inicia o no un procedimiento por responsabilidad administrativa.²⁸

El acuerdo que admita el informe de presunta responsabilidad administrativa consignará si el acto que se le presenta puede constituir una falta administrativa y si se configura la presunta responsabilidad del servidor público, lo que marcará el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa. Este acuerdo será notificado al presunto responsable con el emplazamiento relativo que deberá contener el lugar y fecha ciertos para celebrar una audiencia inicial, así como la autoridad quien lo desarrollará; precisará al presunto responsable su derecho para no declarar contra sí mismo o para declararse culpable; también, le señalará que puede defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y de no contar con uno, le será designado de oficio.²⁹

Este procedimiento encuentra su base en la reforma constitucional de 2015 y en su marco legal vigente desde 2017 pero su interpretación y aplicación aún se construyen

²⁶ Artículo 95 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 12 de octubre de 2020.

²⁷ Artículo 100 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 23 de noviembre de 2021.

²⁸ Artículo 104 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 09 de enero de 2021.

²⁹ Artículo 194 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 22 de noviembre de 2021.



jurisdiccionalmente³⁰; por ejemplo, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado todavía recibe procedimientos de responsabilidad administrativa en que el órgano interno de control considera la aplicación de la norma según su temporalidad referida a la materialización de la conducta, es decir, relativa al hecho o acto jurídico en que interviene el servidor público, de tal manera que, si aquella se actualizó antes de la vigencia de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios realiza la indagación con base en las disposiciones de la anterior Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Esto es así porque la interpretación de las disposiciones del marco jurídico sigue mostrando la transición, pero, los tribunales, tras la judicialización de los procedimientos de responsabilidad administrativa han resuelto que, en la aplicación de la norma, el operador jurídico debe considerar el momento de radicación de la investigación como el acuerdo que determina si el procedimiento de responsabilidad administrativa se ajustará a la normativa de la ley abrogada o se regulará conforme al nuevo marco jurídico para establecer la responsabilidad administrativa.

Desde luego, la forma en que se desarrolle el procedimiento es relevante por sus consecuencias, puede afectar la garantía de los derechos fundamentales a la legalidad y a la seguridad jurídica de los servidores públicos, los relativos al acceso a la justicia y al debido proceso, si se atiende a que el procedimiento para resolver sobre la existencia de una probable falta administrativa y una presunta responsabilidad posee diferente sistema, formalidades y atiende a diversas reglas, según la ley que se aplique.

Baste señalar que, mientras el artículo 116 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios dispone que, el procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el informe de presunta responsabilidad administrativa y el artículo 179 establece las formalidades del emplazamiento al presunto responsable de la falta administrativa: que se entenderá realizado únicamente cuando se notifique personalmente, con copia certificada del informe de presunta responsabilidad administrativa integrado a la investigación, así como de las demás constancias y pruebas que hayan aportado u ofrecido las autoridades investigadoras para sustentar dicho informe.

Anteriormente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios –abrogada– establecía el inicio del procedimiento administrativo disciplinario cuando se notificaba al presunto responsable el oficio por el que se le daba a conocer el lugar, día y hora en que se realizaría la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le

³⁰ En 2015, con motivo de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en el ámbito local, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, ambas, en vigor a partir del 19 de julio de 2017.



imputaban y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor.³¹

Por tanto, para dotar de eficacia la garantía que –en la norma constitucional y legal– tutela los derechos humanos de los servidores públicos en una materia denominada de estricto derecho –norma que también garantiza el interés colectivo y el orden público, al velar por la aptitud en el desempeño de la función–, las autoridades en los órganos internos de control deben atender cuidadosamente el momento de radicación de la investigación, a fin de establecer bajo qué tipo de procedimiento debe substanciarse. Al respetar esta cualidad dual de la norma se promueven y protegen el derecho a las buenas prácticas de la administración pública y el derecho a obtener servicios públicos de calidad.³²

Bajo estas consideraciones, el procedimiento de responsabilidad administrativa se entiende como la serie de etapas que se desarrollan ante los órganos internos de control, o en su caso, ante las salas especializadas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, principalmente; para probar o disprobar y resolver sobre la existencia de una falta administrativa y una probable responsabilidad administrativa imputable a un servidor público –puede tratarse de una falta no grave, o de una falta grave, respectivamente–, a un particular vinculado a una falta administrativa grave³³, o a un particular en situación especial.³⁴

Es oportuno precisar que –mientras el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves se desarrolla ante los órganos internos de control, por sus autoridades investigadora, substanciadora y resolutora–, tratándose de faltas administrativas graves, la autoridad substanciadora en el órgano interno de control llevará a cabo la audiencia inicial con ofrecimiento de pruebas y turnará el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa, a la Sala Especializada que sea competente por razón del territorio, quien admitirá las pruebas ofrecidas en la audiencia inicial, y ordenará su preparación y desahogo, podrá ordenar diligencias para mejor proveer, turnará para alegatos y será el órgano jurisdiccional que dicte resolución.

³¹ Artículo 59 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>, consultada el 25 de octubre de 2020.

³² En las voces: derecho a las buenas prácticas de la administración pública y a obtener servicios públicos de calidad, se sugiere revisar el Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos editado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, disponible en:

<https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/catalogo16.pdf>, consultado el 29 de agosto de 2021.

³³ Artículo 68 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 08 de noviembre de 2020.

³⁴ Artículos 52 y 77 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, disponible en:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf>, consultada el 08 de noviembre de 2020.



Tanto la autoridad que corresponda en el órgano interno de control, como el órgano jurisdiccional especializado, que conozcan del procedimiento de responsabilidad administrativa deben garantizar, en cada acto procesal, el derecho fundamental a la seguridad jurídica que se tutela por las disposiciones establecidas en el artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el párrafo segundo de su artículo 14, las que se interpretarán de manera armónica, sistémica y extensiva para proveer su exacta observancia de conformidad con los parámetros del artículo 1 de la Constitución y las obligaciones que corresponden a todas las autoridades según su ámbito de competencia.

Es decir, la conducta del servidor público que se presuma como falta de responsabilidad bajo un supuesto previsto en la norma administrativa sólo puede y debe investigarse ante un órgano interno o tribunal especializado, instituido con anterioridad al hecho que le de origen, bajo las formalidades del procedimiento establecidas en las leyes expedidas con anterioridad aquel; tendrá derecho también a recibir una resolución pronta, completa e imparcial. En consecuencia, las obligaciones de las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras consisten en desarrollar el procedimiento con base en la ley exactamente aplicable al caso concreto.³⁵

EL DEBIDO PROCESO COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA

Para definir el momento en que se reconocerá la aplicación debida de la norma, es pertinente establecer que, el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. De acuerdo con su artículo transitorio segundo, dentro del año siguiente a su entrada en vigor las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias deberían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

Prioritariamente, el artículo tercero transitorio del Decreto estableció que la Ley General de Responsabilidades Administrativas entraría en vigor al año siguiente y que, en tanto eso sucediera, continuaría aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas que se encontrara vigente hasta la fecha de su entrada en vigor, en el ámbito federal y en las entidades federativas. Mientras que, el artículo tercero transitorio de esa Ley señaló que los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas serían concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

³⁵ El cuerpo normativo que integra las leyes generales y locales emanadas de la reforma constitucional de 2015 constituye un elemento garante de los derechos de los servidores públicos como presuntos responsables.



En este contexto, la legislatura local reformó los artículos 52, 61, 77, 87, 123, 129, 130, 131, 133, 134, 139 Bis y 147; y adicionó los artículos 51, 52, 61, 106, 130 Bis y 139 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mediante Decreto de 24 de abril de 2017; al tiempo que, en su artículo transitorio quinto ordenó expedir y aprobar las leyes reglamentarias o sus reformas. Estas, se publicaron por Decreto de 30 de mayo de 2017 en que se expidieron la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; además se reformaron diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y del Código Penal del Estado de México.

Respecto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, sus artículos transitorios segundo y noveno establecieron que entraría en vigor el 19 de julio de 2017 y abrogaría la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y que, los procedimientos iniciados con anterioridad a su vigencia se substanciarían y concluirían conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. De este modo, los procedimientos administrativos disciplinarios a partir del diecinueve de julio de dos mil diecisiete se substanciarían conforme a las normas que integran la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

No obstante la aparente claridad de la norma, definir el momento en que inicia el procedimiento administrativo ha sido objeto de interpretación constante por los operadores jurídicos, sean las autoridades que integran los órganos internos de control; o las salas especializadas que integran la primera instancia del tribunal local; o en segunda instancia, la sección especializada del mismo; los tribunales de amparo –sean juzgados de distrito o colegiados– ; aún la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La evolución en el criterio jurisdiccional se puede sintetizar si se atiende a lo sustentado en la tesis de jurisprudencia número PC.I.A. J/157 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 71, octubre de 2019, Tomo III, con registro digital 2020920, del que se desprende que cuando la autoridad haya sustanciado la etapa de investigación conforme a la norma vigente antes del 19 de julio de 2017, el procedimiento disciplinario deberá concluir en términos de esa norma.

La razón fundamental estriba en que la nueva ley pertenece a un sistema uniformado de combate a la corrupción, contempla cuestiones procesales específicas como la distinción entre las etapas de investigación, sustanciación y resolución; así como la exigencia a la autoridad investigadora para presentar un informe de presunta responsabilidad que integre la calificación sobre la gravedad de la conducta que se investiga a fin de determinar si resuelve un órgano administrativo o el jurisdiccional. La vinculación entre las etapas, las actuaciones relacionadas con el informe y su falta de regulación en los ordenamientos anteriores hace la



diferencia formal de instituciones procesales y permite observar una incompatibilidad entre las etapas de investigación; por lo que, en una interpretación funcional de los artículos transitorios de la norma, el procedimiento se debe entender iniciado con la fase de investigación, la que, si se condujo bajo la regulación de la norma anterior debe concluir en sus términos, procediendo, cuando sea necesario, la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones se modificaron con motivo de la reforma. (SCJN 2019)

Consecuentemente, para determinar la temporalidad de la norma aplicable al caso concreto, debe entenderse que el inicio del procedimiento corresponde al inicio de la etapa de investigación como parte del procedimiento administrativo sancionador.

Lo que reiteró la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la contradicción de tesis 103/2020, de donde la jurisprudencia número 2a./J. 47/2020 determinó que cuando la infracción haya ocurrido antes del 19 de julio de 2017 sin que se iniciara el procedimiento de responsabilidad, es aplicable la nueva legislación. Esto es así, porque la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la responsabilidad y en su caso la sanción, conservan su vinculación procesal desde la investigación hasta la resolución. (SCJN 2020)

Entonces, para establecer qué legislación resulta aplicable en los procedimientos que se encuentren en desarrollo durante el tránsito de la norma, debe considerarse el momento en que inició la investigación. De lo anterior, sólo cabe precisar que, respecto a la sanción, “... en lo sustantivo será aplicable... la ley que se encontraba vigente al cometerse la conducta.” (Delgado, 2021, pág. 218)

Con este argumento, una violación procesal existe cuando los hechos o actos por los que se instaura el procedimiento administrativo ocurren en un tiempo anterior a la vigencia de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, si la etapa de investigación relativa inicia cuando ya se encontraba en vigor, y las autoridades correspondientes indagan e inician el procedimiento, lo substancian y lo resuelven con la ley anterior.

Aun cuando la autoridad cumpla con formalidades del procedimiento dentro del expediente, al garantizar que el servidor público sea oído, ofrezca y desahogue medios de prueba en su defensa, alegue lo que a sus intereses convenga para desvirtuar las conductas irregulares que se le atribuyan, y reciba la resolución relativa; esas garantías no corresponden con el derecho fundamental de seguridad jurídica que en su favor tutela el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si no se realizan conforme a la ley aplicable al caso concreto. De forma tal, que la certeza jurídica para el servidor público consiste en que la investigación de la conducta y la instrumentación de los actos tendentes a resolver sobre la probable comisión de una falta administrativa y su presunta responsabilidad se realicen en estricto apego a la norma procesal que se encuentre vigente.



La razón estriba en que la protección de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica consiste en hacer eficaz la garantía de que una autoridad sólo puede realizar aquello que la ley le permite en la esfera de las atribuciones que le concede; por tanto, un servidor público presuntamente responsable puede compeler al órgano interno de control –como ente investigador– para realizar una averiguación según reglas específicas establecidas en la normativa exactamente aplicable a su situación jurídica, las que se traducen no solo en el conocimiento completo y objetivo del acto imputado, también, en que la conducción del procedimiento para resolver sobre la infracción será conforme a las reglas instauradas para el fin por el legislador con anterioridad a la conducta que se le revisa, para evitar arbitrariedad.³⁶

En particular, una interpretación del artículo noveno transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios desde una consideración de la materialización de la conducta y no desde el inicio de la etapa de investigación relativa a la instauración de un procedimiento administrativo disciplinario afectaría las defensas del presunto responsable y repercutiría en la satisfacción de la confianza en la vigencia del orden jurídico.³⁷

Precisamente, en un marco normativo de constitucionalidad y legalidad que corresponde con un modelo teórico filosófico y político relativo a la aplicación de la justicia como imparcialidad, el Estado, a través de sus instituciones, garantiza de forma consistente la seguridad jurídica, y esta, debe ofrecerse de manera perceptible y tangible para las personas, no sólo en la instancia jurisdiccional, sino desde la actuación de los operadores jurídicos que en la esfera administrativa de los órganos internos de control interpretan y aplican la ley que regula la responsabilidad administrativa, con un efecto integrador: la sanción, la disuasión, la certeza en la protección de los derechos personales y su armonía con el interés social, para la conservación del orden público.

En un Estado cuyo orden jurídico se fundamenta en la obligación de todas las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, es prioritario actualizar continuamente los supuestos normativos contenidos en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que reconocen el acceso efectivo a la justicia.

Así, el sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos se consolida cuando, la autoridad instructora del procedimiento de investigación observa la norma sustantiva y adjetiva, a fin de respetar los derechos fundamentales de aquellos, al tiempo que

³⁶ Portal de Sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, Recurso de Revisión RR/8/2020, Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior.

³⁷ Portal de Sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, Recurso de Revisión RR/8/2020, Cuarta Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior.



vela por el interés social y el orden público de la colectividad, a quien le importa que el servicio público se desempeñe de manera idónea, por personas disciplinadas que actúen con apego a la ley, objetivas, profesionales, honradas, leales, imparciales en sus decisiones, íntegras, que cumplan su ejercicio en forma eficaz y eficiente.

La finalidad del procedimiento en esta materia consiste en determinar si existe una falta administrativa y una responsabilidad imputable y, por tanto, sancionable. Al ser eminentemente sancionador, la potestad del Estado debe fundarse objetivamente, de manera reforzada, pues se trata de sus propios agentes a quienes se disciplinará o castigará con motivo de una infracción a las obligaciones y a los principios del servicio público, por el desempeño de una función pública.

Esa situación especial frente al orden público no les impide gozar de los derechos garantizados por la Constitución y las leyes para las personas que viven en el territorio mexicano. Entonces, el debido proceso como garantía de seguridad jurídica indica certeza, es decir, precisa la forma en que se conducirá la autoridad o la institución en un procedimiento en contra del servidor público y le permite conocer exactamente cómo puede defenderse de una imputación, según la norma que rija la serie de actos que se desarrollarán delante de aquella para determinar su situación jurídica.

De este modo –según corresponda con el caso, de forma congruente con los hechos, con las personas, con la solicitud de la autoridad investigadora como promovente o recurrente y con la interpretación de la norma–, los momentos de aplicación de la ley –investigación, substanciación y resolución– permiten la efectivización de los principios que rigen el procedimiento de responsabilidad administrativa: legalidad, presunción de inocencia, adecuada defensa, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos, en el debido proceso.

Lo anterior no implica que para resolver el fondo de la cuestión deje de aplicarse la sanción prevista en la norma sustantiva, perteneciente sí, a la ley abrogada, atendiendo a la temporalidad en que se exteriorizó la conducta, lo que contribuye para dar eficacia constitucional a los derechos fundamentales contenidos en el artículo 14 y 16; garantía que atiende también a las directrices internacionales contenidas en el artículo 9 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, según el sistema interamericano para su protección, del que México es parte.

Así, el operador jurídico, en la sede administrativa o en el órgano jurisdiccional realiza una labor de conocimiento de los hechos o actos jurídicos, a fin de observar si se crean consecuencias exigibles a un servidor público por acción, omisión o tolerancia; al interpretar atribuye un significado al texto normativo, lo que ocurre cuando el hecho o acto concreto actualiza la hipótesis indeterminada de la ley. (Guastini, (2015))



CONCLUSIÓN

Dado que en el sistema constitucional y legal lo administrativo sancionador es un área reconocida como de estricto derecho conviene, para la adecuada implementación del nuevo modelo adjetivo, que los órganos internos de control en sus áreas de investigación sean congruentes al determinar la temporalidad en su inicio, con ello velar porque se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, garantizar una adecuada y oportuna defensa, otorgar seguridad jurídica al servidor público; al mismo tiempo que fortalecen el buen funcionamiento de la actividad del Estado en los entes públicos a través de la evaluación del desempeño y aplicación de las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Por tanto, se preserva el interés social de que el servicio público se realice por personas capaces e idóneas que cumplan de manera profesional y eficiente con la facultad concedida por la ley, al formar parte de una institución de atención a la sociedad; y se preserva el orden público al prevalecer en la decisión el respeto a la prescripción punitiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Cossío Díaz, José Ramón (coord.) (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada III*, México, Tirant lo Blanch.
- Delgado Carbajal, Baruch F. (2021), *La Responsabilidad Administrativa Aspectos Sustantivos y Procesales*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José (coord.) (2016), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Fierro, A. (2017), *Responsabilidad de los Servidores Públicos: Del Castigo a la Confianza*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Häberle, P. (2016), *El Estado Constitucional*, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nateras, Martha E. y Rodríguez, E. (Coords), (2017), *La Administración Pública y el Gobierno en México, Desempeño y Procesos Gubernamentales: “La Filosofía de John Rawls como Fundamento de la Justicia Administrativa en México”*, México, UAEM-Porrúa.
- Pérez, M. (2019), “El nuevo régimen de responsabilidades administrativas en México: una comparación con el régimen anterior”, Universidad La Salle, Repositorio Institucional REIMS, Red de Universidades La Salle, <https://repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/1376>, 16 de septiembre de 2020.
- Rawls, J. (2018), *Teoría de la Justicia*, duodécima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.



Monroy Cruz, Ma. Guadalupe. “El inicio de la investigación por responsabilidad administrativa”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 13, número 26, julio – diciembre 2022, pp., ISSN 2007-8137, e-ISSN 2683-2577

Vázquez, R. (2019), *Teorías Contemporáneas de la Justicia. Introducción y Notas Críticas*, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Instrumentos Internacionales

Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969.

Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996.

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 1997.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), *Diario Oficial de la Federación* el 05 de febrero de 1917, última reforma: 28 de mayo de 2021.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016), *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, última reforma: 22 de noviembre de 2021.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1917), *Gaceta del Gobierno del Estado de México* los 10, 14 y 17 de noviembre de 2017, última reforma: 11 de octubre de 2021.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (2017), *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 30 de mayo de 2017, última reforma: 24 de septiembre de 2020.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (1995), *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 08 de septiembre de 1995, última reforma: 05 de abril de 2021.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995), *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 15 de septiembre de 1995, última reforma: 10 de septiembre de 2021.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1993), *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 02 de marzo de 1993, última reforma: 03 de septiembre de 2021.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (1994), *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 18 de julio de 1994, abrogada por Decreto 207, publicado el 30 de mayo de 2017 en el mismo órgano.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (octubre de 2019), RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY



Monroy Cruz, Ma. Guadalupe. “El inicio de la investigación por responsabilidad administrativa”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 13, número 26, julio – diciembre 2022, pp., ISSN 2007-8137, e-ISSN 2683-2577

GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: PC.I.A. J/157 A (10a.), libro 71, tomo III, p. 3205.

— — — — — (2020), RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: 2a./J. 47/2020 (10a.), libro 79, tomo I, p. 898.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2009), *Caso González y Otras vs. México*, Ficha Técnica, párrafos 290 y 291, 16 de noviembre de 2009.

Publicaciones

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019, septiembre de 2020.

Guastini, R. (2015). *Interpretación y construcción jurídica*. Isonomía, (43), 11-48, recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182015000200002&lng=es&tlng=es, enero de 2021.