

ANTICORRUPCIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

**Alejandro Carlos Espinosa
Rafael Francisco Ortiz de la Torre
Coordinadores**



Prólogo
General Luis Rodríguez Bucio
Comandante de la Guardia Nacional
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Guardia Nacional

Segunda Edición

ANTICORRUPCIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Segunda edición

ANTICORRUPCIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Segunda edición

Alejandro Carlos Espinosa
Rafael Francisco Ortiz de la Torre

Coordinadores



SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA
GUARDIA NACIONAL

La presente obra ha sido dictaminada y aprobada para su publicación, de acuerdo con el sistema de revisión por pares doble ciego.

Cuidado de la edición: Alejandro Carlos Espinosa

Corrección de estilo: Raúl Rodríguez Alejandre

Formación tipográfica: Martha Lilia Prieto Encinas

Portada: Alejandra Georgina Zacarías Condado

Anticorrupción en la Seguridad Pública

© Dr. Alejandro Carlos Espinosa & Lic. Rafael Francisco Ortiz de la Torre (coords.)

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reproduzcan, plagien, distribuyan, o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicación a través de cualquier medio, sin preceptiva autorización.

Segunda edición 14 de diciembre del 2019.

D.R. © Policía Federal/Guardia Nacional (Acuerdo por el que se emite los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal DOF 30 de septiembre de 2019).

Boulevard Adolfo Ruiz Cortines #3648, Col. Jardines del Pedregal, 01900 Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México.

POLICÍA FEDERAL/GUARDIA NACIONAL

ISBN: 978-607-98265-1-2

Impreso y hecho en México.

Dr. Alfonso Durazo Montaña
Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana

Lic. Ricardo Mejía Berdeja
Subsecretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana

Gral. Div. D.E.M. Ret. Luis Rodríguez Bucio
Comandante de la Guardia Nacional

Mtro. José Sigifredo Valencia Rodríguez
Comisionado General Interino de la Policía Federal

General de Brigada D.E.M. Miguel Ángel Huerta Ceballos
Coordinador Operativo Institucional de la Guardia Nacional

Contraalmirante de Infantería Ret. Gabriel García Chávez
Coordinador Operativo Institucional de la Guardia Nacional

Dra. Patricia Rosalinda Trujillo Mariel
Coordinadora Operativa Institucional de la Guardia Nacional

Mtro. José Herrera Chávez
Coordinador del Sistema de Desarrollo Policial

ÍNDICE

Prólogo	
<i>Gral. Div. D.E.M. Ret. Luis Rodríguez Bucio</i>	9

CAPÍTULO PRIMERO PRINCIPIOS RECTORES DEL ACTUAR POLICIAL

Principios rectores de la actuación policial	
<i>Dra. Patricia Rosa Linda Trujillo Mariel</i>	15
Liderazgo, acción de mando, formación y profesionalización en la Guardia Nacional	
<i>Mtro. José Herrera Chávez</i>	35
El proceso de permanencia en el desarrollo policial, como principio rector del actuar de los integrantes de las instituciones de seguridad pública	
<i>Mtra. María de Jesús Ruiz Piña</i>	47

CAPÍTULO SEGUNDO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Naturaleza jurídica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y sus alcances en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción	
<i>Dra. Yolanda Martínez Martínez</i>	57
El principio de legalidad en la actuación policial	
<i>Dr. José Guadalupe Medina Romero</i>	75

La reconfiguración del Derecho Disciplinario en México <i>Mtro. Fernando Martínez García</i>	85
---	----

CAPÍTULO TERCERO
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La Justicia en el Sistema Nacional Anticorrupción <i>Lic. Rafael Francisco Ortiz de la Torre</i>	99
---	----

CAPÍTULO CUARTO
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Responsabilidades Administrativas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas <i>Lic. José Gabriel Carreño Camacho</i>	107
Sanción de faltas graves <i>Mtro. Javier Vargas Zempoaltecatl</i>	117

CAPÍTULO QUINTO
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Las Reformas Constitucionales de 2008 (Justicia Penal), 2011 (Derechos Humanos) y 2015 (Sistema Anticorrupción) como herramientas de los Derechos Humanos contra la Corrupción <i>Dr. Alejandro Carlos Espinosa</i>	137
--	-----

CONFERENCIA MAGISTRAL

Breves consideraciones en relación al fenómeno impunidad <i>Mtro. Manuel Antonio Magaña Moheno</i>	159
---	-----

PRÓLOGO

“En un espíritu corrompido no cabe el honor”

CORNELIO TÁCITO

La Guardia Nacional, como institución de seguridad pública, responsable de aportar soluciones a la problemática social del país, impulsa la investigación y el desarrollo del conocimiento de los servidores públicos para fomentar la cultura del estudio científico y aplicación de la metodología. En este sentido es que esta segunda edición de un tema fundamental para las políticas públicas de la Cuarta Transformación en materia de combate a la corrupción es bienvenida.

Si miramos en retrospectiva, el agravamiento de la crisis de la violencia e inseguridad en el país abarca tres décadas. Es evidente que la solución a dicho problema exige tiempo y una adecuada estrategia para evitar las inconsistencias y porosidades de un modelo rebasado. De igual forma, debe reconocerse que su cabal solución no depende únicamente de las instituciones encargadas del sector de la seguridad pública, sino que se requiere un cambio de paradigma que atienda las causas de ambos fenómenos mediante el mejoramiento de las condiciones de empleo, educación y salud que nos permita pensar en un ascenso más rápido al cumplimiento de la Ley por convicción.

En ese sentido, se debe contemplar a la Guardia Nacional como parte de una estrategia amplia para atender el problema. La integración del naciente cuerpo de seguridad pública contempla a elementos que, por su destacada trayectoria en la carrera, han recibido adiestramiento y formación de alto perfil. Si bien es cierto que, deben continuarse los esfuerzos de profesionalización, la solidez ética y doctrinaria de sus integrantes asegurará que la institución sea firme y mantenga un espíritu de cuerpo que no dé cabida a los actos de corrupción.

La Guardia Nacional es un cuerpo civil destinado a generar la mayor confianza en la ciudadanía. Ello se respalda en el elevado nivel de desarrollo profesional de sus integrantes. La formación que reciben los elementos contribuye a su óptimo desempeño y a encarar con efectividad y eficiencia el complejo entorno que plantea la realidad mexicana, caracterizada por la conflictividad, altos niveles de violencia y elevadas tasas de incidencia delictiva.

El país ha sido testigo no solo del proceso de creación constitucional de la Guardia Nacional, sino que, en paralelo, se han aprobado las Leyes secundarias, el soporte presupuestal, la estructura administrativa y organizacional. Asimismo, se efectuó un despliegue operativo que cuenta actualmente con 72,000 elementos en todo el

país. Con el acuerdo de transferencia de los elementos de la Policía Federal a la Guardia Nacional se prevé que para final de año la Guardia Nacional contará, a partir de entonces, con 92,000 elementos, todos desplegados bajo un mismo mando y para cumplir con una sola política de seguridad.

Como sucede en cualquier país del mundo, el nuestro padece importantes amenazas. Esta realidad y las urgencias que presenta la inseguridad pública, propiciaron el surgimiento de la Guardia Nacional con recursos humanos y materiales provenientes de las Fuerzas Armadas y que operan en circunstancias de igualdad con elementos de la Policía Federal. El Ejército y la Marina han tenido la capacidad de adaptarse a esa realidad en la ruta de lograr la legalidad nacional.

La Guardia Nacional involucra para su operación un modelo óptimo de coordinación entre las distintas áreas que la conforma y sus integrantes. Para todos ellos se han gestionado capacitaciones y cursos en Derechos Humanos; uso de la fuerza; perspectiva de género; defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, cultura de la legalidad, así como el desarrollo de competencias básicas, para labores de investigación, prevención y protección.

La base del actuar en la función policial y por ende de la Guardia Nacional se sustenta en sus principios rectores, mismos que destaca con puntualidad la Doctora Patricia Rosalinda Trujillo Mariel, quien realizó una eficiente coordinación para la transición de los recursos humanos, financieros y materiales a la Guardia Nacional en su contexto de creación, circunstancia que se aprecia porque marca esa suma de valores interinstitucionales que refieren líneas superiores.

El liderazgo, la formación y profesionalización en el combate a la corrupción son sin duda las armas y los escudos con los que se librará satisfactoriamente la batalla contra la corrupción, por lo que se aprecia al Mtro. José Herrera Chávez su aportación en este sentido.

La Guardia Nacional está obligada a tener en el mediano plazo la totalidad de sus elementos con Certificado Único Policial, que tiene entre sus presupuestos la aprobación de los exámenes de Control de Confianza, de ahí que se aprecie a la maestra María de Jesús Ruiz Piña su colaboración en el marco del capítulo primero sobre los principios rectores del actuar policial.

El capítulo segundo de la obra alude a la Administración Pública Federal, de modo que la interrelación entre el marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se conjugan para conocer la naturaleza jurídica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Tema que es tratado para beneficio del lector de manera sistemática por Dra. Yolanda Martínez Martínez, quien cuenta con una experiencia vasta en el modelo a partir de su desarrollo profesional como académica y servidora pública en materia de seguridad.

Por su parte, el Mtro. José Guadalupe Medina Romero, catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, reflexiona sobre la importancia del principio de legalidad en la actuación policial en un diálogo continuo con el lector y subraya que la fi-

nalidad del debido proceso es el control racional de las leyes que sustentan el Estado de Derecho. De ahí la importancia del carácter procedimental que da legitimidad a las acciones de las autoridades públicas.

Sin duda alguna, el nuevo esquema de responsabilidades administrativas es fundamental para las contrataciones públicas, mismo que se explica de forma pragmática y asequible en el artículo “La reconfiguración del Derecho Disciplinario en México”, del Mtro. Fernando Martínez García, Director General de Responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública, a quien apreciamos el compartir estos elementos de alta utilidad para el desarrollo de la función pública.

El capítulo tercero del libro, que profundiza en el Sistema Nacional Anticorrupción, es abordado por el Lic. Rafael Francisco Ortiz de la Torre, quien se destaca por su probada trayectoria y conocimientos sobre la función pública. El autor describe sistemáticamente las condiciones que fortalecen el actuar de los servidores públicos en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. Así, destaca la importancia de la profesionalización y educación, el correcto funcionamiento de la carrera profesional, la disciplina y el *ethos* que se imprime en los integrantes de las entidades públicas con el objetivo de dignificar la función policial.

La transversalidad que han significado las reformas en materia de anticorrupción y respecto a las responsabilidades administrativas, es el tema de estudio del Capítulo Cuarto y en torno al cual nos presenta su aportación Mtro. José Carreño Camacho. El autor retoma la trascendencia que tiene el respeto al debido proceso como piedra angular sobre el cual se genera el cambio cultural y que sienta las bases que permiten la transformación en la ejecución de los procedimientos de responsabilidad.

Este capítulo en comento es abundado por la contribución de Mtro. Javier Vargas Zempoaltecatl, que desde su experiencia y conocimiento del ejercicio público, profundiza en los mecanismos para la investigación, substanciación y sanción de las faltas a las responsabilidades de los servidores públicos. Destaca el énfasis que hace el autor sobre la coordinación entre distintas autoridades que intervienen en el Sistema Nacional Anticorrupción.

El capítulo quinto y último sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Penal Acusatorio, cierra con el trabajo del Dr. Alejandro Carlos Espinosa, quien desde su experiencia tanto universitaria como en diversos cargos en el área de procuración de justicia y seguridad vinculados con la profesionalización, nos presenta un análisis que pone en el centro de la discusión a los derechos humanos como vector que obliga a los servidores públicos a cumplir con el debido proceso, desde la operación, tanto en procedimientos penales como en aquellos que tienen que ver con actos de corrupción.

Cierra los contenidos del libro la Conferencia Magistral denominada “Breves Consideraciones en relación al Fenómeno Impunidad” de Manuel Antonio Magaña Moheno, en donde destaca el binomio del flagelo que debemos desterrar: impuni-

dad-corrupción, lo que hace, desde su experiencia como especialista en tareas de inteligencia e investigación en materia de combate a la corrupción a partir de los Órganos Internos de Control.

Gral. Div. D.E.M. Ret. Luis Rodríguez Bucio
Comandante en Jefe de la Guardia Nacional

Ciudad de México, 12 de noviembre de 2019

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPIOS RECTORES DEL ACTUAR POLICIAL

PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACIÓN POLICIAL

*Dra. Patricia Rosa Linda Trujillo Mariel**

ABSTRACT

El presente artículo tiene como objetivo central abordar los principios y valores de una de las más importantes Instituciones de seguridad del país, la Policía Federal, cuya misión es salvaguarda a los seres humanos que conforman la sociedad mexicana, tarea máxima del Estado de Derecho.

Sumario: 1.1 Elementos de la Axiología Policial. 1.1.1 Código de Conducta de la Policía Federal. 1.2 Obligaciones y responsabilidades de proteger y servir a la comunidad. 1.3 Principios rectores disciplinarios

INTRODUCCIÓN

Ser integrante de la Policía Federal es un gran compromiso, que deriva no tan sólo en el entendimiento de lo que es un valor, sino lo que es vivir en un valor. La institución cuya historia se inicia desde 1928, ha experimentado transformaciones que derivan en la modificación de su nombre, pero que no inciden en su esencia: proteger y servir a la comunidad. Hoy con la 4ª. Transformación, nuestro gobierno plantea una nueva estrategia de seguridad. En este esquema se considera la participación de la Policía Federal que en sinergia laboral con la Policía Militar y la Policía Naval, constituyen ya la Guardia Nacional. Este ente de carácter civil que conlleva la doctrina militar y los ejes de vinculación y proximidad ciudadana así como el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, se encamina con una meta... proteger y servir a la comunidad para promover la Paz y la Justicia en nuestra Patria.

Es un gran reto, que se guía por un modelo de cero corrupción. Y es aquí justo en esta última expresión, cuando se requiere no tan solo conocimiento, cultura, entrenamiento o habilidades y estrategias, se exige una conducta ética y responsable.

* Doctorada, escritora, investigadora y ensayista en las áreas de ciencias forenses y campos afines, Fundadora del proyecto de la División Científica en el área de Criminalística de la otrora Policía Federal y actualmente Coordinadora Operativa Institucional de la Guardia Nacional.

Y este tipo de comportamiento se enmarca en el respeto a los Derechos Humanos, los Principios rectores, el reconocimiento de obligaciones y responsabilidades. A esto se suma un proceso de aprehensión al código de ética y al respeto de la normatividad vigente que resguarda la integridad de la persona. Así, la Policía Federal como un ente creado y fundamentado sobre los valores y principios universales en favor de la seguridad de las personas, actualiza su quehacer y demanda de sus integrantes la fortaleza y capacidad de adaptación ante los retos que permiten hoy consolidar una nueva institución llamada Guardia Nacional. Así, con la suma de talentos que generan sinergia entre las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina se prevé que en el diario quehacer cotidiano se maximice la fuerza e inteligencia de respuesta que se requieren para brindar bienestar a nuestra nación.

La búsqueda de los esquemas que preserven la protección y el servicio del bien jurídico tutelar máximo en un Estado de Derecho que es el ser humano es lo que genera el espíritu de cuerpo y entusiasmo las nuevas tareas.

En su nonagésimo primer aniversario nuestra casa laboral, refleja mayor compromiso, solidaridad, altruismo, honor, valor y gran profesionalismo en sus integrantes de la misma forma que desde el primer día en que apareció en el entorno mexicano, como se citó, en el año de 1928.

Su quehacer comprometido y responsable, en este 2019, es reconocido y la prueba de ello es la consideración de esta gran institución para ser uno de los grupos que den origen a la Guardia Nacional. Esto más que enorgullecer a quienes están suscritos en sus filas, los impulsa a ser cada día mejores.

Y ser mejor significa apreciar los retos que las demandas sociales exigen de los servidores públicos y que son identificadas con mayor fuerza, cuando el ámbito del quehacer se enuncia en la noble tarea de la Seguridad.

Por ello, hablar de excelencia en el servicio, significa el apego irrestricto a la normatividad positiva vigente. Es observancia total al respeto de los Derechos Humanos así como Legalidad, Honestidad, Honradez, Objetividad y Profesionalismo en cada uno de los actos que se realicen.

De ahí que un comportamiento de calidad en el ámbito de la Seguridad y Protección Ciudadana, debe inscribirse en los criterios de cero corrupción. Entendida esta palabra como la descomposición de la ética y moral que conlleva a situaciones que denigran al servidor público que las comete y que condiciona un daño directo no sólo a quienes se afectan, sino al universo entero.

Por ello, el conocer los Principios Rectores en el actuar Policial, es y debe ser una condición inherente a su ejercicio.

De ahí la importancia de ubicar cómo se genera un principio de valor y bajo qué criterios este ejercicio, conlleva incluso a la felicidad de quien lo realiza con la autenticación de sus actos, el autogobierno de sus labores y la autodirección continua hacia la excelencia en el proceder y la calidad en el servir para proteger a la comunidad.

La Guardia Nacional tiene la gran responsabilidad de hacer llegar a la ciudadanía que la Paz y la Justicia, no son emblemas retóricos, son realidades que con la suma de esfuerzos en los que se priorice la integridad de la actuación se alcanzará. Y esto se alcanza con pilares de capacitación, doctrina, axiología, disciplina en torno a la vinculación y proximidad ciudadana bajo la observancia de los Derechos Humanos y la Cultura de la Paz.

De ahí la importancia de generar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el estilo de ejercicio bajo el esquema de anticorrupción.

1.1 ELEMENTOS DE LA AXIOLOGÍA POLICIAL

¿Qué es un valor? Es algo que se ubica como necesario y útil. En el área de la moral, un valor es lo que lleva a la persona a defender y crecer como ser humano. Es aquello que lo conduce hacia el bien. Y si es lo que guía al bien implica bienestar y bondad, así como una mejora continua en el ejercicio vital. Un valor es intrínseco a la bondad. Por ello algo que conduzca a la expresión de la bondad es un valor.

Para actuar sobre la perspectiva del valor, es necesario ubicar entonces que es lo bueno. Hacia dónde se dirigen nuestros pasos, hacia dónde debemos dirigir nuestro esfuerzo para lograr el bien.

El camino del bien, implica los conceptos que involucran el criterio de la verdad. La verdad se construye día a día, con perseverancia. Si bien es cierto es un trabajo arduo, no es imposible. La fórmula de la verdad conlleva justicia, honestidad, integridad y paz. La justicia que implica dar a todos lo que se merecen. La honestidad, es la capacidad de transmitir honor; a lo que se realiza y a la forma en la que se realiza. Integridad expresa que no hay dobleces al momento de actuar, pensar o sentir. Y la paz, es un criterio que obre el valor. Un valor, es algo que la sociedad considera útil ypreciado. Es un elemento que se reconoce y se estima en alto nivel social por la magnitud de los resultados que ofrece en pro del entorno.

Alrededor de toda esta apreciación sobre el valor, debe considerarse cómo se gesta un valor en la persona. Y en este sentido las creencias que posee cada individuo son esenciales.

Las creencias surgen en el individuo desde la percepción del mundo. La percepción es la capacidad de recibir a través de los sentidos los diferentes estímulos del medio.

Las creencias corresponden entonces al juicio que sobre un objeto, elemento, persona o espacio realiza una persona en base al aprendizaje que desarrolló en su núcleo primario que es la familia, y también las que adquiere a lo largo de su proceso de socialización.

Entre más pequeña sea en edad la persona cuando recibe la inclusión de la creencia en su vida, mayor impacto tendrá a lo largo de la existencia.

Y obviamente las creencias están ligadas al ambiente social, religioso, cultural, filosófico y científico sólo por citar algunos entornos que penetran en el individuo y generan un comportamiento.

Tener creencias es contar con expectativas sobre el suceso, y cuando esto se tiene, se genera una postura, y por ende una consideración de valor o carencia del mismo.

La percepción genera un pensamiento, el pensamiento conlleva acción y la acción está custodiada por nuestras creencias y valores.

De ahí la importancia de identificarlos y orientarlos en el sentido del “nosotros” que compete a la moral.

Y para entender cuál es la dinámica y la estructura del valor, existe un campo especializado que se incluye en la Axiología.

Dentro de la Axiología se concibe la:

- Ética y la
- Moral.

La Deontología estudia el conjunto de principios y valores que nos permiten ubicar:

- El deber ser y procurar el bien y
- Evitar la ausencia del bien en nuestras acciones.

Es ineludible que al expresar conceptos sobre ética, se cite a Aristóteles. Filósofo, pensador, político, matemático, naturalista, precursor de las ciencias naturales y de la conducta además de analista y observador tenaz del bien común.

Aristóteles nacido en Tracia, pensador griego clásico. Discípulo de Platón. Fue hijo de un médico de la corte llamado Nicómaco. Su padre murió cuando él era muy joven y fue apoyado en su formación por su cuñado.

Se desarrolló como mentor de Alejandro Magno. Expuso sus reflexiones sobre la ética, con la única finalidad de promover en su hijo, a quién puso el nombre de su padre Nicómaco, el camino hacia la felicidad.

Su obra máxima en el terreno de la conducta dirigida al bien es: “Ética a Nicómaco”, aunque también sobresalen: “Ética a Eudemo” y “La Gran Moral”.

Para Aristóteles, la tendencia del hombre hacia la felicidad estaba orientada al bien.

Aristóteles en el capítulo 1 de su libro 1 titulado “Ética a Nicómaco”, señalaba: “Todo arte y toda investigación científica, lo mismo que toda acción y elección, parecer tender a algún bien...”; y por ello se deben definir con toda pulcritud el bien específico de cada elemento, lo que dijeron ser de aquello a lo que todas las cosas aspiran que es el bien último del hombre, la felicidad.

Aristóteles comentaba que no hay un solo fin, ya que existen muchas acciones y citaba: “Siendo como son en gran número las acciones y las artes y ciencias, muchos serán por consiguientes los fines. Así, el fin de la medicina es la salud; el de la construcción naval, el navío: el de la estrategia, la victoria, y el de la ciencia económica, la riqueza” (“Ética a Nicómaco”, libro 1,1)

De esta forma se afirma, que el fin del Policía Federal, es “Proteger y Servir a la Comunidad”

Así, Aristóteles asevera, que todo acto humano, tiende a la realización de un fin, que se identifica con el bien buscado. De esta manera, cada acción, ejecutada por el hombre, se convierte en un instrumento para conseguir otro fin. Todo para llegar al fin último del hombre que es la felicidad, que se ubica como el bien supremo. Así la felicidad, es el bien último al que todos se dirigen porque como seres humanos somos y estamos programados para ser felices. El gran dilema es el desconocimiento de esta importante condición.

La cuestión es ubicar... ¿qué es la felicidad? Es un estado psicoafectivo, mental a través del cual el hombre logra su plenitud. No es un poder, o un estatus, es bienestar personal y comunal. Así, de manera sencilla y contundente, Aristóteles atestigua que la felicidad es el ejercicio del bien. Y este se logra en el adiestramiento adecuado de las funciones para la cual fue programada de forma natural cada sujeto. Igualmente, quién implementa una acción contraria a su naturaleza, actúa en contra de su propia naturaleza y por ende actúa mal.

Quién en cambio opera conforme a la acción para que la que fue destinado, es decir cumple su fin, alcanza el bien. Por tanto actúa de manera virtuosa. El ser humano es una substancia, constituida por alma y cuerpo. Presenta dos características que lo distinguen de cualquier otro ser: voluntad e inteligencia. Estos dos componentes, son inherentes a su naturaleza racional. De ahí se deriva que en el hombre existan virtudes, las virtudes éticas propias de la voluntad del hombre y las virtudes dianoéticas, propias de las funciones intelectivas del alma.

La prevalencia de cada una de las virtudes éticas y dianoéticas, dependen de diferentes orígenes.

La virtud dianoética, depende del conocimiento adquirido.

Y la virtud ética, depende del hábito, de la costumbre.

Por ello, si un Policía Federal realiza las funciones propias que le corresponden, de manera cotidiana, conforme a los principios y valores que lo distinguen, actuará bien y será virtuoso, de lo contrario, corromperá su ejercicio.

Esto derivado a que actuará por “costumbre” conforme a la norma y su actuación condicionará el cumplimiento de un fin, que se encamina a un bien. Bien, que trasciende a la calidad de vida que se traduce en seguridad.

Para que esto se pueda expresar, se requiere por tanto cumplir las cualidades que enmarcan las siguientes palabras:

- Disponibilidad,
- Constancia y
- Sinceridad.

Que se pueden enunciar también a través de la autenticación, autocontrol, autogobierno y autorreingeniería personal.

De tal forma que acorde con Aristóteles, la virtud es...

“La virtud es, por tanto, un hábito selectivo, consistente en una posición intermedia para nosotros, determinada por la razón y tal como la determinaría el hombre prudente. Posición intermedia entre dos vicios, el uno por exceso y el otro por defecto. Y así, unos vicios pecan por defecto y otros por exceso de lo debido en las pasiones y en las acciones, mientras que la virtud encuentra y elige el término medio. Por lo cual, según su sustancia y la definición que expresa su esencia, la virtud es medio, pero desde el punto de vista de la perfección y del bien, es extremo.” (“Ética a Nicómaco”, libro 2, 6).

Aristóteles abunda en el tema y señala que se requiere para alcanzar el fin último del hombre, enuncia, que se deben cumplir tres condiciones: la volición, la deliberación y la decisión. Existe una bella historia dentro de la mitología griega, que permite ejemplificar el porqué de estas tres condiciones, ya que expresa en una forma eufemística el de qué manera se presenta la interacción del alma, el ser y la razón en la persona. La historia se denomina: “Psique y Eros”

Por tanto, se relata a continuación:

La narración inicia cuando un rey y una reina, tenían tres hijas. La más pequeña se distinguía por ser la más bella e inteligente de las hermanas. Con respecto a ella, el oráculo había señalado que se casaría con un monstruo y moriría. Sumado a esta profecía, dado que su belleza era causa de celos de Afrodita. Esta deidad, mandó a su hijo Eros, para que la bella Psique fuese tocada por una de sus flechas y se enamorará del monstruo más temible de la tierra. Pero cuando Eros, también llamado Cupido, vio a Psique quedó prendado de su belleza y se pinchó accidentalmente. De esta forma quedo enamorado totalmente de ella. Eros se apasionó tanto por Psique que solicitó ayuda de Hermes quién considerado el dios de la luz y la verdad, alejaba a todos los pretendientes por lo que Psique permanecía en soltería. Alterados los padres de Psique por la ausencia de algún varón que la solicitará en matrimonio, pidieron ayuda a Hermes, quién recordando la petición de Eros, les indicó que la llevarán a una montaña para que un dios la desposara. Los padres de Psique obedecieron y aunque ello causó dolor en ambos cumplieron la indicación de la deidad. Llevaron entre llanto a Psique a la cima de la montaña y ahí se despidieron de ella. Psique de tanto llorar cayó en un profundo sueño. Cuando despertó se encontró en un jardín maravilloso frente de un extraordinario palacio. Ahí escuchó una voz que le decía que el Palacio le pertenecía y podía ocupar todo lo que en él había.

Todas las noches escuchaba la misma voz masculina, que la saludaba y animaba, tanto que ella se enamoró de la voz y aceptó desposarse con él. Su esposo le pidió como único requisito que sólo se vieran por la noche y que nunca prendiera la luz para verlo. Y le advirtió, que si alguna vez su curiosidad la vencía, ambos se separarían para siempre, porque donde hay amor no debe existir la desconfianza. Esto debido a que Cupido no quería que su amada supiera que él era un dios. Y anhelaba que sólo se enamorara de él en su esencia a través de su voz. Al principio así fue, y permanecieron mucho tiempo en total armonía. Pero Psique, quería saber de su familia. Pidió permiso a su esposo para regresar a la cima de la montaña y por un pase mágico permitir que sus hermanas fueran a verla. Cupido asintió y así fue. Sin embargo cuando sus hermanas llegaron y apreciaron todos los bienes de Psique se pusieron envidiosas y la mal aconsejaron. Le dijeron que si su esposo no quería que lo viera, era porque muy seguramente era el monstruo de la profecía y que ella tenía derecho a verlo. Después de sembrar el veneno las hermanas e Psique regresaron a sus casas. Psique decidió ver a su esposo, preparó una lámpara de aceite, y cuando casi iba a amanecer la encendió con sumo cuidado, su sorpresa fue máxima cuando se dio cuenta que Cupido era su esposo!!! De los nervios tropezó y derramó una gota de aceite en un ala de Cupido, quién al verse descubierto decidió marcharse. Psique entró en depresión total. Mientras tanto Afrodita al enterarse de lo sucedido, decidió encerrar en una jaula a su hijo Cupido para que no volviera a ver a Psique. Psique, pidió ayuda a los dioses. Ellos le dijeron que debía pedir perdón a Afrodita, la progenitora de Cupido, ya que sin saberlo, la había ofendido.

Entonces Psique, decidió ir con Afrodita y pedirle ayuda para regresar con su amado. Al principio Afrodita la despreció. Después decidió ponerle tres pruebas humanamente imposibles de cumplir.

La primera fue construir una pila de semillas, era tan duro este reto, que Psique empezó a llorar y las hormiguitas se compadecieron de ella y le ayudaron. Con el apoyo de estos pequeños insectos, Psique ideó un plan para atraer, transportar, acomodar y presentar las semillas. Esto le permitió aprender que la alquimia del amor era lo que ayuda a clasificar y ordenar sentimientos, emociones, prioridades y objetivos. Así como la importancia de que el razonamiento, se apoye en la intuición.

El segundo reto le fue dado cuando Afrodita se percató de que había cumplido en separar las semillas. Este consistió en traer ante la diosa los vellos dorados de los carneros del sol que vivían disputando el dominio de la manada. Para lograr alcanzar este nuevo desafío, se apiadó de ella el dios Helios –dios del sol- quien hizo descender sus rayos y con el atardecer permitió detectar que en los arbustos había abundancia de vellos de las bestias. Por la noche, Psique logró recogerlos. De esta forma Psique entendió que puede más la astucia que la confrontación, la negociación que la competencia y la inteligencia que la fuerza. Y apreció que utilizó el mejor momento aunque era el último del día. Lo que significó como enseñanza, que siempre hay un momento óptimo para cada elemento. Además de entender que hay que saber cuándo actuar pronto y cuándo dejar que las cosas por sí mismas se conformen.

Afrodita se encontraba admirada de la tenacidad de Psique. Le impuso un nuevo desafío tal vez totalmente imposible, llenar un recipiente de cristal con agua de los ríos del haberno. Psique ya había aprendido, uso su intuición, esperó el momento correcto y utilizó su inteligencia. Consideró que en lugar de bajar al haberno debía mejor subir a la montaña ya que de ella caía una cascada de agua que daba caudal a los ríos del infierno. Se encaminó a la montaña pero, cuando llegó, observó que existían dragones guardianes de la cima. Cima encarpada y peligrosa, pero su mente, enfocó el objetivo y deseó encontrar una vía... de repente el mismo Zeus (Dios magno en la mitología griega) se le apareció en forma de águila. El águila le retiró el frasco y se alejó. Pero Psique, no perdió la esperanza... al poco tiempo, llegó el águila con el frasco lleno del agua que Afrodita le solicitó. Esta nueva contienda, mostró a la razón humana, que lo imposible se alcanza cuando se tiene claro qué se anhela, qué se quiere. Hay una frase muy bella al respecto y señala: que cuando alguien desea algo con fuerza, el universo conspira a su favor. Qué hoy en día se resume como pronoiá. Psique, no quería un momento o algo de Eros, quería totalmente a Eros, en sí y por sí. Sin embargo el reto seguía y Afrodita era implacable, puso entonces un gran desafío, solicitó a Psique descender a los infiernos y recoger de Perséfone el ungüento de la belleza. Psique para lograr esta nueva prueba, recibió los siguientes consejos de la Torre de su castillo: que llevando dos monedas en la boca una para la ida y otra para la vuelta lograría que el barquero la trasladará sin necesidad de estar muerta. Debía llevar además un pan en cada mano, para dar de comer dos veces al perro de tres cabezas de la entrada. Tomar precaución de no ayudar a recoger leña caída al hombre con discapacidad en su pierna, evitar salvar a quién se ahogará, ignorar la ayuda que ofrecieran los muertos para que ella bajará de la embarcación y finalmente no abrir el frasco y regresar de inmediato al tenerlo. Todo lo anterior instruía a Psique a **NO DISTRAERSE DE SU META**. Lo que implicaba priorizar. Ya que como meta individual promueve el crecimiento individual. Y creciendo de manera personal se puede ofrecer a la pareja para promover el equilibrio. Psique animada por él logró de su meta, cumplió al pie de la letra lo que la Torre de su Castillo le había indicado. Pero sintiéndose muy atraída por presentarse totalmente bella ante su amado, pensando que su belleza se había alterado... en un momento de emoción... abrió el frasco... este ¡estaba vacío! Esto era una nueva lección para Psique, la belleza se logra con lo vivido, con lo que se experimenta, incluso con lo que se sufre. Psique cayó en letargo y sin vuelta atrás alcanzaría la muerte... Eros, mientras tanto, se enteró de todo lo que había pasado con Psique y de lo que estaba sucediendo con ella, y como se había recuperado de la quemadura de sus alas, se escapó de la jaula en la que su propia madre Afrodita lo había encerrado. Voló hacía Ades para rescatar a Psique. Lanzó una de sus flechas, despertó a Psique la llevó ante Afrodita para que le entregará el frasco. Afrodita reconoció el aprendizaje de Psique y con la ayuda de Zeus, Psique se convirtió en diosa, se casó con Eros y tuvieron una hermosa hija llamada: Hedoné... que significa... Placer, que es sinónimo de Felicidad.

Esta historia, reside en la humanización y la expresión del espíritu. Demuestra que de la combinación del alma y el amor, deriva la plenitud, el bienestar, la felicidad.

La voluntad, la deliberación y la decisión, fueron claves para que Psique y Eros consumaran su amor.

Su esfuerzo supero los retos. Se dice que la inteligencia es ciega porque sigue a la voluntad. Y la voluntad es la fuerza que transforma. Voluntad sin deliberación, no tiene resultados. Y si a la voluntad y a la deliberación se añade la decisión, se obtienen grandes metas que trascienden.

Y todo esto, se consume para lograr que cada sujeto exprese en su máximo potencial el acto que le permita formular su propia naturaleza y asimismo, alcanzar su fin.

1.1.1 Código de Conducta de la Policía Federal

El Código de Conducta de la Policía Federal integra reglas generales aplicables a las funciones diarias que realizan las y los policías federales.

Los Valores del Código de Conducta de la Policía Federal

Se construye a partir de los Principios Constitucionales y Valores que rigen la actuación policial.

Los Valores de la Policía Federal, en el marco del cumplimiento al Código de Conducta son:

1. **Interés Público:** actuar en todo momento bajo la búsqueda de la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad, por encima de intereses y beneficios particulares que sean ajenos a la satisfacción colectiva.
2. **Respeto:** conducirse con austeridad y sin ostentación, otorgando un trato digno y cordial a las personas en general, así como las y los compañeros de trabajo, superiores y subordinados, de tal manera que el respeto a sus derechos propicien el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento, a través de la eficacia y el interés público.
3. **Respeto a los Derechos Humanos:** acatar los derechos humanos y en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizar, promover y protegerlos, de conformidad con los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad.
4. **Igualdad y No Discriminación:** prestar sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en origen étnico o nacional, color de la piel, cultura, sexo, género, edad, discapacidades, características genéticas, situación migratoria, embarazo, lengua, opiniones, prefe-

rencias sexuales, identidad, filiación política, estado civil, situación familiar, idioma, antecedentes penales, condición social económica, de salud o jurídica o cualquier otro motivo.

5. **Equidad de Género:** garantizar en el ámbito de su competencia, que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos, programas, beneficios institucionales, así como a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.
6. **Entorno Cultural y Ecológico:** evitar la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta, asumir una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, así como promover en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente en el ejercicio de sus funciones y conforme a sus atribuciones.
7. **Integridad:** actuar siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, con la convicción y compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a las personas con las que se vincule u observen su actuar.
8. **Cooperación:** Las y los integrantes de la Institución, colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y confianza de los ciudadanos en sus instituciones.
9. **Liderazgo:** Las y los integrantes de la institución son guía, ejemplo y promotores del Código de Ética y las Reglas de Integridad, fomentan y aplican en el desempeño de sus funciones los principios que la Constitución y la ley les impone, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos a la función pública.
10. **Transparencia:** Las y los integrantes de la Institución en el ejercicio de sus funciones protegen los datos personales que están bajo su custodia: privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtiene, adquieren, transforman o conservan y en el ámbito de su competencia difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto.
11. **Rendición de cuentas:** Las y los integrantes de la institución asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones,

así como la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

La cuarta era en la que vivimos, exige de manera contundente el vivir estos valores en la actuación policial. Esto derivado de que la seguridad del siglo XXI es una área:

- Ampliada
- Multidimensional
- Integral
- Global

La Seguridad tanto Pública, Privada, Nacional y la Humana, se refieren a las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la convivencia armónica, en sus distintos niveles. En los que se tenga finalmente como resultado un estado de bienestar, integridad, estabilidad y que esto impacte en el desarrollo sostenible y sustentable de nuestro México y por qué no decirlo del mundo.

Así, la seguridad del siglo XXI es:

- Una acción permanente.
- Está relacionada con el desarrollo humano.

Y esa seguridad si la ubicamos desde el ámbito de la seguridad de cada individuo puede vincularse con el estado de felicidad del mismo.

Las comunidades que se sienten seguras, se perciben con un adecuado desarrollo. Impacta entonces la seguridad de una nación en la calidad de vida. Y la calidad de vida se vincula con el sentir de una colectividad de paz. Y la Paz se asocia con la alegría.

Y para lograr la Paz, se requiere de un conjunto de personas que comulgando con principios y valores éticos, sirvan con cabalidad a su comunidad, incluso a riesgo de su propia vida.

Por tanto, servidores públicos comprometidos, responsables pero sobre todo con un alto concepto de su quehacer no por obligación, sino como medio para el encuentro de su propia persona con la felicidad.

Pero, ¿qué es una persona?

Hablar de persona, es hablar de oportunidad, de creencias, mitos, realidades. Es expresar lo que el sonido del viento conlleva, lo que encierra la brisa marina y lo que se concibe al aspirar el aroma de una flor.

Persona, término singular y plural, que con siete letras dice todo de quién puede ser co-creador de todo y recreador en su caso de sí mismo. A continuación, se expresa lo que la Persona en sí contempla, el criterio que se da cuando

se concibe como una unidad biopsicosocial y el concepto de percepción que engloba gran parte del quehacer humano.

El término: “Persona” es definido como la sustancia individual de naturaleza racional. Persona conforme a Santo Tomás de Aquino es un concepto que implica soberanía. Ya que el ser humano fue creado a “imagen y semejanza de Dios”.

Hablar de persona por tanto, es conjuntar la esencia de su dignidad.

El hombre es un caso especial dentro de la creación. Por qué de esta afirmación, pues bien, aun cuando es creatura de Dios al igual que todo lo creado, es suigéneris ya que es superior en cuanto a todo lo creado.

Se dice que el hombre fue hecho a imagen y semejanza de Dios en forma más perfecta. Así, la creatura humana es además dotada de libertad.

Existe una formula a través de la cual se logra definir al ser humano como una sustancia espiritual que abarca todo.

De tal forma que tenemos tres tipos de personas: la humana, la angélica y la divina.

Cuando se habla de sustancia, se expresa que es un ser al que le compete existir en sí mismo.

Por ende cuando se señala que el hombre es una sustancia espiritual, se dice que es un ser al que le compete existir en sí mismo y que tiene inteligencia.

Ya que al señalar que es espiritual se equipará con el concepto de intelectual. Derivado de que sustancia espiritual, es sinónimo de sustancia intelectual.

Cuando se dice que el hombre es una sustancia espiritual o intelectual, se marca una diferencia de grado específica.

Ya que el concepto deriva de la intelectualidad del ser.

Lo que lo hace particular y superior a todos los elementos de la creación.

De hecho hay seres sensibles que desarrollan el conocimiento sensible y seres espirituales que como el hombre desarrollan el conocimiento intelectual.

Un valor ejercido, condiciona una estado virtuoso. Y un estado virtuoso, conlleva el bien y por ende la felicidad. Acorde con Santo Tomás de Aquino, el concepto de felicidad natural, parte de la exposición que brindó Aristóteles: “La felicidad es una actividad de acuerdo a la virtud”.

Santo Tomás, entiende que la felicidad tendrá origen en las operaciones humanas. Estas operaciones se denominan: racionales.

Las operaciones racionales, quedan completas cuando lo entendido está en el que entiende. Y la operación de la voluntad se perfeccionará en la tendencia del sujeto a la cosa real que es su término.

La función de la inteligencia es conocer.

La función de la voluntad en sí misma es ciega. Se ve limitada por el conocimiento de aquel que sigue.

La inteligencia no tiene capacidad de moverse por sí misma.

Así, de la combinación de la voluntad y la inteligencia, surge un movimiento combinado que es la libertad.

La libertad, conduce a la felicidad.

El conocimiento de las cosas que están por debajo de nosotros, es más noble que su amor.

De las cosas que trascienden, es preferible el amor al conocimiento.

El conocimiento se perfecciona cuando lo conocido se une con el conociente.

La diversidad de las potencias del ser humano, permite su participación activa en diversos escenarios.

De tal forma que:

“La felicidad perfecta del ser humano, radica en la actividad de la parte superior del hombre, esta parte superior no puede ser otra que la inteligencia y la actividad, por consiguiente, la contemplativa”.

La felicidad, es la actividad suprema por varias razones acorde con la Dra. Luz García Alonso es debida a que:

- No tiende a otro fin fuera de sí misma.
- Se refiere a lo más excelente de lo cognoscible por la inteligencia humana.
- Es la actividad más continua.
- Contiene un placer porque aumenta la actividad.
- En ella se encuentran en grado sumo la autosuficiencia y la independencia.
- Por último, es la única actividad que se ama por sí misma.

Así, la vida contemplativa, es la única que puede constituir la felicidad perfecta del hombre.

Aunque pudiera pensarse que Aristóteles, rechaza otros bienes, no es así.

El gran pensador explica que se requieren bienes materiales para permanecer en el ocio.

Y que es en este espacio en dónde se puede desarrollar la actividad contemplativa.

Esta vida contemplativa, es la mejor, y la más divina, la virtud suprema será la sabiduría.

Ya que es a través de la sabiduría el medio por el cual se alcanza la felicidad perfecta.

De tal forma que:

- El hombre que cultiva la sabiduría,
- Que desenvuelve su energía espiritual,
- Aquel que cultive su inteligencia y
- Quien se eleva a la contemplación de las cosas más grandes y divina.
- En síntesis el sujeto que se dedique a la filosofía así que

—El hombre más feliz, será el filósofo.

La filosofía se debe entender como el conjunto de ciencias que se dedica a las causas últimas, a la luz de la razón natural.

Y la razón del hombre, no puede explicarse sin asumir el concepto del alma.

El intentar abordar los factores psicoafectivos que constituyen al hombre, es visualizar primero la conformación orgánica del sujeto y la integridad de la misma. Sobre todo a nivel de los complejos mecanismos bioquímicos a nivel neuronal y cerebral. Y este aspecto psicoafectivo, no tan solo depende de la organicidad y su integridad en conformación y funcionamiento, sino también del proceso de socialización, aceptación y adecuación de normas, así como de la educación del sujeto. Esta además influido por las costumbres, tradiciones y hábitos sociales. Y si se aprecia en lo particular incluso, por la religión y la integración familiar. Gran parte de las emociones, se generan a través del proceso de la socialización. Y este proceso es inherente al género y a la edad del sujeto. De ahí que, la adquisición de conocimientos, hábitos, costumbres y el incremento de las competencias el ser humano presenta una conducta con mayor tendencia a la adaptación. Por ello, todo lo que altere el área emocional se traducirá en una modificación conductual. La socialización, es dinámica, compleja e inacabada, porque se da transversalmente a todas las actividades humanas. Y al igual que los dos factores antes mencionados, —biológico y psicoafectivo— se interrelaciona con ellos. No se puede hablar de socialización sin psicoafectividad. Y ambos factores dependen de la biología u organicidad ad integrum del ser. Por ende, la socialización, es la expresión sublime de la armonía psicoafectiva y de la integridad anatómica funcional del ser.

Asimismo se habla de los tipos de socialización:

- 1aria. Que se ubica estrictamente en el ámbito familiar.
- 2aria. La cual corresponde a la introducción del individuo a la sociedad.
- 3aria. En esta etapa el individuo después de haberse adaptado socialmente, tiene que realizar una reingeniería de sus parámetros de comportamiento. Este tipo va de la mano con la tercera edad. Debe añadirse asimismo la socialización de género. Este aspecto es muy importante en la generación de actitudes a través de las cuales el sujeto se relaciona. Hoy en día se sabe que se puede aprender a ser feliz.

Que la estructura del ser humana cuenta con los mecanismos para lograrlo.

Y que cada ser, puede alcanzar la felicidad en base no tan sólo al conocimiento adecuado de su propia estructura, sino con la práctica.

Actualmente existe una nueva fiebre del oro y no se refiere a cuestiones materiales, sino al atesoramiento de la felicidad.

Entendida como un concepto abstracto, subjetivo y que no tiene una definición fácil de expresar.

Al presente, incluso en Harvard se imparte “la felicidad” como materia en el área de Psicología. El doctor israelí Tal Ben-Shahar se especializó en la Psicología Positiva, que él mismo define como “la ciencia de la felicidad” Tal Ben-Shahar, afirma que la alegría se puede aprender.

Ben Shahar, afirma que: “no tienes que ser perfecto para llevar una vida más rica y más feliz”.

Señala con respecto a la pregunta: ¿Alguna vez se tiene suficiente felicidad? Que... “es precisamente la expectativa de ser perfectamente felices, lo que nos hace serlo menos”. En esta apreciación coincide con el psiquiatra español Dr. Miguel Gao-
na, quien señala que en esta época se manifiesta la felicidad como una “exigencia” expresa que las personas asumen que “tienen la obligación de ser felices, y que si no lo son es porque algo paso”. El problema de todo esto, es que al no existir claridad en el concepto de felicidad, las personas se asumen como infelices, ya que ni siquiera entienden el por qué y para qué de esta definición. Para Ben Shahar, “aceptar la vida tal y como es te liberará del miedo al fracaso y de unas expectativas perfeccionistas”.

Ben Shahar, realiza su actividad en la clase de Psicología del Liderazgo (Psychology on Leadership)

Él visualiza a la felicidad como un proceso total de aceptación de su propio ser y condición.

Y es increíble, que para entender este concepto, nos debemos remontar al pensamiento Aristotélico. Aristóteles... mito o realidad... su origen caracterológico fundamenta la esencia de su pensamiento. Y en la historia de su concepción filosófica en el ámbito axiológico, destaca por su magna obra dedicada a su hijo Nicómaco con el único fin de que éste último logre encontrar la expresión máxima de su potencial al ubicar lo que conduce al ser humano a la felicidad.

Por lo antes expuesto el ejercicio y compromiso con los valores que delinea como idóneos la Policía Federal para sus integrantes, comulgan de manera directa con la generación de un bien. Y este bien, expresado de manera cotidiana, se ubicará como un hábito. Y un hábito hacia el bien practicado de manera continua, impide corromper al ser y promueve calidad, que es sinónimo de bienestar.

1.2 OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE PROTEGER Y SERVIR A LA COMUNIDAD

Un deber implica un derecho. Y un derecho conlleva una doble responsabilidad.

La responsabilidad, es la capacidad que expresa el ser humano al estar de frente de lo que hace y lo que deja de hacer.

La cuestión es qué debo hacer, de qué manera hacerlo y bajo qué criterios desempeñar mi labor. Aún más, bajo que estándares internacionales expreso mi actuación...

El Código de Conducta de la Policía Federal como ya se citó, integra reglas generales aplicables a las funciones diarias que realizan las y los policías federales.

Se construye a partir de los Principios Constitucionales y Valores que rigen la actuación policial.

Se fundamenta en el ejercicio que se realiza tanto como servidores públicos como Policías Federales.

Pretende fortalecer el compromiso institucional para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas y todos.

Su objetivo principal es: fortalecer y facilitar la actuación de las y los integrantes consolidando la confianza, el respeto mutuo, la transparencia y la credibilidad en sus acciones.

Los Valores de la Policía Federal, en el marco del cumplimiento al Código de Conducta son al igual que los Principios rectores, la brújula que da las bases para un quehacer responsable, pero no son todo.

Se exige el conocimiento de las capacidades, potestades y competencias.

Conocimiento, que no sólo se ubica en el entorno memorístico. Sino que va más allá, deviene de los cuatro saberes del conocimiento acorde a la UNESCO:

- Saber conocer, que incluye la adquisición y actualización disciplinar, básica y adjetiva de cada ejercicio.
- Saber hacer, práctica continua, búsqueda de los mejores quehaceres y estandarización de los procedimientos.
- Saber ser, que incluye conocimiento, práctica, experiencia y convivencia hacia la excelencia en el ejercicio.
- Saber trascender, que abarca las tres esferas que constituyen al sujeto y que promueve dentro y fuera de él un compromiso con la sustentabilidad y sostenibilidad del planeta.

Por tanto, todo deber que incluye un derecho inicia con el conocer, con el aprender y con el convivir.

Tomando como eje a la comunicación asertiva, que permitirá allegarse de todos los lineamientos normativos positivos vigentes en el área de labor, para aprehenderlo y llevarlos a la práctica.

Si los resultados son la transformación proactiva del entorno, se hablará entonces de una responsabilidad cumplida.

Cualquier otra acción, que no impacte en el medio con cambios favorables para la comunidad. No es un ejercicio responsable. Es un ejercicio de corrupción.

1.3 PRINCIPIOS RECTORES DISCIPLINARIOS

La Policía Federal salvaguarda la integridad de las personas, además de garantizar, mantener, restablecer el orden y la paz pública; así como prevenir la comisión de delitos en:

- a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, los recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.
- b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos.
- c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación.
- d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal.
- e) En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.

Los Principios que rigen la actuación policial están consagrados en el artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son los siguientes: **legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos**.

Y son retomados en el Artículo 3 de La Ley de La Policía Federal.

Artículo 3. Serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones que en materia de prevención y combate de los delitos le competen a la Policía Federal, los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos a continuación se detallan:

- **Legalidad:** realizar sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someter su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
- **Objetividad:** limitarse a exponer los hechos que les constan de manera tangible, sin decantarse por alguna postura en base a sus creencias personales o

prejuicios y no añadir en sus informes y valoraciones, situaciones que no les consten de manera tangible.

- **Eficiencia:** actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño en sus funciones, a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.
- **Profesionalismo:** mantener una actitud personal positiva hacia la función policial por parte de quienes se desempeñan dentro de ésta, y que los lleva a buscar una constante superación.
- **Honradez:** conducirse con rectitud sin hacer uso del empleo, cargo o comisión para obtener o pretender ganar algún beneficio, provecho o ventaja personal para sí mismos o a favor de terceros; de igual forma no buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, sabiendo que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.
- **Respeto a los Derechos Humanos:** en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizar, promover y proteger de conformidad con los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad.

De esta forma el Código de Conducta de los integrantes de la Policía Federal que fue realizado dentro del Comité de Ética de la Policía Federal, permite de una manera ordenada brindar las herramientas de conocimiento necesarias, para que el comportamiento de las y los integrantes se ajuste a valores y principios que permitan al estar predeterminados, cumplir con la misión de la Institución y alcanzar al mismo tiempo la visión Institucional.

En síntesis con respecto a los principios rectores se enuncia:

La legalidad implica: el apego a la normativa de la que emana su competencia.

Objetividad, es la capacidad de reconocer de manera general un fenómeno individual.

Eficiencia es dar resultados con los recursos que se tiene.

Profesionalismo es una actuación con saber, espíritu., técnica y sensibilidad.

Honradez, es ser veraz, auténtico, íntegro.

Respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos es una condición inherente al servidor público.

Así, los principios rectores, orientan y determinar el deber ser en el ámbito policial.

Sin valores, sin principios, no se puede tener ética. Y sin ética no se puede promover el bien. Y si no se promueve y vivencia el bien, no se cumple el diseño con el cual el ser humano se conforma y por ende se corrompe.

El deber cumplido, que genera bien, es la esencia no sólo del servidor público, o del policía federal, es la característica del ser humano programado para hacer el bien y orientado con ello al goce de la felicidad que es su fin último.

BIBLIOGRAFÍA Y/O FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Guardia Nacional.

Ley de la Policía Federal.

Reglamento de la Ley de la Policía Federal

Otros documentos

Código de Conducta de la Policía Federal.

Tesis: “El Fin Último del Hombre” Trujillo, P. Ateneo Filosófico A.C. México, 2018, pp. 2-47.

LIDERAZGO, ACCIÓN DE MANDO Y PROFESIONALIZACIÓN EN LA GUARDIA NACIONAL

*Mtro. José Herrera Chávez**

ABSTRACT

La consolidación de la Guardia Nacional como un cuerpo profesional, especializado y sensible a las necesidades sociales, requiere una adecuada comprensión de la profesión policial compatible con la democratización de la sociedad mexicana. La consecución de esta meta implica un perfil de Guardias Nacionales que sean líderes y con capacidad para ejercer el mando de manera honesta, responsable y consciente. Los grandes retos a los que se enfrenta la institución, tales como la migración, el crimen organizado, tráfico de armas, drogas y personas, así como la ciberdelincuencia y, al mismo tiempo, el surgimiento a nivel local de los desafíos de una nueva política de seguridad cooperativa con las agencias estatales y municipales hacen evidente la necesidad de desarrollar en la Guardia Nacional los cuadros dirigentes capaces de equilibrar esta tensión entre las dinámicas globales y locales.

Sumario. I. Introducción, II. Líder y Liderazgo, III. El liderazgo como acción de mando, IV. La Guardia Nacional, V. Profesionalización de la Guardia Nacional, VI. Mando y su acción en la Guardia Nacional

I. INTRODUCCIÓN

México como en ningún otro momento de su historia transita por una etapa caracterizada por altos índices de violencia e inseguridad. En ese sentido, el pasado 30 de junio de 2019, el gobierno federal inauguró formalmente el inicio de funciones de la Guardia Nacional en reemplazo de la Policía Federal. Su presencia se hace necesaria en tiempos que ameritan un reordenamiento de las instancias que garanticen la

* Coronel Intendente Diplomado de Estado Mayor en retiro es egresado del Heroico Colegio Militar, cuenta con la Maestría en Política Criminal y Seguridad Pública, por la Universidad del Pedregal y la licenciatura en Administración Militar en la Escuela Superior de Guerra. Actualmente es el Encargado Interino de la Dirección General de Desarrollo Profesional de la Guardia Nacional.

paz y el orden en el país; así como la implementación de estrategias para la operación de manera eficaz y eficiente del aparato de seguridad y procuración de justicia.

Este reforzado cuerpo de seguridad está integrado por mujeres y hombres comprometidos con el país y tiene por objetivo satisfacer las necesidades ciudadanas en materia de seguridad pública, así como aplicar los estándares adecuados de profesionalización acorde a la envergadura del contexto social. Una de las tareas permanentes de la Guardia Nacional y de las instancias que a su interior resulten responsables, será retomar lo mejor de la experiencia del personal que la compone para nutrirlo con nuevos conocimientos, habilidades, destrezas y valores que la lleven a ser competitiva para resolver situaciones y demandas que en el actuar policial cotidiano son comunes.

Este gran propósito de la Guardia Nacional consiste en hacer viable los programas oficiales y formales de adiestramiento para su integral profesionalización, lo cual implica entre otras cosas la elaboración de planes y programas para la formación, capacitación y especialización en el marco de un Estado de Derecho y un ámbito social democrático de respeto a los derechos humanos y libertades. Alcanzar dicha meta requiere la suma de voluntades y la disposición de los recursos necesarios que garanticen su óptimo funcionamiento y formación tanto profesional como axiológica, particularmente en el Sistema de Justicia Penal, dada su consabida calidad de primer respondiente.

Resulta de primordial importancia, por tanto, que los dirigentes que militen en la Guardia Nacional reconozcan la responsabilidad y el compromiso de rendir cuentas al Estado y a sus instituciones, así como a toda la sociedad en su conjunto.

La corporación se sustenta en la coordinación para dirigir a uno o más individuos acorde a sus facultades constitucionales en la consecución de pacificar al país y mejorar el ambiente de inseguridad. La Guardia Nacional requiere, para el cumplimiento cabal de su misión, desarrollar líderes que consigan la confianza y compromiso de sus subalternos y sean capaces de responder a las necesidades que demanda la sociedad en la actualidad en el contexto de la inseguridad dominante en el país.

El presente ensayo se compone de cinco apartados. En primer lugar se definen al líder y liderazgo como dos elementos esenciales para el éxito de las instituciones gubernamentales. Posteriormente ubicaremos el origen y contexto donde florecen y desarrollan los conceptos en mención así como la forma en que han impactado en el desarrollo y crecimiento de las naciones. En el apartado dos se clarifica la forma que toma el liderazgo en las sociedades modernas como acción de mando y su importancia para las organizaciones humanas actuales. Posteriormente, en el apartado tres, se da un bosquejo histórico de la Guardia Nacional, a fin de identificarla como una corporación dentro de la cual se ejerce la acción de mando. El apartado cuatro describe la importancia de la profesionalización y formación de líderes dentro de la Guardia Nacional. El último apartado aclara la relevancia de la acción de mando y

el efecto multiplicador de conductas que con su ejemplo genera el líder, además de considerar su impacto para el mejoramiento del ámbito de la Seguridad Pública.

II. LÍDER Y LIDERAZGO

Antes de comenzar a hablar sobre líder y liderazgo y de la acción de liderar a los elementos de la Guardia Nacional, es importante remitirnos al pasado para establecer el contexto histórico en el que nacen, evolucionan y perfeccionan los líderes. Es bien sabido que no hay cultura ni civilización humana capaz de prosperar si no fuera por sus dirigentes. Éstos representan figuras entorno a las cuales se define una identidad ideológica, así como el conjunto de conocimientos y razones que dan rumbo a las acciones colectivas de los integrantes de una organización, nación o grupo.

Para rastrear el rol del líder y las características del liderazgo, es preciso remitirnos a los primeros pueblos que, con el paso del tiempo, se forjaron como potencias desarrolladas gracias a la influencia de los pensadores y filósofos que como líderes supieron hacer de sus instituciones sociales grandes modelos a seguir en las diferentes áreas del quehacer humano; incluyendo las leyes que gobiernan a las personas y a las comunidades.

Evidentemente, entre las características que definen a un líder y a un buen estilo de liderazgo se encuentran la disposición, iniciativa y carácter de aquél para comprometerse con el cambio; siendo congruente entre lo que se piensa, se dice y se hace; anteponiendo el interés común a los intereses propios y actuando sin protagonismos ni sobrevaloración. Para ello se requiere de humildad y sencillez. De igual forma, el verdadero líder es un mediador y conciliador entre las partes en conflicto, por tanto, es un elemento armonizador dentro de los grupos sociales que lidera.

Dicho con otras palabras: líder es la persona cuya habilidad consiste en dirigir con carácter y flexibilidad a una o varias personas hacia la consecución de una meta en común y, liderazgo es la acción de ejercer influencia y motivar los talentos de su personal para contar con su iniciativa, disposición y voluntad para cumplir el encargo encomendado.

En la historia de la humanidad siempre ha existido la necesidad de contar con guías, patrones o modelos a seguir para no perder la dirección en el camino de la vida. Estas “brújulas” pueden ser objetos, situaciones o personas que nos orientan en la búsqueda del “horizonte” y/o del destino o lugar donde deseamos y necesitamos llegar. Por ello, las instituciones fundan su desarrollo en sus líderes y enseñanzas que éstos brindan a quienes las forjan, en tal razón, en la Guardia Nacional la apuesta está en sus hombres y mujeres que bajo esta mística servirán a México.

El liderazgo como actividad que nace dentro de una organización humana, está íntimamente relacionada con la creación de una estructura jerárquica –con indepen-

dencia del grado de complejidad con el que cuente dicha jerarquía— para poder gobernarse a sí mismo y a su pueblo. Ejemplos sofisticados de organización humana pueden ejemplificarse con antiguas civilizaciones como la sumeria, babilonia, china y griega, pasando por las organizaciones militares y de la iglesia católica, recorriendo la edad media y, finalizando en la revolución industrial; etapas en las cuales se identificaron las cualidades y características de los líderes.

Un breve recorrido de las diferentes épocas por las que ha atravesado el liderazgo nos permitirá determinar su evolución a partir de las necesidades de sobrevivencia y desarrollo de las naciones, y en donde las decisiones de hombres que ocupan posiciones clave, han jugado un papel predominante en la búsqueda de una mejor organización del trabajo acorde a contextos históricos del pasado, pero que, derivado de su continuidad e incremento de experiencias, se ha mantenido hasta nuestros días como práctica obligada.

Como función social, el liderazgo ha sido tan importante para la humanidad que muchos pensadores se han dado a la tarea de describir sus rasgos más importantes a fin de registrarlos en un mecanismo que permita su aprendizaje y reproducción. En su famoso libro “EL arte de la guerra”, Sun Tzu contempla aspectos de la planeación, organización y dirección (administración) a cargo de los hombres más capaces. Por su parte, el tipo de liderazgo organizacional se observa en la antigua civilización Sumeria (siglo L y XIIX a.c), en la que predominaba la administración de bienes por los sacerdotes de la época.

Dentro de la tradición hebrea, en Israel, Moisés (siglo XII a.C.) realizó una selección de hombres a quienes delegó autoridad para que fueran sus representantes de tribus. Mientras que en Egipto, en la construcción de las pirámides de Keops (Alejandro el Grande XXV a.C.) había trabajadores capacitados y capataces con experiencia. Ambos eventos significaron que al rol del líder había que agregar la facultad de aquiescencia.

Más tarde, en la ciudad medieval de Venecia existieron grandes flotas mercantes que entendieron el mar como un medio para el incremento del poder de los reinos; con lo que se impulsaron actividades específicas destinadas a la construcción de astilleros para la guerra. Hacia el siglo XVI, la mercadería y la expansión de los dominios a través de la vía marítima colocó a los puertos como la mejor instalación industrial del mundo para el desarrollo de los Estados. El correcto funcionamiento de tales instalaciones requería la realización de actividades especializadas en administración y dirección de personal.

Posteriormente, el tránsito que implicó pasar del modo de producción feudal al de producción capitalista, estuvo mediado por pequeños desarrollos tecnológicos que fomentaron la aparición del sistema de industria casera. El incremento de estas pequeñas unidades de producción en los modestos hogares de los asentamientos burgueses, incentivó —ya para el siglo XVII— una cadena de fábricas que comenzó a

adquirir forma con la inversión en éstas y que empezaba a demandar una mayor organización y dirección de las actividades productivas.

La dirección y liderazgo modernos comenzaron a tomar forma durante la Revolución Industrial (Inglaterra siglo XIII), donde el sello distintivo de la actividad laboral era la producción en serie de bienes con ayuda de máquinas que paulatinamente iría reemplazando la mano de obra de los trabajadores. Estados Unidos y Japón entendieron que la mecanización del trabajo constituía una forma exitosa para incrementar la riqueza; de forma que en el XIX Alemania, EE.UU. y Japón buscaron la automatización con inventos de la época e incluso fueron más allá al perseguir la robotización de numerosos procesos de producción a inicios del siglo XX. Lo que tuvo un desenlace crítico en los años de 1929 y 1930 cuando los dueños del capital decidieron invertir más en maquinaria que en mano de obra.

Hay que reconocer que, paralelamente a la sofisticación y modernización de los procesos productivos, los distintos roles sociales que intervienen en la producción de bienes también fueron tecnificándose y complejizándose, de forma que la clase trabajadora comenzó a desarrollar un alto grado de especialización al tiempo que las actividades de dirección fueron definiéndose cada vez más como una actividad distinta que implicaba conocimientos científicos y comprobados para el correcto desempeño. De este modo, ya desde el siglo XIX la industria americana, planteaba un grave problema a empresarios y directivos, que no era la capacitación de los obreros, sino la falta de conocimiento de los dirigentes empresariales en el manejo de personal. El problema era el abuso por parte de los trabajadores así como del control que se había puesto en sus manos. El objetivo era buscar una manera de sustituir la holgazanería y la indisciplina de los trabajadores por mayor productividad y obediencia. La dirección requirió sustraer el control de los trabajadores derivado de su desarrollo técnico y suplantarlos por el de un director que diera las órdenes, administrara el trabajo y supervisara los resultados.

Las medidas tomadas fueron las siguientes:

La dirección se constituyó como la instancia encargada de tomar el control, simplificar las tareas determinando el mejor método de realizar un trabajo, basado en tiempos, movimientos y hombres; se empezó a trabajar a destajo con la intención de atender la holgazanería de los trabajadores. En los años 1950 a 1960 se propuso que cada organización social debe contar con un balance óptimo para permitir la participación de los trabajadores en la toma de decisiones sin que ello signifique permitirles tener todo control. Así, fue necesario contemplar la importancia que tiene el dirigente de una “empresa” y el valor del capital humano en la producción de bienes y servicios; inaugurándose, al mismo tiempo, una reflexión más profunda sobre el papel que juega un líder y su acción de mando en la profesionalización del rol laboral y por ende, su adecuación y adaptación a situaciones particulares de la estructura e infraestructura de la organización.

Derivado de lo anterior, resulta evidente que al interior de las agencias de seguridad el rol del líder ocupa una posición trascendental para la correcta dirección de éstas y el manejo efectivo del ámbito de la seguridad. Bajo este razonamiento, la Guardia Nacional no escatimará en formar líderes de excelencia al servicio de México, privilegiando a los ciudadanos que requieren para desarrollarse de tener garantizada en lo fundamental la seguridad de sus bienes e integridad corporal y vida, así como la de sus familias. La naturaleza organizacional y situacional que caracteriza a las corporaciones policiales y el desempeño de su actividad, requieren de acciones de mando que identifiquen, como en el caso de la Guardia Nacional, las características de la autoridad en sociedades modernas y, en ese sentido, capaces de impulsar el desarrollo de la corporación en un permanente respeto a los derechos humanos, porque dicho sea de paso, la Guardia Nacional se erige en un defensor a ultranza de los mismos a fin de materializar en la práctica un servicio de calidad profesional en beneficio de la sociedad en su conjunto.

III. EL LIDERAZGO COMO ACCIÓN DE MANDO

El mando es la acción que ejerce el jefe sobre sus subordinados con el objetivo de persuadirlos, dirigirlos e influir sobre ellos para que ejecuten acciones de manera voluntaria, leal y obediente, tanto en el desempeño de una función como en el cumplimiento de una misión. La acción de mandar encierra una gran responsabilidad, la responsabilidad del mando existe, por lo que mandar implica comprometer un conjunto de valores propios y de los otros, por lo cual la máxima “para saber mandar primero hay que saber obedecer” es la premisa rectora del liderazgo que ejerce el mando en la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional en esencia desarrolla la más importante función policial a nivel federal del Estado mexicano, de modo que entendida así y en atención a su naturaleza jurídica y legitimación constitucional, esta institución que se ha construido con la suma de fuerzas policiales y militares es la responsable de restituir a los mexicanos en la proporción que a esta causa corresponde la certeza y la seguridad en el combate a la delincuencia.

El mando policial es el atributo con el que cuenta todo funcionario que ejerce poder sobre el resto de servidores públicos de categoría inferior a la suya. Por esta razón, el liderazgo del Guardia Nacional representa la capacidad que debe poseer un oficial para orientar y conducir a sus hombres y a su organización hacia el logro de un objetivo, orientado a cumplir con los propósitos establecidos en la Misión y la Visión de la institución. Esto quiere decir que debe utilizar las habilidades, conocimientos, valores y competencias necesarios para la toma de decisiones y resolver problemas cuando se presenten. Un rasgo común que comparten las instituciones gubernamentales y las empresas privadas y que resulta vital para su desarrollo, es la

necesidad de liderazgo. Éste, se maneja dentro de ámbitos formales y con tipos de administración clásicos basados fundamentalmente en el control y la disciplina.

Dentro de la función policial el mando es un elemento esencial que cobra la forma de facultad otorgada formal y legalmente a un superior dentro de la escala jerárquica, para dar órdenes y hacerlas cumplir. Se nutre de las características del liderazgo convencional que hemos desarrollado en líneas superiores, pero con interferencia evidente de aspectos legales y oficiales que le confieren el estatus de mando. El mando es quizá la más noble de las atribuciones que existen, pues a través de éste es como se logra el éxito en las misiones que por supuesto, tienen fines loables y de beneficio para todas las personas, además el ejercicio del mando permite acciones que si bien pueden ser discrecionales tendrán siempre por límite a la legalidad.

A juicio de Sheila Báez, el don de mando está ligado al liderazgo pero no son lo mismo. Éste último se refiere a “la capacidad de las personas de expresar autoridad, que no es sinónimo de autoritarismo”, mientras que “tener don de mando implica saberse en una posición de jerarquía respecto a quienes se manda”¹. El don de mando es una facultad innata en el individuo y en todo ser humano existe un mayor o menor grado. A nivel Institucional, el liderazgo se ejerce a través del mando, aunque siempre en el marco de las atribuciones y facultades. La capacidad de mando de un líder se entiende como la capacidad que posee la persona para dirigir al personal a su cargo, ejerciendo su autoridad sin que se genere temor, por el contrario que infunda convicción y logre así que el personal lo respete, demuestre lealtad, obediencia y confianza.

Es fundamental para un verdadero líder en la Guardia Nacional tener en cuenta los principios del mando; conocerse a sí mismo y tratar de mejorar; ser técnicamente un profesional eficiente; buscar y tomar responsabilidades; dar el ejemplo; conocer al personal y velar por su bienestar; entrenarlo con sentido de equipo y asegurar que la misión sea entendida, supervisada y cumplida. La responsabilidad de un líder es la conducción del personal que está a su cargo. Todo líder depende de sus conocimientos y capacidad en el campo laboral y de la calidad de su capacidad de mando para hacer que sus subalternos se vean así mismos como entes productivos ante la sociedad, la entidad y su familia.

Asimismo, la capacidad de mando de un líder deberá tener la fuerza para contrarrestar los factores que provoquen descontento, resistencia o resentimiento a su autoridad y al cumplimiento de las obligaciones y deberes de todos los que conforman la organización. Será un líder de la Guardia Nacional el que apoye a sus subalternos y no asuma una postura de intransigencia. Sin embargo, la autoridad final en

¹ Cit. en Medina, Grisbel “Don de Mando o Liderazgo efectivo”, *Listin Diario* 130, 13 de septiembre de 2011. <https://listindiario.com/la-vida/2011/09/13/203284/don-de-mando-o-liderazgo-efectivo> (consultado el 24 de septiembre de 2019).

asuntos de importancia sigue en sus manos. El liderazgo policial se representa mediante acciones de mando que expresen la capacidad que debe poseer un oficial para orientar y conducir a sus mujeres y hombres de la organización hacia el logro de su objetivo constitucional.

IV. LA GUARDIA NACIONAL

La Guardia Nacional forma parte de la estrategia y los esfuerzos que realiza el gobierno federal con el objetivo de atender los problemas de violencia e inseguridad que aquejan al país. Al igual que otras corporaciones de su naturaleza, resulta útil investigar cómo nace en otras latitudes del mundo, cuáles han sido sus alcances y logros. Conocer su origen y desarrollo nos permite visualizar la eficacia de su instauración donde se haga valer el estado de derecho en materia de seguridad pública. Asimismo, se hace necesario justificar su inserción en el contexto histórico social y en el sistema nacional de seguridad con fundamentos sólidos que la respalden científica, filosófica, política, ética y profesionalmente.

En sus inicios el cuerpo de la Guardia Nacional fue producto del movimiento de independencia desempeñando un papel fundamental en la lucha por la libertad y soberanía nacional. Atendiendo esa finalidad fue creada en 1846 por el entonces presidente de la República Mexicana General José Mariano Salas y fue conformada por un grupo de personas voluntarias sin formación castrense. Cabe señalar que históricamente la Guardia Nacional careció en su actuar de metodología y administración estricta como la milicia, razón por la cual su declive fue inevitable toda vez que las fuerzas armadas del Estado si contaban con formación y profesionalización castrense como otros ejércitos formales y oficiales de otras partes del mundo.²

La figura de la Guardia Nacional anteriormente fue un cuerpo de seguridad dependiente del gobierno federal, en la constitución de 1917. Dicha corporación existía en la norma y no de facto. La llegada de la presente administración materializó la creación de la Guardia Nacional en condiciones distintas a las que la originaron. Igualmente, una condición de su inauguración fue el compromiso de profesionalizar a esa fuerza de seguridad pública a fin de contar con la garantía de tener cuadros de elementos especializados para las misiones que se les encomienden y sean respaldados por los principios constitucionales para efectos de su actuación oficialmente respaldados por el Estado mexicano. La Guardia Nacional, como en el pasado, constituye una fuerza coadyuvante del Ejército y en el México actual repre-

² Para un análisis histórico de la Guardia Nacional ver Solano González, J. "La Guardia Nacional". Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2012. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/operas-primas-derecho-admin/article/viewFile/1502/1402> (consultado el 24 de septiembre de 2019)

senta una corporación del Estado, de carácter civil, con predominio de lineamientos castrenses tales como el orden, el control y la disciplina, principios derivados históricamente del ámbito militar. Ella se caracteriza por ser una fuerza armada y especializada en seguridad pública garante de la seguridad de la sociedad y el respeto al derecho de los individuos y de sus propiedades. Está integrada por policías especializados y profesionales con gran nivel de mando sobre el personal operativo, autorizados para restablecer el orden público.

V. PROFESIONALIZACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

Es menester reconocer que además de la capacitación que requiere del personal de la nueva corporación, es necesario formalizar un mecanismo para el desarrollo y profesionalización de cuadros líderes que comprendan la naturaleza a la Guardia Nacional, su misión y visión. A este respecto, será de mucha importancia la labor de los dirigentes actuales, quienes tienen la responsabilidad de orientar eficazmente al personal, lo que compromete a estar bien preparados profesionalmente y cubrir el perfil de líder para garantizar una buena conducción de dichos elementos. Para ello, es necesario consolidar el servicio profesional de carrera previsto en el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, el cual se regirá por el principio de profesionalismo y, tendrá las atribuciones y obligaciones de estudiar, planificar y eficientar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia. De igual forma contará con un Consejo de Carrera que permitirá elaborar los planes y programas para la formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y además la capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos.

La profesionalización debe partir del concepto que tradicionalmente a través de los años se construyó en el Sistema de Desarrollo Policial y la definió como “[...] el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades didácticas de enseñanza aprendizaje que estarán comprendidos en el Programa rector que aprueba la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, a propuesta de su presidente³.

Por otra parte, el modelo de profesionalización está dirigido a formar perfiles policiales especializados a fin de contar con conocimientos, habilidades, destrezas y valores que permitan resolver problemas cotidianos en su actuar policial. Todo profesional que se dedique a la formación del personal operativo y administrativo tiene la tarea y el compromiso de influir en el crecimiento integral de la persona con el

³ Programa Anual de Capacitación 2017, SIDEPOL, Policía Federal.

propósito de elevar su nivel de desempeño y competitividad así como de disposición e iniciativa para el servicio. En suma, de estos atributos el personal de la Guardia Nacional está obligado a sellar toda suerte de porosidades que de manera generalizada permitieron conductas vinculadas con corrupción, impunidad y transgresión de la Ley, el reto es grande y el esfuerzo debe implicar el sacrificio y la entrega de los líderes y de quienes los emulen.

VI. MANDO Y SU ACCIÓN EN LA GUARDIA NACIONAL

Es evidente que la actividad que se da al interior de las organizaciones que tienen a la jerarquía como modelo y que ésta es atribuida de manera formal y oficial, propicia que el mando influya, convenza e instruya a los subalternos para llevar a cabo misiones encomendadas, a efecto de que quienes cuenten con la convicción y seguridad de las consignas que reciben de sus superiores, las cumplan satisfactoriamente. Es importante distinguir que mando no es sinónimo de “mandar” ya que esta palabra tiene una connotación negativa, que significa “imponer” por autoridad personal (sin convencer) a los demás para que hagan lo ordenado y no lo que la conciencia indica a sus subalternos.

En cambio, el ejercicio de la función de mando es la autoridad racional, donde las habilidades, acciones y estrategias que se tienen para impactar en los subalternos, son motivos necesarios para lograr que los individuos se sujeten a sus órdenes. Estos últimos, ante la capacidad de la persona que los dirige, muestran disposición e iniciativa para las tareas que se les encomienda sin vacilar, en razón de que lo hacen sin miedo y con confianza de quien los dirige y, de esta forma, convencidos se muestran leales y obedientes.

Específicamente en la naciente doctrina de la Guardia Nacional permea la idea de que el policía se conduce bajo los principios institucionales de disciplina y apego a un código de conducta estricto, donde la autoridad tiene la facultad de aplicar la normatividad en caso de incumplimiento de las órdenes, toda vez que estas sean racionales, medidas y congruentes, propias de un mando responsable. Además de que su actuar de rango constitucional está regido por los principios legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Para la Guardia Nacional, resulta muy importante que sus mandos y líderes provengan de las mismas filas de la institución. Así, la trayectoria institucional de los dirigentes constituye un aspecto legitimador que dota de autoridad a la acción de mando, y que, desde la perspectiva de los subalternos, no todo jefe es legítimo porque no ha recorrido la escala jerárquica. Una imagen de autoridad legítima facilita el logro de lealtad y la obediencia con convicción por parte de los subalternos,

quienes solicitan actos congruentes respecto a la moral, la disciplina, el espíritu de cuerpo y que son tomados como ejemplo. Esto implica que no es digno mandar, si el que lo hace carece de dominio de sí mismo, si es tendencioso, si no cuenta con la capacidad de ser empático con su personal y, si olvida escuchar y aceptar otros puntos de vista; lo que conduce al conflicto y a la imposición de la razón alguno sin juicios lógicos y racionales.

La acción de mando involucra, además, capacidad para ordenar, organizar y hacer cumplir mandatos con responsabilidad plena de su ejecución. De igual forma demanda habilidades técnicas, humanas y administrativas para saber generar respuestas, tomar decisiones en incidentes críticos así como dirigir a un grupo. Sobre todo, es necesario tener en consideración que la forma más acabada y sublimada que toma la acción de mando, es cuando aquél que cuenta con la facultad considera que mandar es servir al otro y no servirse del otro, no ser egoísta y personalista, sino compartir y enseñar: “El liderazgo es el arte de conseguir que alguien haga algo que tú quieres porque él quiere hacerlo” (General Eisenhower). La anterior frase célebre aplica para los dirigentes de la Guardia Nacional que, con su ejemplo, desean influir al personal a su cargo con una actitud mental positiva y un compromiso profesional como líderes capaces de llevar a cabo la tarea encomendada por las autoridades superiores, demostrando que son dignos de ostentar el grado y puesto con el que cuentan, lo que refleja el carácter de mando que en estos momentos requiere la institución para profesionalizar a sus cuadros que serán responsables de velar por la seguridad del país de manera efectiva y como pilares para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Por ello, en estos momentos donde la institución, el Estado y nuestra sociedad requieren y merecen entornos seguros y de paz, es imprescindible que cada dirigente de la Guardia Nacional reflexione y se cuestione si su función como mando corresponde a un verdadero líder o a un jefe común y corriente con todas las implicaciones que esto conlleva.

El liderazgo traducido en acciones de mando correctas, es un complemento que debe articularse plenamente con la profesionalización de los integrantes de la corporación. Así, el funcionamiento adecuado de la carrera profesional, sumado a la profesionalización adecuada y en adición al fomento de cuadros líderes, asegura un desarrollo integral para los Guardias Nacionales. La Guardia Nacional merece verdaderos líderes que ejerzan su posición como ejemplos y modelos a seguir y con ello induzcan al subalterno a igualarlos en su imagen e imitarlos de manera espontánea consciente, voluntaria y sensata.

En conclusión, los actuales y futuros dirigentes de la Guardia Nacional, con independencia de su posición, puesto o grado, y desde sus diferentes tramos y niveles de responsabilidad, deben considerar la importancia que representa conocer el compromiso que tiene el líder como persona y la acción de mando para garantizar el funcionamiento óptimo de esta fuerza de seguridad; que merece ser conducida

por personas comprometidas con su institución y, que de no hacerlo así, pondrá en riesgo su eficacia y eficiencia como cuerpo garante de la seguridad pública. En ello ocupa un papel fundamental la correcta selección del personal que cuente con perfil para ser líder. Por otra parte, dicha selección debe ser continuada con mecanismos e infraestructura adecuada para el desarrollo y formación de mandos mediante programas de capacitación y profesionalización que construyan mujeres y hombres que con sus valores, habilidades y destrezas dignifiquen a la corporación con el propósito de elevar su prestigio basado en resultados. Es indispensable que el mando en todas sus modalidades y niveles obtenga el voto de confianza de la sociedad que espera lo mejor de él en la procuración de seguridad y aplicación de la ley, a favor de un clima de convivencia libre de los males que atentan contra la libertad y el derecho a vivir en una sociedad más segura.

EL PROCESO DE PERMANENCIA EN EL DESARROLLO POLICIAL, COMO PRINCIPIO RECTOR DEL ACTUAR DE LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Mtra. María de Jesús Ruiz Piña

ABSTRACT

El presente artículo tiene como objetivo abordar el tema de las evaluaciones de control de confianza en las instituciones de seguridad pública como un proceso integral que contribuye a la profesionalización del servicio y que determina la permanencia en el mismo como parte del Desarrollo Policial.

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Marco jurídico aplicable en materia de control de confianza en las instituciones de seguridad pública. IV. Control de Confianza: un proceso integral de evaluación. V. Conclusiones. VI. Fuentes referenciales.

I. INTRODUCCIÓN

El diseño e implementación de un sistema de evaluación de control de confianza ha sido factor fundamental para acompañar la estrategia de seguridad pública, combatir la corrupción y garantizar la incorporación de policías con vocación de servicio apegados a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos contenidos en la Carta Magna.

En el marco del Diplomado Anticorrupción en la función pública resulta ineludible el tema de la evaluación periódica del personal que se dedica a tan importante labor, al convertirse en uno de los mecanismos de prevención de esta problemática, entre otras, dado que permite, a través del análisis de los elementos obtenidos en el proceso, conocer el perfil de sus integrantes y por tanto el estado que guarda la institución, lo que se convierte en un insumo valioso para apoyar la toma de decisiones de la superioridad.

* Maestra en Administración por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con 26 años de servicio en la administración pública federal, con experiencia en instituciones de seguridad en el tema de control de confianza por más de dos décadas. Encargada del Centro Nacional de Certificación y Acreditación de 2012 a 2015 y Directora General de Control de Confianza de la Policía Federal de 2016 a abril de 2019.

No obstante, es preciso visualizar este requisito como uno de los elementos que contribuye a la profesionalización del servicio y dejar de considerarlo únicamente como un proceso cuyo objetivo es la depuración de las instituciones. Es una oportunidad de generar políticas internas para promover el Desarrollo Policial.

II. ANTECEDENTES

El tema de la evaluación de control de confianza como requisito de permanencia en las instituciones de seguridad pública tiene su origen en el año de 2008, cuando en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública se establecieron tres compromisos:

1. Crear un Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza
2. Crear Centros de Evaluación de Control de Confianza en todas las entidades federativas
3. Instaurar la evaluación permanente del personal de estas instituciones.

En enero de 2009, con la modificación a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establece la obligatoriedad de las evaluaciones de control de confianza para permanecer en el Sistema.

Asimismo se crea un Órgano rector en la materia:

Artículo 21.- El Centro Nacional de Certificación y Acreditación será el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 22.- Corresponde al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la federación [...] realizan sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública. Para tal efecto, tendrá las facultades siguientes:

I. Establecer los criterios mínimos para la evaluación y control de confianza de los servidores públicos, tomando en consideración las recomendaciones, propuestas y lineamientos de las conferencias.

II. Determinar las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los servidores públicos;

III. Determinar los protocolos de actuación y procedimientos de evaluación de los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;

IV. Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;

V. Evaluar y certificar los procesos de evaluación y control de confianza que en el ámbito de Seguridad Pública operen instituciones privadas que así lo soliciten y cumplan con la normatividad correspondiente;

VI. Verificar periódicamente que los Centros de referencia apliquen los procesos certificados, conforme a los lineamientos y estándares que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación establezca; [...]

Por su parte, en la Policía Federal el Centro de Evaluación se destaca por ser el más grande del país y uno de los pioneros en el tema, al participar directamente en el diseño del Modelo Nacional de Evaluación y en la creación de los Centros de Evaluación Estatales. Asimismo, desde la conformación de la Policía Federal Preventiva en 1999 se establecieron como un requisito de ingreso y de permanencia las evaluaciones de control de confianza, tema que hasta la fecha se cumple a cabalidad.

III. MARCO JURÍDICO APLICABLE EN MATERIA DE CONTROL DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

El proceso de evaluación de Control de Confianza para el personal en activo de las Instituciones de Seguridad Pública, representa el cumplimiento al requisito de Permanencia como se establece en los artículos 88, apartado B, fracción VI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 17 apartado B, fracción VI de la Ley de la Policía Federal:

Para ingresar o permanecer en la Policía Federal se requiere:

B. Para la Permanencia:

VI. Aprobar los procesos de Evaluación de Control de Confianza.

Por otra parte, la evaluación de control de confianza es el resultado del cumplimiento a los deberes y obligaciones establecidos en el Reglamento de la Policía Federal y en el Manual de Consejo Federal de Desarrollo Policial; por lo que el personal en activo de las Instituciones de Seguridad Pública, tiene la obligación de observar la normatividad aplicable en la materia, con la finalidad de apegarse al régimen disciplinario en la Institución conforme se establece en los artículos 40, fracción XV de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 19, fracción XV de la Ley de la Policía Federal.

“Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como a obtener y mantener vigente la certificación respectiva”

Como parte de las atribuciones conferidas a la Dirección General de Control de Confianza de la Policía Federal, unidad que funge como Centro Evaluador, de conformidad al Artículo 101 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal le corresponde, entre otras:

II. Ejecutar el programa de evaluación y control de confianza de la Institución.

III. Aplicar los exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, poligráficos, socioeconómicos y demás que se consideren, de conformidad con la normatividad aplicable.

La Policía Federal realiza un proceso integral de Control de Confianza, que permite seleccionar y verificar que el desempeño de sus integrantes se realice con estricto apego a los principios institucionales, así como el cumplimiento con los perfiles operativos y administrativos requeridos.

La evaluación de control de confianza favorece la profesionalización del servicio al permitir la identificación del perfil de personalidad, capacidades, habilidades y potencial de los elementos, además de detectar los riesgos asociados a la función y al contexto en el que se desempeña, aportando elementos que facilitan y orientan la toma de decisiones de la superioridad.

Contribuye a la construcción de una institución apegada a los principios constitucionales, con elevados valores éticos, de honestidad, profunda vocación de servicio y de preparación profesional.

IV. CONTROL DE CONFIANZA: UN PROCESO INTEGRAL DE EVALUACIÓN.

La evaluación de control de confianza es un proceso integral orientado a la valoración biopsicosocial del evaluado a través de distintas disciplinas: Investigación del Entorno Socioeconómico, Psicología, Medicina, Toxicología y Poligrafía; su objetivo es fortalecer los márgenes de seguridad, confiabilidad, eficiencia y competencia del personal. Forma parte de un esquema integral de profesionalización, basado en principios y valores sólidos que dan sustento a una cultura institucional y es responsabilidad de todos los miembros del sistema.

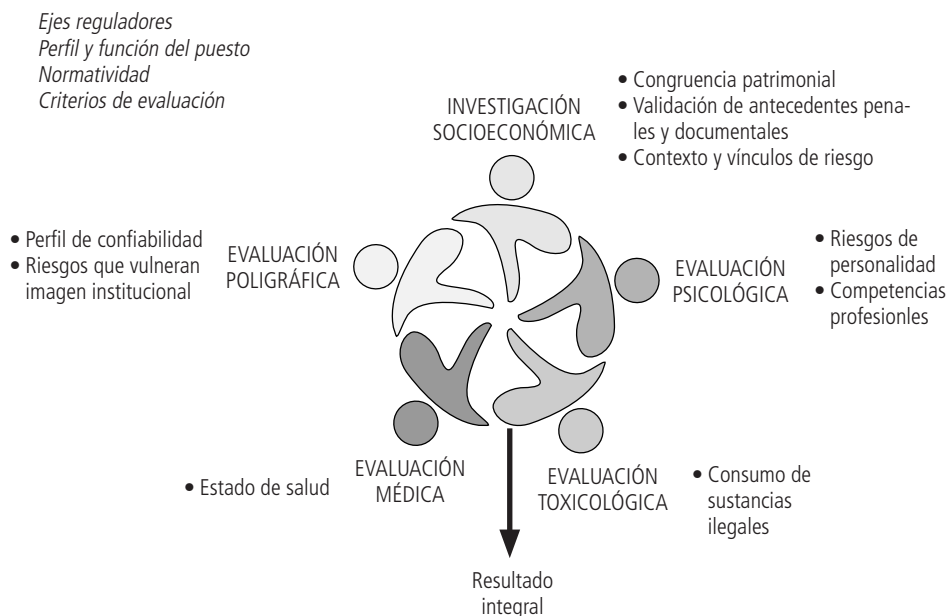
Para los aspirantes de nuevo ingreso, se busca identificar que la persona sea competente y confiable, cuyo perfil corresponda a los requerimientos del puesto y a los principios institucionales.

El personal en activo se valora de manera periódica y permanente para fortalecer los niveles de seguridad, confiabilidad, competencia y doctrina, orientados a la profesionalización del servicio, inhibición de actos de corrupción, impunidad, penetración del crimen organizado. Se revisa si los integrantes cumplen con las competencias descritas en el perfil del puesto y con los valores y principios que rigen el actuar policial para prevenir desviaciones que vulneren la seguridad e imagen institucional.

Las fases del proceso de control de confianza, son:

1. **INVESTIGACIÓN SOCIOECONÓMICA.** Identifica factores de riesgo en el ámbito social, laboral, económico, patrimonial y escolar que puedan repercutir en el desempeño de las funciones que se desempeñan. Se basa en el análisis de la congruencia económica y financiera, la observancia de un desarrollo patrimonial justificado, los antecedentes laborales, sanciones administrativas y la validación de documentos presentados.

PROCESO DE CONTROL DE CONFIANZA



2. **EVALUACIÓN PSICOLÓGICA.** Examina las características de personalidad y las competencias para determinar el grado de apego al perfil de puesto y valorar el impacto en las funciones que realiza.
3. **EVALUACIÓN TOXICOLÓGICA.** Identifica el consumo de sustancias ilegales o medicamentos controlados.
4. **EVALUACIÓN MÉDICA.** Determina el estado de salud, a través de exámenes médicos, clínicos y auxiliares de diagnóstico, para revisar su impacto en las funciones encomendadas.
5. **EVALUACIÓN POLIGRÁFICA.** Identifica que la actuación del evaluado, sus principios y valores sean acordes a los institucionales. Se realiza una entrevista focalizada para verificar la veracidad de los insumos proporcionados en el

proceso mediante el instrumento científico llamado polígrafo, el cual monitorea y registra cambios fisiológicos. Se enfoca a detectar riesgos que vulneren la imagen institucional.

Los ejes reguladores que sirven como base para determinar el resultado de la evaluación de control de confianza, y que tienen su origen en lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹, son los siguientes:

- Perfil y funciones del puesto
- Normatividad aplicable
- Criterios de Evaluación

“Artículo 97.- La certificación tiene por objeto:

A.- Reconocer habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos para desempeñar sus funciones, conforme a los perfiles aprobados por el Consejo Nacional;

B.- Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:

Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

II. Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;

III. Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

IV. Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas;

V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

VI. Cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley.”

Como resultado de la evaluación, la normatividad en materia de control de confianza, establece que el Centro de Evaluación debe integrar el caso con base en los insumos obtenidos en el proceso para emitir un resultado de Aprobado o No Aprobado.

Cuando el personal en activo de las Instituciones de Seguridad Pública, obtiene en el Proceso de Evaluación de Control de Confianza un resultado No Aprobado, se configura el incumplimiento al requisito de permanencia establecido en la LGSNSP.

¹ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Capítulo II. De la Carrera Policial y de la Profesionalización. Artículo 97.

La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales como se establece en los artículos 94, fracción I de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 22, fracción I de la Ley de la Policía Federal, por la siguiente causa:

I. Separación por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia.

V. CONCLUSIONES

Si bien es cierto el proceso de evaluación de control de confianza fue concebido en una primera instancia como un mecanismo de seguridad ante la desconfianza de la sociedad mexicana por los altos niveles de corrupción y filtración del crimen organizado en los cuerpos policiales, y sin duda ha contribuido para este fin, la manera en que se reguló fue desde un enfoque punitivo y de depuración, y al ser utilizado como sustento aislado para fundamentar procesos de baja, su valor en la identificación de riesgos se ha visto desvanecido.

A diez años de la implementación de un Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza homologado a nivel nacional, aún se enfrentan problemas de entendimiento sobre el contenido de los resultados integrales y la interpretación que se le da, solo en la lectura de su redacción, por parte de los jueces, en virtud que suelen confundirse buscando en los mismos una “prueba pericial”, desvirtuando el propósito principal de la evaluación que es aportar indicios para ser investigados por las instancias fiscalizadoras competentes para la integración de un expediente contundente que permita tomar las mejores decisiones para la institución policial; al tiempo que categorizan el proceso de evaluación en cada una de sus fases (visión no integral) aplicado por evaluadores capacitados y supervisados en el contexto único de control de confianza, a niveles de las pruebas en sí siendo aplicadas e interpretadas por profesionales sin contexto en corporaciones policiales y menos con la expertis del evaluador en control de confianza.

Por lo anteriormente expuesto, y con el propósito de no desvirtuar el objetivo de estas evaluaciones resulta trascendente advertir la necesidad de generar un cambio de paradigma, recobrando su valor para identificar perfiles competentes y áreas de oportunidad que favorezcan el desarrollo profesional de los integrantes y de las propias instituciones de seguridad pública.

El proceso de evaluación de control de confianza debe ser aprovechado para fortalecer al capital humano de las instituciones, en favor de su carrera policial, sin menoscabo de servir como un instrumento de seguridad y prevención institucional.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES REFERENCIALES

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de la Policía Federal.

Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal.

Otros documentos

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. 2008.

Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. 2008.

Compendio Normativo en materia de Control de Confianza, CNCA. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2015.

CAPÍTULO SEGUNDO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA Y SUS ALCANCES EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

*Yolanda Martínez Martínez**

ABSTRACT

En los últimos tiempos hemos presenciado cambios significativos en las instituciones de seguridad pública, entre ellos, las bases que soportan la naturaleza jurídica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción, que conjugan el papel central de atención prioritaria en la agenda nacional para alcanzar los objetivos y estrategias de seguridad integral mediante los grados de eficacia y eficiencia que muestren las instituciones y los servidores públicos, en especial los agentes de la guardia nacional en la consecución de los fines y funciones asignadas. La pretensión de este cometido nos lleva a desarrollar un análisis en aspectos relacionados con el orden jurídico administrativo de las Secretarías de Estado: Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y Secretaría de la Función Pública; a partir de su estructuración sistémica en materia de Seguridad Pública y Anticorrupción; así como la efectividad de la naturaleza jurídica de la Administración Pública en la Seguridad para favorecer la pertinencia o idoneidad de la prevención secundaria frente a la corrupción y la seguridad pública.

Sumario: Introducción. I. El orden jurídico administrativo de las Secretarías de Estado: Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y Secretaría de la Función Pública. II. Los sistemas

* Licenciada en Derecho, Maestra en Política Criminal y Doctora en Derecho por la UNAM. Se ha especializado en el área de la Ciencia Política, actualmente cursa el Master Interdisciplinar en el Estudio y Prevención de la Violencia de Género y cuenta con estudios de Doctorado en la Universidad de Salamanca, España con reconocimiento como investigadora. Es Doctoranda en Derecho Penal por el Centro de Estudios de Posgrado. Docente con casi 20 años de experiencia en Instituciones de Educación Superior a nivel de licenciatura y posgrado en el ámbito internacional y nacional. Sus líneas de Investigación y generación de conocimiento se centran en la Seguridad Pública, Derechos Humanos y Sistema Penal, temáticas desplegadas a través de Diplomados enfocados a la profundización y ampliación de conocimientos en la FES Acatlán como ponente y coordinadora académica desde el 2009. Docente Certificada por SETEC para la implementación del Sistema Penal Acusatorio. Miembro de los Comités Interinstitucionales de Evaluación para la Educación Superior (CIEES). Profesora e Investigadora en el Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal.

nacionales de Seguridad Pública y Anticorrupción. III. La efectividad de la naturaleza jurídica de la Administración Pública en la Seguridad. IV. La idoneidad de la prevención secundaria frente a la corrupción y la seguridad pública. A manera de Conclusión

INTRODUCCIÓN

El contenido reflexivo que se presenta en este documento, es el resultado de una investigación con enfoque cuantitativo y de carácter diagnóstico. Parte de la siguiente pregunta central de investigación: ¿Cuáles son las implicaciones de la naturaleza jurídica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción? como respuesta tentativa se advierte que los alcances sistémicos se sitúan en la efectividad de sus cometidos en materia de seguridad y anticorrupción; es decir, tanto en la eficacia de las instituciones en el cumplimiento de sus fines, como en la eficiencia de los operadores jurídicos en el desempeño de sus funciones.

Por lo anterior, la teoría que sirve de soporte y fundamento es la teoría de sistemas. Se ha elegido esta teoría porque sus componentes metodológicos abordan los problemas a dilucidar como un todo; es decir, permiten identificar los objetivos totales en oposición a los resultados parciales evitando en la mejor medida de lo posible incurrir en falacias; “La Teoría General de sistemas se concibe como una serie de definiciones, de suposiciones y de proposiciones relacionadas entre sí por medio de las cuales se aprecian todos los fenómenos y los objetos reales como una jerarquía integral de grupos formados por materia y energía; estos grupos, son los sistemas”¹

Además, permite organizar los recursos de información para alcanzar el objetivo planteado e induce a la toma de decisiones pragmáticas; es decir, se orienta por acciones que otorguen atención a las demandas sociales como la de seguridad y que a la vez es concebido como un derecho humano, que debe protegerse para evitar el abuso de poder; al tiempo de que ofrezca propuestas de solución a la problemática que se representa mediante la corrupción y la impunidad, dos caras de la misma moneda.

I. EL ORDEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO: SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA (SSPC) Y SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La naturaleza jurídica de la SSPC como secretaría de Estado es una dependencia de mayor relevancia en el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, su creación, transformación y supresión, sólo puede llevarse a cabo mediante un acto legislativo del Congreso General.

¹ Cfr. La Metodología de Sistemas y la Resolución de Problemas Sociales, ICESI, 1980

La organización administrativa se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan la coordinación de los organismos que componen la administración pública. De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), entre las facultades y obligaciones del Presidente, se encuentran disponer de la Guardia Nacional, así como nombrara con aprobación del Senado a oficiales de las Fuerzas Armadas y preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de las fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa del exterior.

En este tenor, el artículo 90 Constitucional refiere que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Por tanto, la Secretaría de Estado es un ente de la administración pública federal centralizada con el propósito de colaborar con el Ejecutivo Federal, su creación, modificación, fusión o extinción se efectúa a través de una ley expedida por el Congreso. Con forme al artículo 93 CPEUM, los secretarios de despacho (Estado) tienen la obligación de rendir cuentas ante el Congreso, según sea el caso.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP) establece las bases de organización estructural de las secretarías de estado, instituciones y sujetos involucrados (sociales y jurídicos), en su artículo 14 que a la letra señala:

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.²

Las Secretarías de Estado de Seguridad y Protección Ciudadana; así como la de la Función Pública, pertenecen a la Administración Pública Centralizada (artículo 9 LOAPF), ambas tienen igual rango y entre ellas no existe preeminencia alguna (artículo 10 LOAPF); sus titulares ejercerán las funciones de su competencia (artículo 11 LOAPF), formularán, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (artículo 12 LOAPF) para su observancia y

² Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán con una Unidad de Administración y Finanzas encargada de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos, y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. En los casos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina dichos servicios se llevarán a cabo por sus respectivas oficialías mayores (artículo 20 LOAPF).

validez, serán firmados por los secretarios de Estado y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas (artículo 13 LOAPF).

En cuanto a la organización, al frente de las secretarías habrá un Secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales (artículo 14 LOAPF)³.

Cada secretaría contará con un Reglamento Interior expedido por el Presidente de la República que contendrá las atribuciones de sus unidades administrativas (artículo 18 LOAPF).

El titular de cada secretaría expedirá los Manuales⁴ de Organización⁵, de Procedimientos y de Servicios al Público⁶ necesarios para su funcionamiento:

- Deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia
- Las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación
- Los principales procedimientos administrativos que se establezcan.
- En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas

En el Capítulo II De la competencia de las secretarías de Estado (artículo 26 LOAPF) refiere que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 30 Bis) realizará las siguientes actividades en materia de:

Política pública:

- Formular y ejecutar las **políticas**, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes (F.I)

³ Respecto de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán cada una con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que establezca el artículo 20 de esta ley y las que determinen los reglamentos interiores.

⁴ Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados

⁵ Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

⁶ Los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de la Función Pública.

- Proponer al Ejecutivo Federal la **política criminal** y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la administración Pública Federal (F.I)
- Coadyuvar a la prevención del delito (F.I)
- Ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales. (F.I)
- Salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos (F.I)

Carrera Policial:

- Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública (F.II)
- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial. (F.II)
- Participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales (F.II)
- Coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley. (F.II)

Policía Federal:

- Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal. (F.III)
- Garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario (F.III)
- Objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas (F.III)
- Prevenir la comisión de delitos del orden federal. (F.III)

Consejo Nacional de Seguridad Pública:

- Proponer, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional. (F.IV)
- Efectuar, en coordinación con la Fiscalía General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito (F.IV)
- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir los delitos federales (F.VII)
- Por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común (F.VII)
- Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública (F.VII)
- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones (F.VII)
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del Presidente de la República (F. XI)
- Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su secretario técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como secretario técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública (F. XII)
- Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado General de la Policía Federal y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (F. XIII)

Secretaría de Gobernación

- Proporcionar a la Secretaría de Gobernación la información para que ésta publique y actualice una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las personas reportadas como desaparecidas en todo el país⁷ (F.VIII)

Auxilio a los tres niveles de gobierno

- Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México que soliciten apoyo, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad

⁷ La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mismas

Pública, para la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes (F.V)

- Reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente (F.V)
- Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y de la Ciudad de México para la coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación (F.V)

Auxilio a la Fiscalía General de la República y al Poder Judicial Federal

- Para el debido ejercicio de sus funciones cuando así lo requieran. (F.VI)
- A la Fiscalía General de la República en la investigación y persecución de los delitos, en cuyo caso los cuerpos de policía que actúen en su auxilio estarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público, y disponer de la fuerza pública en términos de las disposiciones legales aplicables (F.VI)

Coordinación

Coordinar, operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, reportes y registro de datos en materia criminal; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes; establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos (F. XII)

Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (F. XIII)

Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad nacional (F. XIV)

Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen (F. XVI)

Seguridad Privada

Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, supervisar su funcionamiento e informar periódicamente al Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre el ejercicio de esta atribución (F. XV)

Centro Nacional de Inteligencia

Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno (F. XVII)

Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde (F. XVIII)

Seguridad Nacional

Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional (F. XIX)

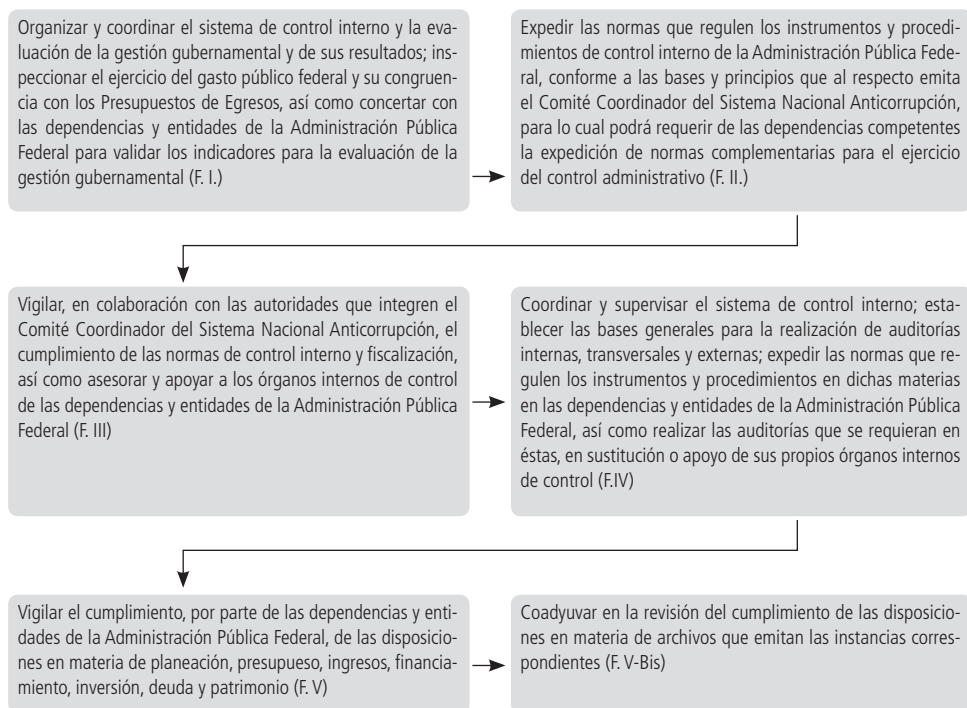
Protección Civil

Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados y la Ciudad de México, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo; (F. XX)

Registro Público Vehicular

Coordinar y supervisar la operación del Registro Público Vehicular, a través del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (F. XXIV)

Por lo que respecta a la LOAPF en su artículo 37 refiere que a la Secretaría de la Función Pública, le corresponde:



La importancia no sólo radica en el control y la vigilancia, sino en la implementación de políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y a partir de su seguimiento y supervisión, generar lineamientos específicos y manuales mediante la armonización legislativa y de acuerdo a los parámetros y estándares internacionales aspirar a un dialogo jurisprudencial en la materia y como eje rector un Código Ético o Deontológico Único.

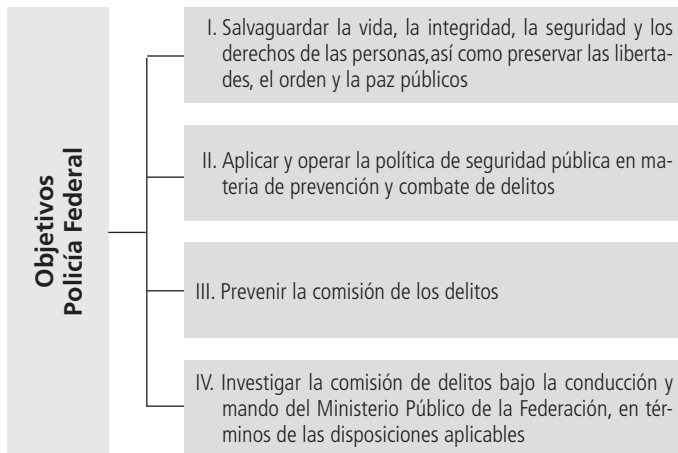
II. LOS SISTEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN

Acorde con los artículos 21 CPEUM y 2° LGSNSP, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado... y en relación al en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar

las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas (A-3).



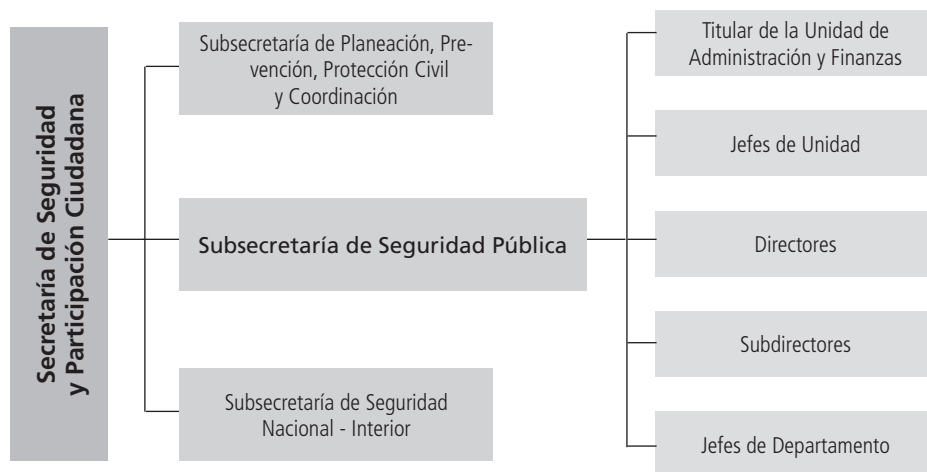
Contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública; y por tanto, la coordinación se constituye como el eje o columna vertebral del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



En este caso se da paso a la creación de la Guardia Nacional con funciones policiales y de investigación. Es presentada por el gobierno federal como una corporación alternativa a las Fuerzas Armadas creada para combatir la inseguridad en el país.

una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestas en esta Constitución y en las leyes.

Se trata de una institución híbrida con organización y disciplina militares, y discursivamente estará bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública de carácter civil. En términos generales, su estructura se puede apreciar a través del siguiente gráfico:



Sus funciones son apenas las mismas asignadas desde antes de las reformas; sin embargo, difieren en cuanto a la estructura y organización tendiente a la réplica militarizada.

Respecto del Sistema Nacional Anticorrupción, discursivamente tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; por tanto, se trata de una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Su estructura organizacional se compone por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva.

Comité Coordinador

Su función se centra en ser el responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

Tiene el encargo de: instrumentar los mecanismos, bases y principios de coordinación con las autoridades de fiscalización, control y prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; el establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción; y participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.”

Comité de Participación Ciudadana

Contribuye a cumplir los objetivos del Comité Coordinador; discursivamente su función radica en la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción. Se compone por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia; es decir, se integra por cinco ciudadanos honorables y de prestigio, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Algunas de sus funciones principales consisten en emitir opiniones y realizar propuestas sobre la política nacional y políticas integrales; proponer al Comité Coordinador los proyectos de bases de coordinación entre las instituciones de fiscalización de recursos públicos, los proyectos de mejora a los instrumentos de la Plataforma Digital Nacional, así como los mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de hechos de corrupción.

Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

Lo presiden el auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública. Es el órgano responsable de diseñar, aprobar y promocionar las políticas integrales en materia de fiscalización; instrumentar los mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema e; implementar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generan las instituciones.

Sistemas Locales Anticorrupción de los estados de la República

Los municipios deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional Anticorrupción. Tienen acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; emiten recomendaciones, políticas públicas e informes; así como, deben contar con atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

Secretaría Ejecutiva

Es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión con sede en la Ciudad de México.

Se estructura operativa se encamina a la realización de sus atribuciones, objetivos y fines como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y es responsable de brindar los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

La Comisión Ejecutiva

Encargada de generar los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones

Tiene asignada la tarea de proponer políticas de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; plantea la metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción; emite los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto a las políticas; crea los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

III. LA EFECTIVIDAD DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA SEGURIDAD

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española⁸, la *efectividad* es la cualidad de efectivo, en el doble sentido del término efectivo; esto es, la cualidad de ser real, verdadero, no quimérico, no nominal; en tanto que la *eficacia* es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea, tras la realización de una acción y la *eficiencia* es la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.

Norberto Bobbio al abordar la eficacia y la efectividad se remite al poder y al derecho; afirma que ambos conceptos están relacionados porque son dos caras de la misma moneda. Para fundamentarlo, recurre a los conceptos de Weber en cuanto a la política para diferenciar el poder de hecho del poder de derecho; en tanto, Kelsen distingue entre la validez de las normas y la eficacia del ordenamiento jurídico en su conjunto. Por lo anterior, Bobbio asevera que ambos autores llegan a la misma conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho, en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero

⁸ Diccionario de la Real Academia Española, www.rae.es, consulta 24 mayo 2019.

de la noción de poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, y el segundo de la noción de ordenamiento normativo, que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo.⁹ Al referirse al poder refiere la legitimidad, legalidad y efectividad; al describir al derecho, habla de validez, justicia y eficacia.

Al respecto, Mario Montoya Brand, menciona que “la pareja compuesta por ‘efectividad’ y ‘eficacia’ también es introducida por Bobbio en su modelo, según el cual la efectividad es predicable del poder y eficacia es predicable de la norma. Sostiene que: poder efectivo es el poder que consigue obtener el resultado propuesto; norma eficaz es la norma observada o cumplida, la eficacia de la norma depende de la efectividad del poder, así como la efectividad del poder depende del hecho de que las normas sean eficaces”¹⁰

Por lo anterior, la efectividad de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se sujeta a dos componentes esenciales, la eficacia y la eficiencia de los Sistemas de Seguridad Pública y del Sistema Nacional Anticorrupción; en el sentido de que “...la efectividad cumple, respecto a los requisitos de la legitimidad y de la legalidad del poder, el mismo oficio que el requisito de la eficacia cumple en la teoría de la norma respecto a los requisitos de justicia y validez”; esto en virtud de que el poder de la administración pública deviene de la legalidad que le otorga la Constitución como forma de gobierno y organización política que regula el orden jurídico nacional; y por tanto, a juicio de Bobbio la legitimidad es la justicia del poder y la legalidad su validez, y haciendo un paralelo con la norma, justicia es la legitimación de la norma mientras que la validez es su legalidad.¹¹

Luego entonces, la efectividad es el punto de encuentro, entre la eficacia y la eficiencia; es decir, la eficacia se vincula con los fines o cometidos del Estado, los derechos humanos de los ciudadanos que se protegen y sus garantías para hacerlos valer que establece la Constitución porque la efectividad se dirige a su cumplimiento; es decir, a la obtención de los resultados esperados, los cuales obtendrán legitimidad cuando los destinatarios (instituciones y servidores públicos) de la norma los alcancen.

A este respecto Juan R. Capella afirma que la “eficacia se identifica con el logro de los propósitos perseguidos por el legislador, mientras que la efectividad implica el reconocimiento real de la norma como tal, por parte de sus destinatarios y su real aplicación”¹² Coincide también con esta postura María Falcón y Tella al afirmar “que la eficacia tiene contenido material al conllevar que se logre el fin perseguido por

⁹ Bobbio Norberto, Origen y fundamentos del poder político, México, Grijalbo, 1985, pp. 22 y 23.

¹⁰ Montoya Brand, Mario, Derecho y política en el pensamiento de Bobbio. Una aproximación. Medellín, ESTUDIOS POLÍTICOS No. 26, enero-junio 2005, p. 91.

¹¹ Ibídem, p. 92.

¹² Capella, Juan R., El derecho como lenguaje, Madrid, Ed. Ariel, 1968, p. 104.

dicha norma, mientras que la efectividad es un concepto formal, que sólo implica que se cumpla la norma”¹³

En tanto que Santiago Nino señala que la eficiencia a través del derecho es el *leitmotiv* del enfoque económico del derecho; es decir, la eficiencia se orienta a la explotación de los recursos económicos y humanos.¹⁴ A este respecto, Roberto Bergalli señala que la eficiencia, “En lo que atañe al sentido semántico puede entenderse que ‘eficiencia’ es la virtud y facultad que se le atribuye a un objeto, a un instrumento, a una persona para alcanzar o lograr un efecto determinado, el producto de una determinada actividad, se considera como el resultado esperado, siempre que el desarrollo de la misma haya respetado el correcto funcionamiento de los mecanismos previstos para alcanzar dicho resultado...para que algo sea eficiente o productivo debe exhibir o manifestar una cierta organización en su funcionamiento, pero a la vez ha de tener bien definidos los objetivos para alcanzar. En una palabra, organización y fines deben estar predispuestos para calificar a una determinada actividad como eficiente o productiva. Mas, ¿basta con esto si lo que se pretende de tal actividad es que, además, preste un servicio a la sociedad desprovisto de una mira esencialmente económica pero concentrada en otra de convivencia pacífica y de satisfacción de bienestar colectivo?”¹⁵

Eficiencia es la búsqueda de la consecución de un fin mediante la utilización del medio más idóneo y económico, su contenido va determinado por el fin perseguido.... La eficiencia sistémica es lograr sancionar la mayor cantidad de conductas prohibidas con el menor costo en el menor tiempo posible...La eficiencia deja de relacionarse con la calidad o magnitud de los hechos delictivos para relacionarse en forma exclusiva y determinante con la cantidad. Se busca aumentar la productividad de los actores del aparato policial tomando medidas de todo tipo estandarización de resultados, capacitación, controles de gestión de calidad, cumplimiento armónico de roles e incluso se intenta flexibilizar las relaciones laborales a todos los niveles en detrimento de los procesos de selección que se cimientan en problemas de procesamiento burocrático.¹⁶

¹³ Falcón y Tella, María José, Concepto y fundamento de la validez del derecho, Madrid, Civitas, 1994, p. 58.

¹⁴ Cfr. Santiago Nino, Carlos, Introducción al Análisis del Derecho, Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 401. El autor refiere a Richard Posner para explicar cómo en todas las áreas del derecho (en especial el derecho penal), los legisladores, jueces y juristas, requieren (aunque sus autores no sean conscientes de ello), de eficiencia económica para desarrollar sus funciones; en caso de impunidad o una resolución injusta, representa un desperdicio de recursos; por tanto hay ineficiencia por la actuación de las autoridades.

¹⁵ Bergalli, Roberto, “La eficiencia del sistema penal”, www.avizora.com, consulta 25 mayo 2019

¹⁶ Cfr. Rivera, Iñaki, et al. (coords.) Contornos y pliegues del derecho: homenaje a Roberto Bergalli, Barcelona, Anthropos, 2006, pp. 449 - 450

IV. LA IDONEIDAD DE LA PREVENCIÓN SECUNDARIA FRENTE A LA CORRUPCIÓN Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

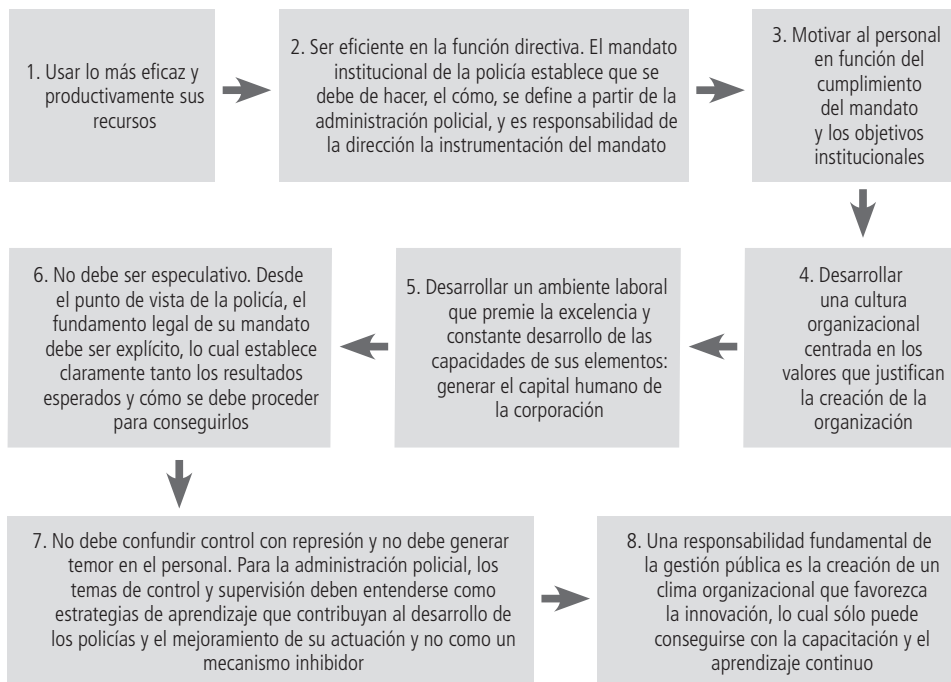
En términos generales existen dos vertientes respecto de la prevención del delito; la primera desde una visión socio-criminológica, refiere atender a las causas del delito mediante la prevención primaria, secundaria y terciaria; y la segunda con un enfoque del derecho penal en cuanto a su relación con los fines de la pena, las clasifica en prevención general positiva y negativa, y prevención especial positiva y negativa.



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a los artículos 21 CPEUM y 2° LGSNSP, el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Aquí la cuestión es, de qué prevención estamos hablando cuando los fines y las funciones de la seguridad pública vinculadas con la anticorrupción están conectados necesariamente a la realización expost de un hecho delictivo o la comisión de una infracción administrativa. El punto de encuentro se advierte en la prevención secundaria; es decir, en aquellas acciones que permitan anticiparse para evitar excesos por parte de los agentes del servicio público, mediante la edificación de estrategias de capacitación y profesionalización a corto, mediano y largo plazo, tendientes a mejorar el control y la supervisión de la actuación policial de los oficiales de la Guardia Nacional.

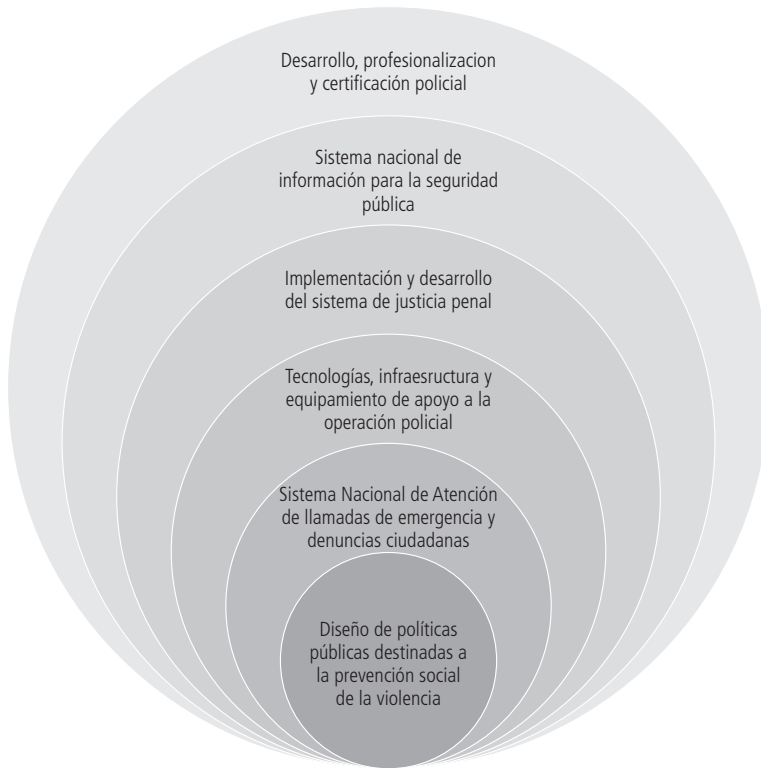


Fuente: Villalobos García, Luis (2009) Administración policial. Administración pública aplicada al manejo de policías, Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, p 28. Elaboración Propia.

A este respecto, la realización del propósito de la administración policial, enfocado a la Guardia Nacional, se dirige en dos sentidos: primero, para proponer estrategias, procesos y mecanismos para el manejo de las organizaciones; y segundo, para impactar en el colectivo social, así como en la interacción policía-sociedad, mediante la generación de elementos teóricos del estudio de la administración de la función policial como una forma de superar la complejidad pragmática de la labor de sus operadores en oposición a la obediencia y la subordinación.

El empleo de la administración policial estratégica lleva implícita la utilización científica, metodológica y organizacional para la determinación y análisis del desempeño de la administración pública; es decir, la gestión de una corporación policial se define a partir de los conceptos de la administración pública que le otorga la capacidad institucional para cumplir con su mandato.

En este sentido, la gestión de los directivos de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa y de la Marina en el ámbito de la Guardia Nacional con funciones policiales, deben poseer ciertos estándares cognitivos, habilidades y valores relacionados con su capacidad para diseñar programas y tomar las de decisiones más adecuadas que se grafican en el siguiente cuadro:



A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para cerrar las reflexiones vertidas, dentro de los estándares prioritarios de los programas nacionales en materia de seguridad se encuentran los temas que se pueden apreciar en el gráfico anterior; sin duda representaron, representan y seguirán representando un gran reto para el Estado mexicano, en el sentido de efectividad, eficacia y eficiencia de la Guardia Nacional.

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ACTUACIÓN POLICIAL

*Lic. José Guadalupe Medina Romero**

ABSTRACT

El Estado de Derecho, establece postulados y principios para garantizar su vigencia y aplicación, como son la legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, éstos han permitido acotar y dar certeza a la actuación de sus agentes, lo que se traduce en que sus acciones se desarrollen con apego al sistema jurídico y por tanto, respetando los derechos humanos. En ese sentido, La Policía Federal, como órgano del Estado, está obligado, en el ejercicio de sus funciones a cumplir con principios enunciados.

Sumario: I. Naturaleza jurídica de la Policía Federal. II. El principio de legalidad. III. Fundamentación y motivación de los actos administrativos. IV. Fuentes.

I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA POLICÍA FEDERAL

Por virtud del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de enero de dos mil trece, a la Secretaría de Gobernación se le confirió la atribución del despacho de los asuntos relacionados con la creación e implementación de acciones, políticas y estrategias en materia de seguridad pública en el ámbito federal y de coordinación con los demás niveles de gobierno.

Es así que el legislador determinó extinguir la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y crear la Comisión Nacional de Seguridad, instancia que, a través de la Policía Federal, tiene la misión de ser la ejecutora de dichas atribuciones. Bajo ese entendido, la Policía Federal, es un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación,¹ cuya organización y atribuciones son consignadas en su Ley.

* Doctorando en Derecho, en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como Magistrado de Sala Regional en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹ Artículo 123 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,² tiene por objeto establecer las bases de organización de ésta, indicando que será centralizada y paraestatal; considerando a las Secretarías de Estado, en este caso, a la Secretaría de Gobernación, como integrantes de la administración pública centralizada.

Asimismo, el artículo 17 de la citada ley hace referencia expresa a los órganos administrativos desconcentrados al señalar:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las *Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados* que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En este sentido, se advierte que los órganos administrativos desconcentrados, en este caso, la Policía Federal, forma parte de la administración pública centralizada y tiene por objeto ejercer las facultades decisorias (limitadas) que en materia de seguridad pública federal le están encomendadas a la Secretaría de Gobernación, dependencia a la cual se encuentra jerárquicamente subordinada y funcionalmente adscrita³ a la Comisión Nacional de Seguridad, quien ejerce las facultades de planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación sobre la Policía Federal.

En ese orden de ideas, como todo órgano desconcentrado, la materialización de dichas facultades, implica que la Policía Federal, como parte formante de la administración pública federal, emita actos administrativos, mismos que el Poder Judicial de la Federación ha definido en los siguientes términos: “El acto administrativo es... el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.”⁴

Para el caso que nos ocupa, el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal enmarca sus objetivos, los cuales son tendientes a satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad, siendo estos:

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
- II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos: y

² Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

³ Artículo 6 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

⁴ Tesis I.4o.A.341 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 187637, Tomo XV, marzo de 2002.

- III. Prevenir la comisión de los delitos; e
- IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

Es así como la Policía Federal materializa el cumplimiento de sus objetivos, a través de actos administrativos, creando situaciones jurídicas individualizadas mediante la aplicación de la norma. La Policía Federal, como órgano del Estado, en ejercicio de la potestad administrativa, está sujeta al cumplimiento de las normas jurídicas que regulan su actuar; en consecuencia, sus actos deben revestir determinados elementos y requisitos. Jorge Fernández Ruíz, indica como elementos del acto administrativo, al sujeto, la voluntad, objeto, motivo, fin y forma.⁵ A su vez, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, indica que todo acto administrativo debe:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo. En este caso, nos referimos al sujeto o sujetos (servidores públicos), que son las personas que materializan el acto, de acuerdo con su competencia.
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley. El objeto, elemento al que nos hemos referido, debe cumplir con las características señaladas en este párrafo.
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos. La doctrina lo denomina como el fin del acto administrativo.
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición. En este caso, nos referimos a la voluntad y, de forma concreta, a la manifestación de ésta, que debe ser por escrito y con firma autógrafa, u otra forma de manifestación (expedición) que la ley autorice.
- V. Estar fundado y motivado. Éste se identifica con la forma y el motivo; estas características, forman parte del principio de legalidad.
- VI. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
- VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.

⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Grandes temas Constitucionales, Derecho Administrativo*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, IJ, México, 2016, pp. 136-139.

Si la emisión del acto administrativo incumple con alguno de estos requisitos, podría ser afectado de nulidad o anulabilidad, y traería como consecuencia el desarrollo de una actividad administrativa irregular.

II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplan lo que en la doctrina se conoce como derechos de seguridad jurídica. Ésta, a su vez, como uno de sus elementos, contempla al principio de legalidad.

Antonio-Enrique Pérez Luño, define a la seguridad jurídica, al indicar que ésta:

... es un valor estrechamente ligado a los Estados de Derecho que se concreta en *exigencias objetivas* de: *corrección estructural* (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y *corrección funcional* (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva, la seguridad jurídica se presenta, en su acepción <<subjetiva>>, encarnada por la *certeza del Derecho*, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva.⁶

Dicho autor, indica que las exigencias de la corrección estructural, se refieren a que las normas deben ser promulgadas, comprensibles, sin vacíos normativos, respetuosas de la división de poderes, expedidas con anterioridad los hechos que regirán, así como estables en el tiempo.⁷ Si una norma cumple con las características anteriores, el cumplimiento y aplicación del Derecho, será ineludible.

A mayor abundamiento, la ley, como norma general y abstracta, opera frente a todos los sujetos de derecho sin distinción, lo que a su vez, está conectado con algunos postulados fundamentales del Estado de Derecho, como el uso regulado del poder, la separación de poderes y la igualdad ante la ley.⁸

Con base en lo anterior, los derechos de seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, parten de la conformación de un Estado de Derecho, cuyas características implican que las autoridades del Estado deben cumplir, en su actuar, con una serie de requisitos formales y procedimentales en su relación con los ciudadanos.

En este sentido, Norberto Bobbio señala lo que se debe entender por Estado de Derecho, al precisar:

⁶ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, "Seguridad Jurídica", en GARZÓN VALDÉS, Ernesto y LAPORTA, Francisco, El derecho y la justicia, 2a. ed., Trotta, Madrid, 2000, pp. 483.

⁷ Ibídem, pp. 483 y 484.

⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, 10a. ed., Trotta, Madrid, p. 29

Por estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder. Entendido así, el estado de derecho refleja la vieja doctrina, que se remonta a los clásicos y que fue transmitida por las doctrinas políticas medievales, de la superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, según la fórmula *lex facit regem*, y que sobrevive también en la época del absolutismo cuando la máxima príncipes *legibus solutus* fue entendida en el sentido de que el soberano no estaba sujeto a las leyes positivas que él mismo dictaba, pero estaba sujeto a las leyes divinas o naturales.⁹

Es así que, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en el fortalecimiento del Estado de Derecho, se determinó que *todas las autoridades*, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹⁰

El primer párrafo del artículo 14 constitucional, establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Dicha normativa establece el “derecho de irretroactividad de la ley”, que indica que la ley rige hacia el futuro; en ese sentido, la actuación de la Policía Federal debe ceñirse a la ley vigente, la que ha sido expedida y publicada, y que por tanto es conocida también por el ciudadano, quien conoce su contenido, en cuanto derechos y obligaciones y en cuanto al ámbito de facultades de las autoridades.

La irretroactividad de la ley implica un cumplimiento directo del principio de legalidad, que implica la sujeción de la autoridad a las normas que han sido previamente expedidas con anterioridad a los hechos que regirán. En sentido negativo, la retroactividad se da cuando se pretende trasladar la vigencia de una norma a una situación jurídica anterior a su creación.

El párrafo segundo contiene una segunda arista del principio de legalidad, al indicar que “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

La primera parte del artículo, se refiere a los actos privativos. Dichos actos se refieren a una disminución, menoscabo o supresión en los derechos de los goberna-

⁹ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, 7a. reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 18-20.

¹⁰ Párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dos. Conforme continúa la redacción, se precisan los derechos respecto de los cuales nadie puede ser privado: nos referimos a la libertad, propiedades, posesiones o derechos.

Por último, el artículo establece que, para todo acto privativo, deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento. Ello implica que el gobernado tenga la posibilidad de ser avisado del acto privativo que se ejecutará, así como la posibilidad de defenderse ante el mismo. La doctrina lo ha llamado derecho de audiencia.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha indicado.

... que por procedimiento administrativo se entiende a aquella secuencia de actos realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado, y que tienen tal carácter los actos: i) instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; ii) que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, iii) que importan cuestión entre partes sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa, estos últimos también llamados “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”. Ahora bien, con independencia de la denominación o finalidad que las leyes les otorguen, se tiene el principio general de que en todo procedimiento administrativo debe respetarse el derecho de audiencia previo al dictado de la resolución con la que éste concluya, lo que ocurre cuando el probable afectado tiene oportunidad de comparecer para rendir pruebas y alegar en su favor en un plazo razonable, a fin de no quedar en estado de indefensión; esto aun cuando la norma correspondiente no aluda expresamente a etapas de notificación, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y dictado de resolución.¹¹

En ese sentido, la Policía Federal está obligada a respetar el derecho de audiencia de los gobernados, con independencia de la denominación o finalidad que las leyes les otorguen a sus procedimientos administrativos.

Ahora bien, analicemos el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo primero contiene el principio de legalidad. El texto indica expresamente:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en

¹¹ Tesis 2a. XLIV/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2017022, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo II, p. 1696.

forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Dicho artículo establece el acto de molestia y los requisitos que deben cumplirse para que el mismo se verifique de forma constitucional y legal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la diferencia entre los actos privativos y de molestia estriba en los efectos de uno y otro. Los primeros tienen efectos de disminución, menoscabo o supresión de forma total y definitiva. Los segundos se refieren a actos que sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos. Un acto privativo, es a la vez, un acto de molestia.

En ese sentido, todo acto de autoridad debe constar por escrito, o en los casos en que se establezca como regla la oralidad, que se dé certeza del contenido y cumplimiento de lo previsto en dicho artículo, por la autoridad competente en el que *se funde y motive la causa legal del procedimiento*.

III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Para el caso de las infracciones y sanciones que determina la Policía Federal, como todo acto administrativo, deben estar fundados y motivados.

Como presupuesto del principio de legalidad, la fundamentación implica la sujeción de los actos a la norma jurídica para emitirlos, es decir, debe existir un respaldo legal que los permite, reduciendo así los márgenes de arbitrariedad del poder público. La motivación, se refiere el hecho (motivo) que ha surgido para dictarlos. La fundamentación y motivación, son una exigencia constitucional y legal (Ley Federal de Procedimiento Administrativo), para que los actos de autoridad sean válidos.

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.¹²

¹² Tesis I. 4o. P. 56 P., Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Reg. 209986, Tomo XIV, noviembre de 1994, Pág. 450

Ambos elementos, como manifestaciones del principio de legalidad, permiten reducir los márgenes arbitrarios de actuación del poder público, y por tanto, evitar que haya espacios que permitan la desviación de los cauces institucionales en la función de la seguridad pública.

De esa forma, en el caso de la Policía Federal, el Reglamento de la Ley de la Policía Federal es el que determina las estructuras normativas y operativas, su organización territorial, las atribuciones de mando, dirección y disciplina, así como las funciones y atribuciones de las unidades operativas y administrativas.

Sus actos deben ser emitidos por el servidor público facultado conforme a dicho reglamento, respetándose el ejercicio de las atribuciones, obligaciones, facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley de la Policía Federal, su reglamento, y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Las actuaciones de los elementos de la Policía Federal serán legales, siempre y cuando estos se realicen para el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 2 de su ley, mismos que ya han sido precisados.

Además, deben seguirse principios rectores en el ejercicio de las funciones, como los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

La Policía Federal, debe aplicar el Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza,¹⁴ el cual establece los parámetros y condiciones mínimas, que permitan diferenciar y definir el uso de las técnicas, tácticas, armas, equipo y niveles de fuerza, atendiendo a las circunstancias que se presenten, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de aplicación de éstas.

Lo anterior, permitirá, a su vez, brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen las y los integrantes de la Policía Federal en el ejercicio de sus funciones.

De esa forma, la seguridad jurídica, en su vertiente objetiva y subjetiva, debe partir de la consideración de que la Policía Federal forma parte de la administración pública y por tanto está sujeta a los principios y normas que establece el sistema jurídico en su conjunto, por lo que su actuación deberá estar siempre apegada al marco normativo vigente, pero más aún al respeto irrestricto de los derechos humanos.

V. FUENTES

BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, 7a. reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

¹³ Artículo 3o. de la Ley de la Policía Federal.

¹⁴ Artículo 1o.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Grandes temas Constitucionales, Derecho Administrativo*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, IIJ, México, 2016.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, “Seguridad Jurídica”, en GARZÓN VALDÉS, Ernesto y LAPORTA, Francisco, *El derecho y la justicia*, 2a. ed., Trotta, Madrid, 2000.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 10a. ed., Trotta, Madrid.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Policía Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Tesis

Tesis 2a. XLIV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2017022, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo II, p. 1696.

Tesis I.4o.P.56 P, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Reg. 209986, Tomo XIV, noviembre de 1994, Pág. 450.

Tesis I.4o.A.341 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro 187637, Tomo XV, marzo de 2002.

*Fernando Martínez García**

ABSTRACT

El presente artículo aborda el nuevo esquema de responsabilidades surgido de la reforma constitucional de 2015 en materia anticorrupción y la promulgación de sus leyes reglamentarias, destacando la Ley General de Responsabilidades Administrativas en 2016, así como los principales problemas tanto prácticos como teleológicos a los que nos enfrentamos en virtud del actual régimen de responsabilidades administrativas.

Sumario: I. Introducción, II. Derecho Disciplinario, III. Ley General de Responsabilidades Administrativas, IV. A manera de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Con la reforma constitucional de 2015 en materia anticorrupción y la promulgación de sus leyes reglamentarias, entre ellas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en 2016, se estableció un nuevo esquema del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mismo que a más de dos años de su entrada en vigor enfrenta importantes retos en su instrumentación.

Las implicaciones prácticas en la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no han sido menores, por el contrario, han impactado a todos los órdenes de gobierno en virtud de que precisamente como ley general, establece las pautas que las entidades federativas deben seguir en su normativa interna para la aplicación del régimen de responsabilidades administrativas. Dichas implicaciones han llevado a la redefinición del derecho disciplinario, así como a entrar en un proceso de reconfiguración de sus propios principios. Precisamente en estas líneas se expone grosso modo los principales problemas tanto prácticos

* Es Licenciado en Derecho con mención honorífica, Especialista en Derecho Administrativo y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, así como Especialista en Cultura de la Legalidad y Maestro en Políticas Públicas Comparadas por la FLACSO México. Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública.

como teleológicos a los que nos enfrentamos en virtud del actual régimen de responsabilidades administrativas.

II. DERECHO DISCIPLINARIO

En primer lugar, es de destacar que tradicionalmente concebimos al derecho disciplinario como la rama del derecho público que estudia y regula las conductas de los servidores públicos que pueden afectar el adecuado funcionamiento de la administración pública, las sanciones a que se hacen acreedores por su comisión, y los mecanismos para su imposición.

No obstante lo anterior, actualmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas también prevé la responsabilidad de particulares vinculados con faltas administrativas graves, que si bien ya eran sujetos de sanciones administrativas en términos de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas —abrogada por la mencionada Ley General— se realza la posibilidad de que los particulares afecten el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, el derecho disciplinario ya no puede ver como único sujeto de sus principios y normas al servidor público, sino también a todas aquellas personas físicas o morales que *aten-*
ten contra el adecuado funcionamiento de la administración.

Ahora bien, justamente en los fines que persigue el derecho disciplinario, se encuentra un segundo problema, en principio, como lo hemos señalado, y como de su propia denominación se desprende, lo que busca es la disciplina en la función pública, sin embargo, esto no queda del todo claro si acudimos a la forma en que la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé las irregularidades administrativas; la ley, de manera contundente hace la separación entre faltas administrativas graves y no graves, que si bien en la anterior Ley Federal de la materia igualmente había un distingo entre conductas graves y no graves, la forma en que ahora se delimitan y configuran cambió radicalmente.

III. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El artículo 49 de la Ley General prevé un catálogo de nueve conductas que pueden constituir una falta administrativa no grave, siguiendo el mismo método de la ley anterior, además, el artículo 50 dispone que se considerará falta no grave causar de manera culposa o negligente un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, pero tratándose de faltas administrativas graves, la ley vigente, bajo la técnica *nu-*

*merus clausus*¹, prevé, de los artículos 52 a 64, las conductas consideradas faltas administrativas graves de los servidores públicos.

De acuerdo con lo anterior, para la configuración de las faltas graves, las conductas reprochadas deben adecuarse a la descripción que señala la ley, dichas conductas tienen una denominación específica tal y como sucede con los delitos previstos en el orden penal, por lo que ahora en el ámbito administrativo, encontramos formal y materialmente la tipicidad para tutelar bienes jurídicos.

De esta forma llegamos a la disyuntiva sobre los valores o bienes jurídicos que se tutelan por los tipos administrativos, porque sabemos que en el derecho penal cada tipo protege un bien o valor importante para la colectividad, que debe ser protegido y, en caso de ser vulnerado, aplicarse una sanción para reprimir esa afectación social pero en el Derecho Disciplinario no es del todo similar.

Como lo anotamos líneas arriba, en la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevén faltas administrativas graves y no graves, las primeras relacionadas con aspectos de disciplina en el servicio público y las segundas con hechos de corrupción, de tal manera que en la conformación del nuevo régimen de responsabilidades administrativas se quiso ya no sólo proteger la disciplina en el servicio público sino también sancionar hechos que implican el abuso del poder para fines personales, pero que al fin y al cabo también afectan el adecuado funcionamiento de la administración pública; éste precisamente es el bien jurídico tutelado por el Derecho Disciplinario, de ahí que pueda decirse que no existe un valor específico a proteger por para cada tipo administrativo, como si lo hay en materia penal, sino que tenemos un bien tutelado de manera general mediante la tipificación de las distintas conductas.

En otro orden de ideas, para llegar a la determinación de la conformación de un tipo penal, se utiliza como herramienta metodológica el juicio de tipicidad mediante el cual el operador jurídico debe acreditar fehacientemente todos los elementos o supuestos hipotéticos previstos en la norma; sin embargo en el campo del derecho administrativo sancionador, dicho juicio de tipicidad no es tan estricto, en tanto que la taxatividad es más flexible, al respecto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis Tesis: I.4o.A.156 A de marzo de 2019, sostiene que:

“... en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es innecesario que las leyes relativas contengan exactamente la conducta infractora, pues basta con que sean idóneas para predecir, con suficiente grado de seguridad esa conducta, las sanciones correspondientes y las condiciones para su individualización. Todo esto, en el

¹ La técnica *numerus clausus* se utiliza en las leyes para definir de manera precisa las conductas que serán sancionadas, es utilizada sobre todo en el Derecho Penal para definir los delitos que serán sancionados de manera culposa.

entendido de que respondan y sean pertinentes para la observancia de los principios constitucionales inherentes al desempeño de los servidores públicos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia...”

Lo anterior recoge la teoría de los tipos en blanco referente a que la descripción normativa de la conducta no es exhaustiva, sino abierta, y por ende, corresponderá al juzgador determinar con base en los elementos y circunstancias de cada caso en particular verificar si se acredita o no el tipo, en el caso del Derecho Disciplinario, deberá valorarse la salvaguarda de la eficiencia en la función pública; así lo ha reconocido implícitamente nuestro máximo tribunal al determinar, bajo la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que una conducta catalogada como no grave puede ser clasificarse como grave a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos².

Sin embargo, en materia penal los tipos en blanco no están permitidos pues contrarían las garantías de legalidad y de exacta aplicación de la ley en términos del artículo 14 de la Constitución Federal, que exige que tanto la pena como el delito se encuentren previamente establecidos en una ley exactamente aplicable al caso, prohibiendo la analogía o la mayoría de razón para la imposición de las penas, situación que nos lleva a otro punto toral en la reconfiguración del Derecho Disciplinario ¿Son aplicables los mismos principios en el ámbito administrativo que en el penal? sobre todo, si la tipificación de las faltas administrativas graves en la ley de la materia sigue el modelo penal e incluso muchas conductas son coincidentes con los tipos penales, como es el caso del cohecho, el peculado, el tráfico de influencia y el abuso de funciones o ejercicio abusivo de funciones.

En principio, los tribunales han sostenido que al ser el derecho administrativo sancionador una manifestación de la potestad punitiva del Estado, le son aplicables las reglas del derecho penal, pero siempre reconociendo que debe hacerse con matices y modulaciones, es decir, se acepta que no obstante ambas disciplinas corresponden al *ius puniendi*, tienen una connotación y finalidad distinta, por lo que entonces debe preguntarse hasta qué grado son aplicables los paradigmas del derecho penal en el ámbito administrativo.

Pregunta que tiene relevancia al advertir que la Ley General de Responsabilidades Administrativas dispone en el artículo 111 que en los procedimientos de

² Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la Ley Federal relativa, no establece limitativamente las conductas que pueden calificarse como graves por la autoridad sancionadora. Tesis: 2a./J. 139/2009. Novena Época. Registro: 166295. Segunda Sala. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Página: 678. Septiembre de 2009.

responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos; el artículo 135 precisa que toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad y que quienes sean señalados como presuntos responsables no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan; el artículo 208, fracción II, dispone que debe hacerse del conocimiento del presunto responsable el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio, además, en el artículo 209, fracción II, se prevé la posibilidad de reclasificar la falta administrativa; como puede claramente observarse, se introducen en una ley que regula cuestiones de orden administrativo, reglas y principios desarrollados y utilizados en materia penal.

En este sentido puede afirmarse que el nuevo modelo de responsabilidades es garantista, de carácter objetivo-subjetivo porque toma en cuenta la falta administrativa y la culpabilidad del servidor público y de los particulares, mientras que el modelo tradicional tiene como finalidad la responsabilidad del servidor público, sin considerar cuestiones de culpabilidad, es decir, es sólo de carácter objetivo.

Por otro lado, el nuevo modelo trasciende el paradigma tradicional de la responsabilidad administrativa, ya que tratándose de faltas graves tiene que resolver el procedimiento un tercero y no la propia autoridad administrativa, este es uno de los aspectos más controvertidos del esquema y, sobre todo, el que actualmente ha provocado más complicaciones al momento de resolver los procedimientos, como lo apuntamos más adelante.

El hecho de que los tribunales administrativos resuelvan los procedimientos por faltas graves, rompe el esquema habitual de los poderes de la relación jerárquica, en donde encontramos los de revisión y disciplina o sanción como una característica distintiva del poder de mando que le inviste al superior jerárquico, además, termina con el esquema tradicional de la justicia administrativa, para pasar a lo que se conoce como la *jurisdiccionalización* (parcial) de la potestad disciplinaria del Estado, ya que ahora dicha potestad será compartida, por un lado, el órgano administrativo seguirá sancionando faltas no graves, y los tribunales de lo contencioso administrativo sancionarán las faltas graves y las faltas de particulares vinculados con faltas graves, así, los tribunales que tradicionalmente se encargan de dirimir las controversias entre autoridades y particulares, también impondrán sanciones por afectar la disciplina en el servicio público.

Ahora bien, como el vehículo por antonomasia para la imposición de las sanciones administrativas, tenemos el procedimiento de responsabilidades administrativas, el cual de la misma forma fue modificado sustancialmente, incluso, sostenemos que dejó de ser un procedimiento administrativo tradicional, encaminado a emitir un acto administrativo (la resolución), para erigirse en un verdadero proceso. Antes de la reforma, el procedimiento:

- Era un procedimiento lineal, es decir tramitado y resuelto única y exclusivamente en sede administrativa, por la propia autoridad administrativa que lo instrumentaba.
- Se regía sobre todo por los principios de legalidad, simplificación, celeridad, eficacia y objetividad.
- La resolución podía impugnarse sólo mediante un recurso administrativo (revocación) o bien, directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Bajo el vigente régimen de responsabilidades administrativas, el procedimiento administrativo disciplinario, insistimos, está configurado como un verdadero proceso, sobre todo tratándose de faltas administrativas graves, porque:

- Existen partes en la substanciación (Autoridad investigadora, presunto responsable y tercero).
- Resuelve un tercero imparcial.
- Se fija una litis con la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- Durante la substanciación pueden intentarse distintos medios de impugnación ante un tercero imparcial.
- Se privilegia no solo el principio de legalidad sino también los de verdad material y presunción de inocencia.

Como lo anotamos líneas arriba, los particulares también pueden ser sujetos del procedimiento de responsabilidad administrativa, y al igual que las faltas graves de los servidores públicos, los actos de particulares sancionables están tipificados de manera concreta y con una denominación específica en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta situación nos pone frente a un nuevo reto en la reconfiguración del Derecho Disciplinario, ya que si como hemos visto, las reglas que se aplican en el derecho administrativo sancionador para la determinación de la infracción y la correspondiente sanción, son menos estrictas que en el derecho penal,

en virtud de la sujeción especial al régimen de los servidores públicos³, surge la interrogante si esta situación debe prevalecer también en el caso de los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, pues no debe perderse de vista que los particulares no están sujetos al régimen de los servidores públicos, precisamente porque no tienen esa calidad, no son operadores del Estado y en consecuencia la sanción que llegare a aplicarse les afecta exclusivamente en su ámbito privado, en esta tesitura ¿En el actual marco de responsabilidades administrativas se tendrían que aplicar las mismas reglas a los servidores públicos y a los particulares? ¿O será válido tener un tratamiento diferente en la determinación de la falta administrativa y en su caso de la sanción a imponerse, dependiendo de la calidad del sujeto activo?

Un apuntamiento también medular tiene lugar con la naturaleza de las sanciones a imponerse tanto en el ámbito administrativo como en el penal, si bien la propia Constitución Federal en el artículo 109 Constitucional, segundo párrafo, prevé la autonomía de los procedimientos para la imposición de sanciones de diferente naturaleza, lo cierto es que materialmente en los dos ámbitos pueden imponerse sanciones administrativas, esto porque la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla en sus artículos 75 y 78 como sanciones, la amonestación pública o privada, la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Por su parte, el Código Penal Federal, en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, concretamente en el artículo 212, párrafo tercero dispone: “De manera adicional... se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación...”

En razón de lo anterior, cabe analizar qué pasaría si en la vía administrativa se impone al infractor la sanción de destitución e inhabilitación, y a su vez, en la vía penal se le impone la misma sanción por la misma conducta. A pesar de la independencia de ambos procedimientos, consideramos que se estaría conculcando el principio *non bis in idem*, porque estamos ante sanciones de la misma naturaleza, en este sentido tienen lugar las siguientes interrogantes: ¿Por qué o para qué dos ramas del derecho facultan a diferentes autoridades a imponer una sanción de la misma naturaleza por idéntica conducta? ¿Habría un exceso de regulación?

³ El servidor público se encuentra en relación de sujeto especial porque es depositario de la confianza pública, es mandatario y tiene un deber ético de servicio, por eso también puede ser juzgado con leyes específicas (doctrina alemana) como las leyes de responsabilidades.

Como vemos, los retos que enfrenta el derecho disciplinario no son menores y requiere de un agudo análisis en la definición de sus propios criterios y principios para su adecuada operación, en ese tránsito se han enfrentado problemas prácticos que hasta al momento han impedido que *cuafe* el sistema de responsabilidades administrativas, me refiero principalmente a la aplicación de las leyes en el tiempo, ya que si bien es cierto la Ley General de Responsabilidades Administrativas inició su vigencia el 19 de julio de 2017, también lo es que se cometieron conductas irregulares previo a esa fecha, por lo que se ha generado todo un debate jurídico sobre la ley a aplicarse en el ámbito procesal tratándose de aquellos procedimientos iniciados a partir de la entrada en vigor de la ley general, pero por conductas que acontecieron durante la vigencia de la abrogada ley federal.

Tal situación ha dado lugar a la confrontación de dos criterios tanto en los Órganos Internos de Control de todos los órdenes de gobierno, como en los tribunales contencioso administrativos del país y en los judiciales, lo que a su vez ha ocasionado la emisión de sentencias contradictorias. Los criterios a los que nos referimos los identificamos como el de unidad legislativa y el de coexistencia de leyes.

Previo a explicar someramente ambos criterios, conviene precisar que las leyes de responsabilidades son consideradas mixtas porque contienen tanto aspectos sustantivos como adjetivos, en este sentido, aunque estén contenidos en un mismo cuerpo normativo, las disposiciones sustantivas tienen características y finalidades distintas a las adjetivas, por lo que la controversia se ha suscitado sobre todo en la definición de los aspectos procesales que deben observarse.

Así, en el criterio que nosotros llamamos de unidad legislativa, se sostiene que por conductas acontecidas durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe aplicarse en el fondo y en la forma dicho ordenamiento, porque el régimen de responsabilidades administrativas es un sistema que debe analizarse en su integralidad, y que tiene una finalidad diversa al nuevo modelo de responsabilidad administrativa que prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el marco de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción⁴.

Empero, no compartimos el criterio, porque aunque con una estructura diferente para la imposición de las sanciones, el actual régimen de responsabilidades administrativas tiene la finalidad, como el anterior, de combatir la corrupción y la impunidad desde el ámbito administrativo, además, existen amplios criterios jurisprudenciales en los que se determina que las normas procesales rigen a futuro, por lo que consideramos que pudiera ser atentatorio de garantías el aplicar una ley

⁴ Este criterio incluso generó la tesis aislada con el rubro: “Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. A los procedimientos correspondientes a conductas reprochadas cometidas bajo la vigencia de la abrogada Ley Federal relativa, les son aplicables las reglas de ésta y no las de la Ley General De Responsabilidades Administrativas”.

abrogada para substanciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, o bien, no solo substanciar sino incluso investigar la irregularidad una vez iniciada la vigencia de la actual ley, con base en la ley anterior.

Además, el hecho de que el régimen de responsabilidades se incluya en el Sistema Nacional Anticorrupción, no implica un cambio de rumbo o finalidad, tomando en consideración que dicho sistema lo único que busca es la coordinación entre autoridades para la implementación de las políticas anticorrupción.

Por otro lado, el criterio de coexistencia de leyes, se refiere a que en aquellos casos en que los hechos hayan tenido lugar durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe aplicarse ésta en su aspecto sustantivo, pero en lo procesal debe regir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por ser la ley vigente al momento en que se inicia, substancia y resuelve el procedimiento, que si bien ello implica la tramitación del procedimiento de una forma distinta a la prevista en la ley federal, con la intervención de los tribunales de lo contencioso administrativo, esto es precisamente lo que mandata el orden constitucional desde la reforma anticorrupción en 2015.

En ese sentido, el artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas dispone en sus párrafos primero, segundo, cuarto y séptimo, de manera específica lo siguiente:

“La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

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

...

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

...

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

De la sola lectura de los artículos transcritos se advierte que el régimen transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dispone claramente que a la entrada de su vigencia queda abrogada, entre otras, la Ley Federal de Responsa-

bilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley general se concluirán conforme a las reglas vigentes a su inicio.

Sin embargo, algunos Tribunales han interpretado que dicho régimen transitorio no da cuenta sobre las reglas a aplicarse tratándose de conductas acaecidas durante la vigencia de la ley federal, situación que consideramos no había necesidad de preverlo, porque en nuestra opinión, si la propia ley no hace ninguna distinción, aplica en todos los casos con la sola entrada de su vigencia⁵, en este sentido, tiene aplicación el principio *donde la ley no distingue el intérprete no tiene por qué distinguir*.

Sin embargo, se han emitido una serie de fallos a favor de uno y otro criterio, lo que originó que la Secretaría de la Función Pública promoviera la contradicción de sentencias ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además, el Pleno del Primer Circuito en Materia Administrativa está por resolver una contradicción de criterios sustentados por el Cuarto y Décimo Quinto Tribunales Colegiados, respectivamente.

Aunado a lo anterior, la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ha considerado reiteradamente que no tiene competencia para conocer de faltas graves en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en consecuencia tampoco de los medios de impugnación que se presenten en los procedimientos que por esas conductas se substancian en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que los expedientes son devueltos a las instancias de control, lo que ha generado también criterios encontrados sobre cómo deben atenderse esos asuntos.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Bajo este escenario podemos advertir que pese a la estructura formal del régimen de responsabilidades administrativas, apenas estamos dando pasos para su construcción material, en este sentido, como sus edificadores, no podemos perder de vista que la finalidad debe ser que dicho régimen sea un instrumento efectivo de rendición de cuentas, que realmente disminuya la impunidad administrativa a través de la eficiencia y solidez de las sanciones administrativas, las cuales deben ser una verdadera consecuencia negativa para el responsable por su conducta irregular, deben imponerse sanciones justas, equilibradas pero también implacables, para que de

⁵ Nos referimos únicamente en el aspecto procesal porque en cuanto al aspecto sustantivo, debe aplicarse la ley vigente al momento de los hechos en virtud de los principios de irretroactividad de la norma, tipicidad y seguridad jurídica, sobre lo que también existen amplios criterios jurisdiccionales.

este modo cumplan su función ejemplificativa e inhibitoria de conductas similares, protegiendo y promoviendo el respeto irrestricto al derecho de todo ciudadano a la buena administración.

A la par, en virtud de la aplicación práctica del régimen de responsabilidades administrativas, se seguirán conformando los principios del derecho disciplinario, como rama autónoma, sin que eso sea obstáculo para que se apoye válidamente de los principios del derecho penal (que al final forman parte del sistema jurídico), pero sin llegar al extremo de aplicarlos idénticamente, porque en ese caso existirían dos ramas del derecho que estudiarían y regularían exactamente lo mismo.

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

LA JUSTICIA EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

*Lic. Rafael Francisco Ortiz de la Torre**

ABSTRACT

En la actualidad un tema crucial en la vida social, económica y política de México, es la corrupción y cómo las Instituciones se ven afectadas por este cáncer que destruye a los más sagrados pilares del Estado. En México existen Instituciones como la Secretaría de la Función Pública y la Policía Federal que han consolidado un legado que día a día se construye en materia de seguridad, legalidad y combate a la corrupción, mismo que en los últimos años ha buscado imprimir la profesionalización y dignificación de los servidores públicos, así como el irrestricto respecto a los derechos fundamentales de los ciudadanos y los funcionarios. Pero es importante ligar este tema a la Educación y a la Justicia. El presente documento tiene como principal objetivo destacar la relevancia del servidor público en el Sistema Nacional Anticorrupción, cuya misión radica en garantizar la justicia, la dignificación, la disciplina, el desarrollo y reconocimiento profesional y el justo actuar con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sumario: 1. Introducción; 2. Capacitación como eje rector; 3. La Sanción como medida de corrección 4. Justicia y Estado; 5. El servidor público en el Sistema Nacional Anticorrupción.

* Rafael Francisco Ortiz de la Torre es Licenciado en Derecho titulado con mención honorífica, cuenta con cinco diplomados; tres Doctorados Honoris Causa; coautor en dos libros publicados por Policía Federal, ha ocupado más de 10 cargos como funcionario del Gobierno Federal, 5 a nivel Director General en la Secretaría de la Función Pública y Policía Federal, y 7 como Titular del Área de Quejas de distintas entidades a nivel federal. Ha sancionado a más de 1000 servidores públicos.

1. INTRODUCCIÓN

El ser humano desde que nace tiene la facultad de elegir entre lo correcto y lo inapropiado, siendo la educación uno de los canales fundamentales para su correcta formación. Es difícil referir el primer acto de corrupción, pues con una cita bíblica iniciaríamos en el origen de la vida, cuando Adán es tentado por Eva para corromperse con la manzana del pecado y desde el punto de vista jurídico, el origen mismo de la norma surge desde los albores de la humanidad, teniendo que normar una conducta a efecto de hacer respetar el orden que la Sociedad necesitaba en el contexto y realidad histórica desde la creación de las estructuras sociales y jurídicas que dan forma al Estado.

Al respecto, es importante recordar que la familia en México continúa siendo la célula origen de las estructuras sociales, siendo así fundamental que en la educación básica familiar se capacite en este tema, fortaleciéndolo en la educación básica, media y superior, recordando que no se puede hablar de Justicia si no se cuenta con estructuras honestas, que conformen un Estado evolucionado en prácticas y hechos que definan una estrategia avanzada en un sistema nacional anticorrupción eficiente.

2. CAPACITACIÓN COMO EJE RECTOR

Hoy en día se habla mucho de la corrupción y se hace referencia a la sanción de los funcionarios que incurren en malas prácticas, aun cuando en un sistema garantista avanzado debe constituirse como la última alternativa; sin embargo, es el resultado de un reclamo social legítimo para ser erradicada.

Es menester que la sociedad civil sume esfuerzos con los sectores gubernamentales y de la iniciativa privada para avocarse a fortalecer la educación y la capacitación para prevenir la corrupción desde la génesis de la formación del ser humano y reducir toda tendencia o inclinación a las malas prácticas que pudieran desencadenarse en el diario cotidiano.

A lo largo de mi formación profesional he tenido la oportunidad de sancionar a servidores públicos por malas prácticas, irregularidades administrativas y actos de corrupción¹ y a partir de esa experiencia concibo la necesidad de fortalecer los sistemas de prevención y capacitación, porque en ocasiones la causa de la sanción es multifactorial y abstracta por ejemplo, la falta de valores, decisiones antiéticas, aceptación de dádivas o gratificaciones.

¹ En la labor realizada como Titular del Área de Quejas y la de Responsabilidades en Procuraduría Agraria, en la de Quejas en IMSS, y en el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes y como Presidente del Consejo Federal de Desarrollo Policial.

Valga la remembranza de un prestigiado colegio de la colonia Polanco, donde la maestra les deja de tarea a los niños de 6 años, construir un automóvil. Al respecto, uno de los niños con sus capacidades creativas diseña un auto, utilizando una caja de zapatos y tapas de refresco; otro niño por el contrario, su padre le manda hacer un auto con luces, batería y demás aditamentos que lo hacen ver casi real. Al momento de que la maestra asigna las calificaciones, decide otorgarle diez al niño que lleva el carrito que le mando hacer el papá y al niño que se esforzó y desarrolló sus habilidades le asigna la calificación de seis.

Este tipo de situaciones son cotidianas en la interacción social; es donde se gesta la normalidad de lo antiético y con el tiempo en un futuro cercano proclive a la corrupción. Los padres ordenan o le hacen la tarea al niño y la maestra le pone 10 al alumno que evidentemente no hizo su tarea por él mismo. Así las cosas, ¿qué mensaje se le da al menor que con sus propias herramientas diseñó su tarea directamente? y ¿a qué acostumbran al niño al cual le hacen la tarea y le enseñan que un diez se gana así? y al final del día, incluso se felicita al niño que obtuvo diez de calificación, como tierra fértil para sembrar en un futuro próximo a la corrupción.

Siguiendo este ejemplo, ¿Qué va a suceder cuando también se le haga fácil copiar en un examen?, aconteciendo otro de los casos más tristes y comunes de malas prácticas, en la Secundaria, Preparatoria y Universidad, donde los alumnos se acostumbran a copiar y plagiar; cuando los maestros se coluden al permitir que los alumnos copien en exámenes y tareas. En este orden de ideas, cuando el profesionista quebranta sus valores desde el ámbito educativo ¿Cómo poder exigirle que sea honesto? si por más de 18 años vio y vivió ese tipo de prácticas con normalidad.

En ese sentido, sin querer ser fatalista, pero si proactivo, es necesario implementar políticas de capacitación y prevención desde la educación básica y en la familia de carácter eficiente, sólida que logre permear valores en la persona con cimientos sólidos para que la persona sea honesta por convicción y no por miedo a la sanción.

3. LA SANCIÓN COMO MEDIDA DE CORRECCIÓN

Una vez que se abordó el tema de la capacitación, es importante reflexionar la situación real frente a la que nos encontramos. Al respecto, para poder contener, deben existir medidas de control y sanción que ataquen el problema de la corrupción de manera frontal e inhiban mediante el castigo este tipo de prácticas en el corto plazo.

De esta manera, en todas las instituciones de gobierno existe un órgano interno de control o contraloría interna, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, prevé sanciones para los servidores públicos que van desde una amonestación privada hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comi-

siones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por 20 años, además de la sanción económica.²

Algo novedoso, es que en estos temas de corrupción, también se pueden aplicar sanciones a las personas físicas y a las personas morales, consistentes en sanción económica, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de tres meses a ocho años, e indemnización por daños y perjuicios, para la persona física y a las personas morales, se les puede aplicar sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas de tres meses a 10 años, suspensión de actividades, disolución de la Sociedad e Indemnización.³

De lo anterior se desprende una necesidad real de imponer un castigo ejemplar a efecto de poder inhibir actos de corrupción.

La reflexión en este capítulo, es la imposición real de tan ejemplar medida, pues de no aplicarse la ley, se corre el riesgo de tener letra legal muerta que nadie respetará.

4. JUSTICIA Y ESTADO

Para poder comprender de manera más específica el referido Sistema Nacional Anticorrupción, es necesario recordar dos conceptos básicos que cobran vida en este tema.

No podemos hablar de un eficiente sistema, si no se encuentra armonizado con la Justicia y no se puede referir un Estado eficiente, si el mismo no es Justo.

Para no entrar en un debate filosófico sobre qué es la Justicia, es necesario acotar a lo justo legal y a la Equidad.

En este sentido, si se cuenta con una ley correctamente vigente, como parte de un derecho positivo viviente, lo justo sería aplicarla y lo equitativo aplicarla a todos por igual.

Para llegar a ese punto, se requieren procesos de auditoría y de captación de quejas eficientes que permitan imponer sanciones de manera oportuna y eficaz.

Por otro lado, es preciso indicar que la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula el tema de la Integridad de las personas morales.

En ese sentido, como medida preventiva y correctiva, es necesario que las personas morales cuenten con manuales de organización, códigos de conducta, sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, sistemas adecuados de de-

² Artículos 75 y 78, Ley General de Responsabilidades Administrativas, en Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

³ Artículo 81, Ley General de Responsabilidades Administrativas, en Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

nuncia, de entrenamiento y capacitación, políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación y mecanismos que aseguren en todo momento la publicidad y transparencia de sus intereses.⁴

Por eso, en una primera etapa para hablar de Justicia, lo correcto es el interés de las personas en tener etapas de capacitación y controles que eviten incurrir en un acto de corrupción, así las cosas, la Justicia es vista como un valor que previene un acto antes de sancionarlo.

Entendiendo la Justicia como la disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio,⁵ por lo que para poder hablar de lo justo, esa voluntad debe tener el conocimiento y capacitación previa respecto de la norma y lo debido, para poder tomar la decisión correcta.

5. EL SERVIDOR PÚBLICO Y EL CIUDADANO EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Con anterioridad a este Sistema Nacional, el marco legal existente, en su mayoría tenía impacto con los servidores públicos y en algunos casos en adquisiciones con empresas y posibles sanciones.

Actualmente, es diferente, al ser un Sistema Nacional, involucra a más Sujetos, 12 en términos del numeral tercero de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Así las cosas, este Sistema tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos⁶, pudiendo sancionar en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas a servidores públicos y personas físicas o morales que incurran en un acto de corrupción.

Hoy, México ocupa un lugar alto en términos de evaluaciones de organismos internacionales posicionándose como un país corrupto con calificación reprobada.

La pregunta es: ¿Por qué si existen leyes e instituciones, dedicadas a prevenir y sancionar a los sujetos que cometan actos de corrupción, México continúa siendo un país corrupto según las evaluaciones de organismos internacionales?

⁴ Artículo 25, Ley General de Responsabilidades Administrativas, en Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

⁵ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 32ª. Edición, México, Porrúa, 2003, p. 344

⁶ Artículo 6, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

FUENTES

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 32^a. Edición, México, Porrúa, 2003.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

CAPÍTULO CUARTO

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

*José Gabriel Carreño Camacho**

ABSTRACT

El sentido del presente, busca como resultado de la reforma constitucional en materia anticorrupción, destacar que los procedimientos de responsabilidad administrativa se ajustan a un sistema horizontal perfecto en donde, tanto los servidores públicos como los particulares, gozan de un debido proceso, con tutela judicial acorde a los derechos humanos salvaguardado en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, contemplando procedimientos con formalidades y requisitos esenciales que garantizan una defensa adecuada, por tanto, más justos, dejando atrás antiguas usanzas proclives a una incorrecta impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas contribuyendo al combate a la corrupción con plena legalidad, de manera eficiente, eficaz y responsable.

Palabras clave: Ley General, Responsabilidades Administrativas; Faltas graves y no graves; Procedimiento Administrativo.

Sumario: 1. Introducción; 2. Ley General de Responsabilidades Administrativas en el ámbito del Órgano Interno de Control en la Policía Federal; 2.1 Medidas de protección para los servidores públicos que denuncian; 2.2 Programas y Políticas de Integridad; 2.3 Inclusiones novedosas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 2.4 Competencias Administrativas; 2.5 Conductas; 2.5.1 Faltas no graves y Faltas graves; 2.5.2 De las Faltas de particulares en situación especial; 2.6 Esquemas de Sanciones.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Especialista en Derecho Judicial por la Escuela Judicial del Poder Judicial del Gobierno del Estado de México, actualmente se desempeña como Subsecretario de Control y Evaluación de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

1. INTRODUCCIÓN

Antes de la Reforma Constitucional de mayo de 2015¹, las entidades federativas podían expedir las leyes donde determinaran las responsabilidades administrativas de sus servidores públicos, así como el procedimiento sancionatorio.

Como resultado de dicha reforma, al Congreso de la Unión se le faculta para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos de su aplicación; por lo que, en julio de 2016, se publicó el Decreto por el que se expide entre otras, la Ley General de Responsabilidades Administrativas².

Con la nueva Ley, el procedimiento de responsabilidad administrativa se equipara más a una relación jurídico-procesal, en la que una autoridad substanciadora y/o resolutoria hace las veces de juez (área de responsabilidades de un órgano interno de control o el tribunal correspondiente), existe una autoridad investigadora o que realiza la imputación de la falta administrativa (área de quejas de un órgano interno de control), un presunto responsable (que puede ser servidor público o un particular), así como a los terceros a quienes pueda afectar la resolución que se emita (incluyendo al denunciante)³.

2. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA POLICÍA FEDERAL

En el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se busca establecer los principios y las obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos, determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y de responsabilidad en el servicio público, así como establecer faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos y de particulares, y desde luego, establecer sanciones administrativas.

¹ DOF 27 de mayo de 2015.

² DOF 18 de julio de 2016.

³ Artículo 116 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2.1 Medidas de protección para los servidores públicos que denuncian

A fin de garantizar canales seguros y protección para denunciar actos de corrupción, México ha adoptado postura firme acorde al Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la integridad en México⁴, así como de disposiciones normativas de carácter internacional que salvaguardan derechos personales y laborales, integridad física y psicológica, y protección eficaz, como medidas de protección para los servidores públicos que denuncian, tal es el caso de:

1. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales (OCDE)⁵
2. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (ONU)⁶
3. Convención Interamericana contra la corrupción (OEA)⁷

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la última de las Convenciones en cita, en su 21ª Reunión sustentada en marzo de 2013, adoptó una nueva ley modelo para proteger a los denunciantes y testigos de actos de corrupción, en la que se prevén medidas básicas de protección, así como medidas adicionales de protección personal y laboral: Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos⁸.

Disposición que hace referencia a una asesoría legal, la reserva de su identidad, a medidas adicionales de protección personal (protección policial, cambio de residencia u ocultamiento de paradero, asistencia médica y/o psicológica), y a medidas adicionales de protección laboral (traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad, traslado de lugar de trabajo, licencia de goce de sueldo).

En nuestro marco jurídico nacional, los servidores públicos y ciudadanos que denuncien alguna irregularidad en el sector público, están protegidos, entre otras, por:

⁴ OECD (2017), “Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción”, in Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-7-es>.

⁵ Ratificada por el Senado el 22 de abril de 1999, http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/ocde/texto_de_la_convencion_espanol.pdf

⁶ Ratificada por el Senado de la República el 29 de abril de 2004, <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/onu/CAC.pdf>

⁷ Ratificada por el Senado el 30 de octubre de 1996, http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/oea/texto_CICC.pdf

⁸ http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf

- La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas⁹
- El Código Penal Federal¹⁰

2.2 Programas y Políticas de Integridad

Con la finalidad de orientar en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización, la Ley de la materia vigente, prevé la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio; para lo cual, deberán considerar las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, e incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes¹¹.

El establecimiento de los mecanismos para promover y permitir la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate a las distintas conductas que constituyen faltas administrativas, será competencia del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción¹².

Asimismo, para salvaguardar la integridad de las personas morales, el multireferido ordenamiento legal marca que éstas serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación y pretendan obtener beneficios para dicha persona moral; por lo que, en la determinación de su responsabilidad, se valorará si cuentan con una política de integridad, que incluya al menos¹³:

- Manual de Organización y Procedimientos
- Código de Conducta
- Sistemas de control, vigilancia y auditoría
- Sistemas adecuados de denuncias

⁹ La cual adopta canales de denuncia anónimos y confidenciales, que en términos de su artículo 64, refiere que los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar las medidas de protección que resulten razonables, para lo cual, la solicitud del denunciante deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde preste sus servicios.

¹⁰ DOF 14 de agosto de 1931 (Últimas Reformas DOF 21 de junio de 2018). Artículo 219 (delito de intimidación).

¹¹ Artículos 21 y 22 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹² Artículo 23 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹³ Artículos 24 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Sistemas y procesos de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad
- Políticas de recursos humanos
- Mecanismos que aseguren la transparencia y publicidad de sus intereses

Cabe destacar que la Secretaría de la Función Pública, el 12 de junio de 2017 dio a conocer el Modelo de Programa de Integridad Empresarial¹⁴, para promover una cultura de integridad en las empresas y organizaciones del sector privado que les permita enfrentar problemas derivados de la corrupción, al tiempo que se impulsan prácticas empresariales sanas.

2.3 Inclusiones novedosas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

La nueva Ley General, a la luz de la transformación del marco jurídico nacional, contempla disposiciones novedosas, tales como:

- ser una norma de orden público y de observancia general en toda la República, así como tener como objeto la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno¹⁵;
- identificar como sujetos obligados, a los servidores públicos, a las personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la Ley, y a los particulares vinculados con faltas administrativas graves¹⁶;
- la inclusión de los principios de disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas y eficacia, adicionales a los ya referidos por la carta magna de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, como los que rigen la actuación de los servidores públicos¹⁷;
- los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial (inicial, de modificación patrimonial y/o de conclusión del encargo¹⁸) y de intereses¹⁹, lo serán

¹⁴ Programa de Integridad Empresarial, dado a conocer en cumplimiento a lo establecido en los artículos 21 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual entró en vigor el 19 de julio 2017.

¹⁵ Artículo 1 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁶ Artículo 4 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁷ Artículo 7, ídem; y artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 5 de febrero de 1917 (Últimas Reformas DOF 27 de agosto de 2018).

¹⁸ Artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁹ Conforme al artículo 46 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tiene como objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función.

todos los servidores públicos (sin distinción o exclusión alguna), teniendo el deber de presentar su declaración fiscal anual^{20,21}

- la autoridad investigadora, el servidor público (señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave), el particular (persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares), y los terceros (aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante), serán partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa²²;
- las facultades de las secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, en el caso de faltas administrativas no graves, y en siete años, cuando se trate de faltas administrativas graves, ambos, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado²³;
- la autoridad substanciadora asignará un defensor de oficio al servidor público señalado como presunto responsable, en caso de no contar con un defensor (perito en la materia) ni opte por una defensa personal²⁴.

2.4 Competencias Administrativas

En su numeral 9, la Ley objeto de estudio, refiere que serán autoridades facultadas para aplicarla; las secretarías; los órganos internos de control; la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas; los tribunales; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, y los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos; y las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado.

Para el caso de los órganos internos de control y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, debiendo iniciar, substanciar y resolver los proce-

²⁰ Artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²¹ Según lo establece el artículo 34 en relación al similar 29, ambos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

²² Artículo 116 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²³ Artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁴ Artículo 208, fracción II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

dimientos de responsabilidad administrativa, así como elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa del infractor en el supuesto de que determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad, presentándolo a la autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en la Ley General. Además de ello, serán competentes de implementar los mecanismos internos, revisar los recursos públicos federales y participaciones federales, así como recursos públicos locales; y presentar denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción²⁵.

Por lo que concierne a la Auditoría Superior y a las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, investigarán y substanciarán el procedimiento por las faltas administrativas graves, y en caso de que detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, para que continúen la investigación respectiva e inicien las acciones que correspondan y presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente ante la presunta comisión de delitos²⁶.

Por lo que toca a los tribunales, éstos resolverán la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares²⁷.

2.5 Conductas

Todo individuo —en cada momento— realiza diferentes conductas, entendiendo éstas como el comportamiento humano que tiene su principio o razón de ser en el sujeto; no obstante, en tratándose de aquél que tiene la cualidad de ser servidor público, hay que distinguir entre aquella de carácter penal (comportamiento humano voluntario positivo o negativo que tiene un fin o propósito de acción u omisión) de la administrativa (comprende los actos, actuaciones y omisiones de la Administración Pública).

Distinciones necesarias desde la norma constitucional, ya que para el caso de aquellos servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme los distintos procedimientos autónomos como el “juicio político”, “penal” y “administrativo”²⁸.

²⁵ Artículo 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁶ Artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁷ Artículo 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁸ Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.5.1 Faltas no graves y Faltas graves

Evidentemente, los servidores públicos pueden caer en la comisión de faltas administrativas, pero ¿cuáles de éstas son no graves y cuáles son graves? La propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, refiere que, para el caso de las primeras, incurrirá en ellas el servidor público cuyos actos y omisiones incumplan o transgredan sus obligaciones²⁹; mientras que al caso de las segundas, se considerarán aquellas previstas en su capítulo II, del Título III, por lo que deberán abstenerse de realizarlas mediante cualquier acto u omisión, así como aquellos actos de particulares previstos en su capítulo III, del mismo Título, que se consideran vinculados a faltas administrativas graves³⁰.

2.5.2 De las Faltas de particulares en situación especial

Para la Ley General se consideran faltas de particulares en situación especial, conforme lo dispuesto en el artículo 74, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular; miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de dicha Ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el mismo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público.

2.6 Esquemas de Sanciones

Así como la Ley de la materia separa las faltas administrativas no graves de las graves, consecuentemente establece un esquema de sanciones para cada una de ellas, así como para los casos de las faltas de los particulares (ya sean personas físicas o personas morales).

En el caso de sanciones a servidores públicos tenemos:

Faltas No graves Art. 75 LGRA	Amonestación pública o privada	Faltas graves Art. 78 LGRA
	Suspensión del empleo, cargo o comisión	
	Destitución de su empleo, cargo o comisión	
	Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.	
	Sanción económica	

²⁹ Artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³⁰ Artículos 52 a 64 y 65 a 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Respecto de los particulares:

Faltas de particulares (Personas físicas) Art. 81 GRA	Sanción económica	Faltas de particulares (Personas morales) Art. 81 LGRA
	Inhabilitación temporal para participar en contrataciones.	
	Indemnización por daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública federal, local o municipal o al patrimonio del Estado	
	Suspensión de actividades	
	Disolución de la sociedad	

SANCIÓN DE FALTAS GRAVES

*Javier Vargas Zempoaltecatl**

Sumario: 1. Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de Faltas Administrativas Graves; 2. Medidas de Apremio y Medidas Cautelares; 3. Pruebas; 4. Resolución de incidentes; 5. Ejecución y cumplimiento de Sanciones; Bibliografía.

ABSTRACT

El nuevo esquema disciplinario en México, que crea al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), a partir de la Reforma Anticorrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, articula las atribuciones de las autoridades competentes en la investigación, substanciación y sanción de las faltas administrativas, de tal forma que en el procedimiento disciplinario derivado de irregularidades vinculadas con hechos de corrupción, intervienen diversas autoridades, no sólo por su denominación, sino por su naturaleza, ámbito de competencia y su pertenencia o no a un poder público.

La aplicación del nuevo régimen disciplinario incluye a los particulares como sujetos en materia de responsabilidades administrativas y se prevé un catálogo de faltas administrativas graves o hechos de corrupción y no graves, así como de sanciones, criterios y reglas para su imposición.

Este nuevo régimen disciplinario incorpora, con base en lo previsto en convenciones internacionales en materia de anticorrupción de las que México es parte, establece un procedimiento de responsabilidad administrativa regulado por principios garantistas, como los de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos, que limitan el poder arbitrario de la autoridad y a la vez que garantizan los derechos fundamentales del presunto infractor.

* Licenciado en Derecho, Especialista en Finanzas Públicas y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con experiencia profesional de 28 años en mandos medios y superiores en la Administración Pública, en áreas jurídicas y de fiscalización. Actualmente Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México desde el 16 de septiembre de 2017.

Este novedoso esquema del SNA, lleva consigo la jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario en México, que se da al dotar al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), autónomo de cualquier poder público, conforme a lo dispuesto expresamente por la Reforma Constitucional que crea el SNA, de la facultad exclusiva para sancionar las infracciones administrativas graves o actos de corrupción cometidos por servidores públicos o particulares.

De ahí que sea de suma importancia el conocer los elementos, principios y características específicas de las etapas procedimentales en el derecho disciplinario para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas graves, así como las medidas de apremio y cautelares que pueden aplicarse, la resolución de incidentes y la ejecución de sanciones.

1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DE FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

1.1. *Introducción*

El nuevo SNA articula las atribuciones de las autoridades competentes en la investigación, substanciación y sanción de las faltas administrativas, lo que implica que en el procedimiento disciplinario derivado de faltas graves o hechos de corrupción, actúan diferentes autoridades, de naturaleza y ámbito de competencia diversos, con lo que ha quedado superada la afirmación de que la Secretaría de la Función Pública (SFP) era juez y parte en estas materias.

Como se ha dicho, la aplicación del nuevo esquema disciplinario comprende a los particulares como sujetos en materia de responsabilidades administrativas y se prevé un catálogo de faltas administrativas graves o hechos de corrupción y otro de faltas no graves, así como de sanciones, criterios y reglas para su imposición.

Este nuevo esquema se encuentra regulado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), una de las 7 leyes reglamentarias del SNA promulgadas y publicadas el 18 de julio de 2016, en vigor desde el 19 de julio de 2017.

Conforme a la nueva LGRA, se identifican ahora a las autoridades competentes, bajo la denominación de investigadoras, substanciadoras y resolutoras. Las primeras tienen a su cargo la investigación de faltas administrativas; las segundas, la dirección y conducción del procedimiento de responsabilidades administrativas, desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Se dispone que la función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora, tema innovador respecto del régimen anterior. Y las autoridades resolutoras, tratándose de faltas administrativas no graves, lo es la SFP o los órganos internos

de control o sus equivalentes en las entidades federativas, y para las faltas administrativas graves y de particulares, lo es el TFJA o sus equivalentes en las entidades federativas.

Conforme el nuevo esquema disciplinario, la calificación de la falta administrativa como no grave o grave, es el acto determinante de la autoridad investigadora, para fijar la competencia de la autoridad que resolverá el procedimiento disciplinario.

En ese sentido, la nueva LGRA establece por separado catálogos de faltas administrativas no graves y graves. Por lo que resulta relevante la calificación de estas faltas administrativas, pues corresponderá a la SFP y a los órganos internos de control, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas administrativas no graves. En tanto, que en las faltas administrativas graves, sólo substanciarán el procedimiento hasta la audiencia inicial, y remitirán el expediente al TFJA, para su resolución. En ambos casos, deben considerarse estas tareas para los órganos locales de control o sus equivalentes y los tribunales locales administrativos o equivalentes en las entidades federativas.

Las faltas administrativas graves son “Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas”.

Estas faltas se encuentran previstas del artículo 51 al 64 de la LGRA, por lo que los servidores públicos deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión. Al efecto, por primera vez en la historia del Derecho Disciplinario en México, se da una denominación y descripción a cada una de esas faltas, con lo cual pudiera considerarse que se está ante clasificación basada en “tipos administrativos”: cohecho; peculado; desvío de recursos públicos; uso indebido de información; abuso de funciones; actuación bajo conflicto de interés; contratación indebida; enriquecimiento oculto; tráfico de influencias; encubrimiento; desacato, y obstrucción de justicia.

Como faltas de particulares se entienden “Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma”.

Estas faltas se establecen en los artículos del 65 al 73 de la LGRA, también a través de tipos administrativos: soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias; uso de información falsa y obstrucción de facultades de investigación; colusión; uso indebido de recursos públicos, y contratación indebida de servidores, así como las realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir algún beneficio a cambio de

otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

1.2 Autoridades Competentes para conocer Faltas Administrativas Graves

1.2.1 Investigadora

Es la autoridad en la SFP en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas, los Órganos Internos de Control (OIC), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado, competente para realizar la investigación, la calificación de la falta administrativa y la emisión del informe de presunta responsabilidad administrativa.

1.2.2 Substanciadora

Es la autoridad en la SFP en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas, los Órganos Internos de Control (OIC), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado, que en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa, hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora.

1.2.3 Resolutora

Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo es el TFJA, así como sus homólogos en las entidades federativas.

Autoridades que intervienen en el procedimiento de responsabilidad administrativa

Faltas graves y actos de particulares vinculados con faltas graves	
Investigadora	– SFP u homólogos – OIC – ASF
Sustanciadora	– SFP u homólogos – OIC – ASF
Resolutora	– TFJA u homólogos

1.3 Principios en el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

La creación del SNA, a lo largo de su proceso legislativo a cargo del Constituyente Permanente, tomó en consideración la observancia de México de los principios que emanan de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1996; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 1997, y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2003¹.

De esta forma se incorporan nuevos principios que tutelan la adecuada prestación del servicio público, bien jurídico tutelado por el Derecho Disciplinario, como son los principios de: disciplina, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, integridad y rendición de cuentas, cuya inobservancia dará lugar a la comisión de una falta administrativa. Principios que son acorde a las nuevas políticas públicas orientadas hacia una gobernanza, entendida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”².

En la Reforma Anticorrupción también se señalan expresamente los principios rectores del procedimiento de responsabilidad administrativa: legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos³.

En este nuevo esquema disciplinario, ahora la LGRA, a diferencia de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé las disposiciones que regulan el procedimiento de responsabilidad administrativa tanto para faltas administrativas no graves como para las graves, conforme a los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos⁴, de ahí que se le ha llegado a calificar de garantista.

Para entender mejor la anterior calificación, cabe citar algunas de las ideas de la Teoría Garantista de Luigi Ferrajoli⁵, que enuncia dos significados genéricos: un

¹ Convención Interamericana contra la Corrupción, disponible en: <http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Convenci%C3%B3n%20Interamericana.pdf>. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, disponible en: https://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

² Aguilar, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

³ Art. 111 de la LGRA

⁴ Art. 111 de la LGRA

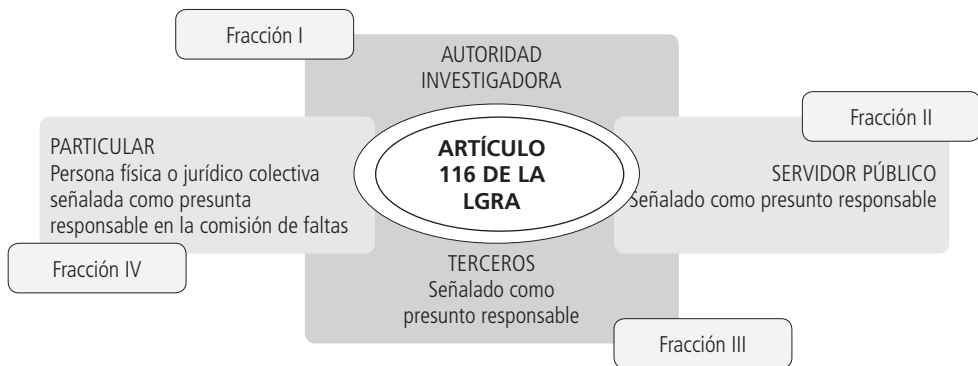
⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 2001, p. 851

modelo de derecho y una propuesta de teoría general del derecho. El primer supuesto se presenta como una alternativa al Estado de derecho; el segundo, como una superación de los reduccionismos iusnaturalistas y positivistas. Ambos significados confluyen en un axioma distintivo: el derecho como garantía de limitación al poder.

El modelo garantista, en su dimensión normativa del derecho, cumple una función de limitación del poder. Esta dimensión se identifica, en Ferrajoli, con el Estado de derecho, y los límites al poder se materializan con los principios de legitimación formal y legitimación sustancial. En su dimensión de teoría del derecho, incide en una nueva concepción de la cientificidad del derecho y promulga un *iuspositivismo* crítico que fortalece el papel de los jueces y de los juristas como los encargados de la mejora permanente de los ordenamientos jurídicos. En su dimensión de filosofía política, asume la responsabilidad de la crítica y deslegitimación externa de los ordenamientos jurídicos con base en criterios éticos-políticos.⁶

En conclusión, compartimos la opinión de que el nuevo procedimiento de responsabilidad administrativa atiende a una tendencia garantista, al regularse por principios que limitan el ejercicio arbitrario del poder garantizando los derechos humanos de los presuntos responsables.

1.3.1. Partes en el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa



Las partes señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo 116 de la LGRA, podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactivi-

⁶ Moreno Cruz, Rafael, El Modelo Garantista De Luigi Ferrajoli. Lineamientos Generales, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3936/4978#N3>

dad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

Las personas autorizadas conforme a lo anterior, deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho, debiendo proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido que el autorizado que no cumpla con lo anterior, perderá dicha facultad en perjuicio de la parte que lo hubiere designado, y únicamente tendrá las de oír notificaciones e imponerse de los autos⁷.

1.3.2. La improcedencia y el sobreseimiento del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

La improcedencia desde el punto de vista gramatical, se define como “falta de oportunidad, de fundamento o de derecho y, en concordancia con su significado gramatical, la improcedencia del amparo se traduce en la actualización de alguna circunstancia de hecho o de derecho que impide que se resuelva el fondo de la cuestión controvertida en el juicio”⁸.

La LGRA, en su artículo 196, señala como causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:

- Prescripción. Cuando la Falta administrativa haya prescrito.
- Incompetencia. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente.
- Cosa juzgada. Cuando las Faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria pronunciada por las autoridades resolutoras del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos;
- No comisión de faltas administrativas Cuando de los hechos que se refieran en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, no se advierta la comisión de Faltas administrativas, y
- Omisión de acompañar el IPRA Cuando se omita acompañar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

⁷ Art. 117 de la LGRA.

⁸ Manual del Justiciable en Materia de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, pp. 83 y 84

El sobreseimiento “Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia”.⁹

La LGRA, en su artículo 197, prevé que procederá el sobreseimiento en los casos siguientes:

- Por improcedencia. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en la LGRA.
- Porque la falta administrativa se derogó. Cuando por virtud de una reforma legislativa, la Falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada.
- Por muerte del presunto responsable. Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa.

1.3.3 Prescripción de Faltas Administrativas Graves y Caducidad de la Instancia

La prescripción se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, tomando en cuenta que su finalidad es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo. Y la caducidad trasciende al procedimiento administrativo, al nulificar la instancia por la inactividad procesal¹⁰.

Para el caso de faltas administrativas graves, las facultades para imponer las sanciones prescribirán en siete años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

La prescripción se interrumpirá por la autoridad investigadora con la clasificación de grave o no grave, y por la autoridad substanciadora con la admisión del informe de presunta responsabilidad.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 2937.

¹⁰ CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. SUS DIFERENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO (INICIADO DE OFICIO) Y SANCIONADOR, PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. De la ejecutoria que originó las tesis 1a. CLXI/2006 y 1a. CLXII/2006, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 275.

dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia¹¹.

1.4 Sanciones por faltas graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Las sanciones administrativas por faltas graves cometidas por servidores públicos o particulares, siempre serán impuestas por el TFJA o sus equivalentes en las entidades federativas. Al efecto, la LGRA prevé un catálogo de sanciones para cada uno de ellos.

1.4 .1 Sanciones para servidores públicos¹²:

- a) Suspensión no menor de 30 días ni mayor a 90 días naturales.
- b) Destitución.
- c) Sanción económica.
- d) Inhabilitación temporal, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)¹³, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Elementos a considerar para imponer sanciones a servidores públicos¹⁴:

- 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

¹¹ Arts. 74 y 113 de la LGRA.

¹² Art. 78 de la LGRA.

¹³ Es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el DOF del 10 de enero de 2019, da a conocer que el valor diario de la UMA de \$84.49, el mensual es de \$2,568.50 y el valor anual \$30,822.00, los cuales están vigentes a partir del 1 ° de febrero de 2019.

¹⁴ Art. 80 de la LGRA.

- 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

1.4.2 Sanciones para particulares

Personas físicas:

- Sanción Económica de hasta 2 tantos del beneficio o equivalente de 100 a 150,000 UMA's
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública por un periodo de 3 meses a 8 años
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública

Para personas morales:

- Sanción Económica de hasta 2 tantos del beneficio o equivalente de 1,000 a 1'500,000 UMA's
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública por un periodo 3 meses a 10 años
- Suspensión de actividades por un periodo de 3 meses a 3 años
- Disolución de la sociedad respectiva
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública

Elementos para imponer sanciones a particulares¹⁵

- El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares;
- La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley;
- La capacidad económica del infractor;
- El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y
- El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

¹⁵ Art. 82 de la LGRA

1.5 Requisitos de las Sentencias Definitivas¹⁶

1. Lugar, fecha y autoridad resolutora correspondiente.
2. Motivación y fundamentación, incluyendo la competencia de la autoridad resolutora.
3. Los antecedentes del caso.
4. Fijación clara y precisa de los hechos controvertidos por las partes.
5. Valoración de pruebas admitidas y desahogadas.
6. Consideraciones lógico jurídicas sustento de la resolución.
7. Relativo a la existencia o inexistencia de falta administrativa grave o falta de particulares y en su caso la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas.
8. Determinación de la sanción para el servidor público que haya sido declarado plenamente responsable o particular vinculado en la comisión de la falta administrativa grave.
9. Existencia o inexistencia de la comisión de las faltas administrativas.
10. Los puntos resolutivos, donde deberá precisarse la forma en que deberá cumplirse la resolución.

2. MEDIDAS DE APREMIO Y MEDIDAS CAUTELARES

2.1 Medidas de Apremio¹⁷

Las medidas de apremio son utilizadas cuando se presenta un acto de rebeldía por alguna parte procesal sin motivo alguno para no cumplir cualquier determinación de la autoridad administrativa o jurisdiccional, y pueden ser decretadas por la autoridad substanciadora y/o autoridad resolutora. Se prevén las siguientes:

1. Multa de 50 a 150 veces de la UMA.
2. Arresto hasta por 36 horas.
3. Solicitar el auxilio de la fuerza pública en cualquier orden de gobierno.

Su finalidad es garantizar dentro de este procedimiento el desarrollo de la investigación y que las actuaciones previstas en la LGRA no se impidan por intervenciones mal encausadas.

¹⁶ Art. 207 de la LGRA

¹⁷ Art. 120 de la LGRA

La única autoridad que puede solicitar las medidas cautelares que se encuentran en ley de la materia es la autoridad investigadora, la cual lo realiza ante la autoridad substanciadora o resolutora.

2.2 Medidas Cautelares¹⁸

Se dictan con el objetivo de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el procedimiento administrativo, en trámite, para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal. No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social, o se contravengan disposiciones de orden público. Se dictan para:

1. Evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas.
2. Impedir la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa.
3. Evitar la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa.
4. Evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública, a las Entidades Federativas, Municipios, Alcaldías o al patrimonio de los entes públicos.

3. PRUEBAS

La prueba es fundamental en el derecho administrativo disciplinario para lograr el fincar una responsabilidad basada en una falta administrativa grave o no grave.

El elemento importante para determinar la validez de la prueba en el procedimiento administrativo de responsabilidad es su legitimidad dado que se deben de cumplir con los protocolos que se establecen en la LGRA para su presentación y desahogo, lo que se adminicula con el debido proceso en lo que dispone el artículo 14 Constitucional.

En ese sentido, es de vital importancia que se sigan los protocolos jurídicos desde la etapa de la investigación hasta el ofrecimiento de desahogo y valoración de las pruebas con el fin de que no se violenten derechos humanos del servidor público, y en su caso, a los particulares que sean imputados por alguna falta administrativa.

¹⁸ Art. 123 de la LGRA

3.1 Prueba Testimonial

En el procedimiento administrativo de responsabilidad se admite la prueba testimonial, la cual, de acuerdo al artículo 144 de la LGRA, tendrá que darse por toda persona que tenga conocimiento de los hechos que las partes pretendan probar, y que por lo tanto, está obligada a rendir testimonio.

3.2 Pruebas Documentales

El artículo 158 de la LGRA establece que las pruebas documentales son aquellas en que la información se presenta de forma escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en la que esté plasmada o consignada, de conformidad a su naturaleza pueden ser públicas o privadas.

3.3 Pruebas Periciales

La autoridad que pretenda basar una resolución en una ciencia o arte que requiera especial técnica o conocimiento se auxiliará de los profesionales autorizados, para tal efecto. El artículo 167 de la LGRA establece que la prueba pericial tendrá lugar cuando: para determinar la verdad de los hechos sea necesario contar con los conocimientos esenciales de: una ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión.

3.4 Prueba de Inspección

La inspección del lugar, cosas, hechos o documentos que no requieran especial técnica, ciencia o arte, es una prueba que le permitirá a la autoridad resolutora obtener información a través de los sentidos, se levantará un acta circunstanciada en la cual haga constar los puntos bajo los cuales versó dicha probanza, así como los elementos de los que se percató en el desahogo de la misma, siendo necesario que la autoridad resolutora se traslade al lugar en el que pretenda realizar la inspección, al que podrán asistir todas las partes legitimadas en el procedimiento; conforme el artículo 177 de la LGRA.

4. RESOLUCIÓN DE INCIDENTES

Incidente: es aquello que se interpone en el transcurso normal de una situación o de un evento, ese hecho que sucede suspenderá o interrumpirá de manera inesperada y obstaculizará el curso normal de las cosas.

Un incidente procesal es un litigio accesorio respecto del procedimiento principal, sobre el cual, la autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda, deberán resolver en algún momento, a través de una sentencia interlocutoria o de un acto.

4.1 Características de los Incidentes

- Se promueven, tramitan y fallan en el mismo Tribunal que conoce la causa principal.
- La ley establece una tramitación propia que puede ser general o especial según el tipo de incidente.
- Se puede suscitar en cualquier tipo de proceso, si se desea.
- Se resuelven mediante una sentencia interlocutoria, siempre que establezca derechos permanentes en favor de las partes o sirva de base para el dictado de una sentencia definitiva o interlocutoria, si no tiene este carácter será un simple auto.
- Como todas las decisiones del juez, es posible recurrir a través del medio de defensa correspondiente.

4.2 Requisitos de los Incidentes

- Debe existir un proceso principal.
- Debe suscitarse una cuestión accesorio vinculada a la principal.
- Que la cuestión accesorio no sea de mero trámite.
- Se requiere pronunciamiento especial del Tribunal.
- Quien lo promueve debe señalar con precisión las razones que tiene para promoverlo.
- Señalar y presentar las pruebas en las que sustenta sus afirmaciones.

4.3 Tramitación de los Incidentes

La LGRA, señala que se promoverán mediante un escrito de cada parte, acompañado de las pruebas que se ofrezcan. Si tales pruebas no tienen relación con los hechos

controvertidos en el incidente, la Autoridad substanciadora o resolutora del asunto, desechará las pruebas ofrecidas, en caso de admitir las pruebas ofrecidas en el incidente, la autoridad fijará una audiencia dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión del incidente, donde se escucharán los alegatos de las partes y se les citará para oír la resolución que corresponda. Los incidentes serán resueltos en tres días por la Autoridad substanciadora o resolutora.

4.4 Resolución de Incidentes

Los incidentes que tengan por objeto tachar testigos, o bien, objetar pruebas en cuanto su alcance y valor probatorio, será necesario que quien promueva el incidente señale con precisión las razones que tiene para ello, así como las pruebas que sustenten sus afirmaciones. En caso de no hacerlo así, la Autoridad substanciadora o resolutora, desechará de plano.

Los incidentes que tengan por objeto reclamar la nulidad del emplazamiento, interrumpirán la continuación del procedimiento.

5. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES

En el caso de las faltas administrativas graves o faltas de particulares, el procedimiento para su ejecución se prevé en los artículos 224 al 229 de la LGRA, de los que destacan los siguientes puntos:¹⁹

Las sanciones económicas, constituyen créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública Federal, local o municipal o del patrimonio de los entes públicos; serán efectivas, a través del procedimiento administrativo de ejecución que lleve a cabo la autoridad competente, a quien se le notificará la resolución emitida por el Tribunal respectivo.

En el caso de la ejecución de faltas de particulares de acuerdo al artículo 227 de la LGRA,²⁰ cuando el particular tenga carácter de persona moral, el Tribunal girará oficio a la Secretaría de Economía y al Servicio de Administración Tributaria, con el fin de inscribirse la resolución en el Registro Público del Comercio para publicar un extracto de la sentencia dónde se decrete la suspensión de actividades, así como en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular.

¹⁹ Artículos 224° al 229°. Ley General de Responsabilidades Administrativas, en Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

²⁰ Artículo 227°. Ley General de Responsabilidades Administrativas, en Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, INAP, 1990.
- Diego Bautista, Oscar, *Necesidad de la ética pública*, México, Serie Cuadernos de Ética Pública, N° 1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, México, 2009.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 1984.
- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 2001, p. 851
- Lucero Espinosa, Manuel, en *La Jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario*. <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/historico/abstractrev8manueluceroespinosa.html>
- Moreno Cruz, Rafael, *El Modelo Garantista De Luigi Ferrajoli. Lineamientos Generales*, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3936/4978#N3>
- PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl. *Manual Operativo del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción*. Editorial Flores, Ciudad de México, 2018.
- PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl. *El Derecho Administrativo Sancionador en el Sistema Nacional Anticorrupción*. Editorial Flores, Ciudad de México, 2017.
- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. *Guía sobre el Procedimiento de Responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción*. Editorial Editores Tax, Ciudad de México, 2017.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1985.
- Vargas Zempoaltecatl, Javier, Ponencia “*El Derecho Disciplinario en México*”, en el 6° Congreso Internacional de Derecho Disciplinario y I Congreso Nacional de Derecho Disciplinario y Combate a la Corrupción, México, D.F, 3 de diciembre de 2013. <http://www.colegiodederechodisciplinario.com/>
- Vargas Zempoaltecatl, Javier, *Adecuaciones de las políticas, directrices y criterios de la atención de investigaciones, quejas y responsabilidades*, en el libro *Retos que enfrenta la Administración Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción*, publicado por Librería Tirant Lo Blanch, México, Agosto 2017.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1989.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 3a Edición, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2012.
- IIJ-UNAM (2014) *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, coordinado por Eduardo Ferrer Mc-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Medina, Tomo I y II.

Instituto de la Judicatura Federal. Vocabulario Judicial, 1a Edición, Editorial Instituto de la Judicatura Federal- Escuela Judicial, México, 2014.

Manual del Justiciable en Materia de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, pp. 83 y 84

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Otros documentos

Convención Interamericana contra la Corrupción, disponible en: <http://www.anticorruption.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Convenci%C3%B3n%20Interamericana.pdf>

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, disponible en: https://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en: https://www.nodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

CAPÍTULO QUINTO

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2008 (JUSTICIA PENAL), 2011 (DERECHOS HUMANOS) Y 2015 (SISTEMA ANTICORRUPCIÓN) COMO HERRAMIENTAS DE LOS DERECHOS HUMANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

*Dr. Alejandro Carlos Espinosa**

Sumario: I. Introducción II. Transversalidad de las Reformas Constitucionales: Una visión de conjunto para el combate a la corrupción. III. Derechos Humanos como Herramienta contra la Corrupción. IV. Sentencias Condenatorias al Estado Mexicano y sus Efectos en el orden jurídico. V. Delitos Cometidos por Servidores Públicos y responsabilidad penal en la función policial. VI. Reflexiones sobre los delitos cometidos por servidores públicos.

ABSTRACT

La presente investigación tiene por objeto el análisis de las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008 en materia de sistema penal acusatorio y las reformas del 10 de junio de 2011 relativa a los derechos humanos, por ser transversales y de fundamental importancia para el combate a la corrupción en México, en esa congruencia surgió la Reforma de 2015, con la creación del sistema que se ocupa de su combate.

En lo que respecta a la reforma del 18 de junio de 2008, que dicho sea de paso, entró en vigor en misma fecha pero en 2016, se destacó por un sistema garantista que respeta los derechos tanto de la víctima, ofendido y del imputado, de este último bajo la premisa de presunción de inocencia, con base en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación con tipologías peculiares de acusatoriedad y oralidad, en concordancia con la actuación del resto de los actores del sistema de justicia penal, con acento en la función policial.

Es importante destacar que la función policial en el pasado sobrepasó en algunos casos el debido proceso y careció de protocolos de actuación en el sistema inquisi-

* Comisario Doctor en Política Criminal, Director General de Formación y Profesionalización, Ex coordinador en la División de Inteligencia, Profesor concursando en las materias Derechos Militar y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UNAM, Miembro de número de la Academia Mexicana de Criminología, Ex Juez Ad hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, autor de los libros *Derecho Militar Mexicano*, *Derecho Procesal Penal Militar* y coautor de la obra *Jurisdicción Militar, Estudio Latinoamericano del Modelo de Justicia*, Coordinador del Libro *Función Policial y Derechos Humanos*.

sitivo, lo que arrojó una sistemática vulneración de los derechos humanos, que en ocasiones se entendía como normalizada, sin embargo, con la entrada en vigor del sistema penal acusatorio, el trabajo policial se sujetó a nuevos estándares por lo que se encuentra regulado a nivel constitucional en los artículos 1, 21 y en el Código Nacional de Procedimientos Penales en su numeral 132¹, con obligaciones que exigen una adecuada formación y profesionalización de los elementos policiales.

De acuerdo con lo ordenado en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la jurisprudencia interamericana y con la nacional el debido proceso se ha convertido en el eje del éxito de todas las investigaciones, no solo para el sistema de justicia penal adversarial sino también en el sistema nacional anticorrupción a través de sus diferentes expresiones, en donde encontramos tratamientos distintos para las violaciones graves y no graves en materia de corrupción.

Así mismo las sentencias de 2009 (Rosendo Radilla Pacheco) y 2010 (Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y campesinos ecologistas Cabrera y Montiel), así como el Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco cuya sentencia fue dictada en noviembre de 2018, que emitiera la Corte Interamericana de Derechos Humanos a México, implicaron sendas reformas constitucionales y legales de protección a las víctimas, control de convencionalidad, la introducción del principio *pro persona* en el marco de la universalidad y garantizaron los derechos de la víctima y el acceso a la justicia en el marco del debido proceso, así como esta última de 2018, que presenta retos y progresos que exigen que a través del derecho operacional regulen los protocolos y manuales de actuación para la seguridad pública en México.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema de Desarrollo Policial ha logrado cuatro ediciones de alto nivel del Diplomado Anticorrupción en la Seguridad Pública, con la participación de la Secretaría de la Función Pública, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Poder Judicial de la Federación y la Universidad Nacional Autónoma de México a través de su Facultad de Derecho, este ejercicio inédito Interinstitucional, primero en su tipo, con una mirada crítica y constructiva, en favor de la legalidad, del fortalecimiento de las Instituciones, el conocimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, su vínculo con el Sistema Penal Acusatorio y por supuesto el respeto a los Derechos Humanos para lograr un cambio endógeno en el servidor público.

Los servidores públicos en el contexto expuesto tienen claro que el abuso del poder público para obtener algún beneficio privado, debe ser zanjado de su pensa-

¹ Código de Procedimientos Penales fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014 y en el capítulo sexto de la Policía en el artículo 132 se prevén las obligaciones del Policía.

miento, en paralelo al combate a la corrupción destaca la obligación permanente de informar de los actos que se llevan a cabo como resultado de la delegación de autoridad que se realiza y que implica importantes responsabilidades que de no cumplirse se aparejarán sanciones administrativas y/o penales.

Sin duda el combate a la corrupción ha seguido importantes procesos evolutivos de carácter cultural, normativo e institucional en donde la participación de fenómenos políticos ha jugado un rol fundamental y donde se ha construido un discurso para su combate en el contexto ideológico² de los gobiernos, por lo que debemos transitar del discurso político y normativo a la cultura de la legalidad en los hechos, esto es a que los servidores públicos observen por convicción las normas y se conviertan en custodios de la calidad del servicio y del erario federal.

En tal sentido es menester señalar que la corrupción se presenta con distintas modalidades, por lo que su expresión puede ser distinta aunque el daño es igualmente nocivo. A continuación se desglosan los tipos de corrupción que comúnmente se presentan en México.

<i>Tipos de Corrupción en México</i>	
• Soborno de funcionarios nacionales	• Abuso de funciones
• Soborno de funcionarios extranjeros y de organizaciones internacionales públicas	• Enriquecimiento ilícito
• Malversación o peculado, apropiación indebida y otras formas de bienes públicos	• Soborno en el sector privado
• Tráfico de influencias	• Conductas permisivas en el ámbito público
• Contrataciones simuladas	• Prácticas de nepotismo
• Aceptación de cargos públicos sin capacidad y experiencia	• Simulación de concursos y de invitaciones abiertas

Fuente y elaboración propia.

Es importante destacar que para combatir la corrupción se ha gestado una evolución normativa en materia de Transparencia el Maestro Jorge Abdó Francis comenta al respecto en su artículo mencionando que:

“Uno de los grandes males que afectan a los países de América Latina y en especial, al nuestro, es el de la corrupción. Durante muchos años se han hecho esfuerzos notables para erradicarla sin lograr resultados concretos; entre otras muchas cosas, se debe principalmente a que todavía prevalece en nuestras sociedades la cultura del secreto de las actividades gubernamentales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a la información en sus artículos 6o., 7o. y 8o.; en el primero de

² Conforme al concepto propuesto por la Dra. Guadalupe Leticia García García, la ideología cumple una función objetiva en las luchas sociales para lograr mantener el dominio de un grupo. García García, Guadalupe Leticia Ideología, delito y pena, UNAM-M. A. Porrúa, 2014, p. 13

ellos se impone al Estado la obligación de proteger el derecho a la información; sin embargo, es recién en 2002 que el Estado mexicano reglamenta este derecho a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Anteriormente, las reglas de consulta eran muy generales y estaban más bien orientadas a limitar el uso de los documentos imponiendo restricciones de acceso, como autorizaciones especiales de los funcionarios del archivo, quienes en el mejor de los casos sólo permitían la consulta de un archivo o expediente a la vez, y en el caso de la información producida por los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, eran sus dependencias las que —con criterio discrecional— determinaban cuáles eran los documentos reservados”. Como sabemos las transformaciones legales en tiempo reciente se fortalecieron con la Ley Federal de Transparencia de 2002, la Reforma de 2007 al artículo 6°. Derecho de acceso a la información, la autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, (INAI) en 2013, así como la reforma a Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015 y de igual manera en ese mismo año se publicaron las reformas constitucionales en materia anticorrupción en el Diario Oficial de la Federación y para el año 2018 la leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

Se destaca que la referida Ley Federal que regula el acceso a la información ha tenido un avance significativo en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, en donde algunas entidades federativas han incluido en su marco normativo interno preceptos que contribuyen a fortalecer el combate a la corrupción, en cuanto al Sistema Nacional Anticorrupción valga decir que en los últimos tiempos el estado ha trabajado en su implementación y adecuación de las leyes al sistema, dos grandes avances lo son sin duda el nombramiento en 2019 del Fiscal Anticorrupción y la designación de magistrados en materia anticorrupción.

El maestro Jorge Abdó Francis señala de forma atinada que:

“En México, como en muchos otros países, hemos llegado a la conclusión que los actos de corrupción, la ausencia de ética y valores morales tanto en la población como en los funcionarios públicos y privados, la carencia de normas reguladoras, el inadecuado control y uso de los recursos de los estados y de las empresas, conllevan a una afectación general, en el que se perjudica no a quienes están involucrados en el poder o en los actos de corrupción, sino a la población en general, económica, política y culturalmente”.

Tratar de desligar la corrupción del poder sería absurdo de modo que la cultura de la legalidad debe surgir del poder a las bases y no con sentido inverso, pensar lo contrario es condenar a resultados nugatorios los esfuerzos realizados, toda vez que en materia de combate a la corrupción es fundamental que estén involucrados los actores responsables en la toma de decisiones y con capacidades de disposición y

asignación de los recursos públicos para sumar al resto de los actores de menor jerarquía, no así de menor importancia.

En suma, se trata de entender que la legalidad expresada en debidos procesos, respecto a los derechos humanos y el combate a la corrupción es un problema cultural de origen, que enfrentan tanto los civiles como quienes tienen calidad de servidores públicos cuando reciben beneficios personales a través de un acto ilícito, muchas veces visto como normal, sin que así sea, en las prácticas comerciales y de contratación de bienes y servicios, o bien en la deleznable práctica de retribuciones ilícitas a cambio de cumplir con sus obligaciones y responsabilidades legales, o a un más con la deficiente prestación del servicio público o bien por negligencia o incapacidad.

II. TRANSVERSALIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: UNA VISIÓN DE CONJUNTO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El punto de partida de la transformación del modelo jurídico mexicano, en los temas de justicia penal, derechos humanos y combate a la corrupción han partido de importantes reformas constitucionales que se han gestado en la última década, así cabe destacar que la reforma constitucional de junio de 2008, es de alguna manera también una reforma que impacta en el respeto a los derechos humanos y por ende en el combate a la corrupción.

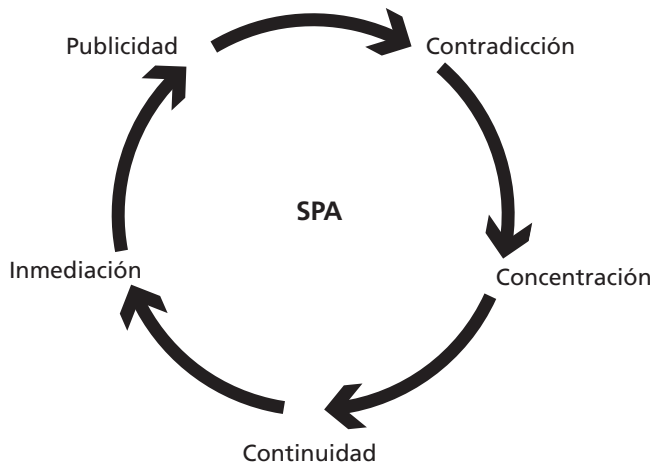
El cambio de paradigma en la investigación y juzgamiento rompe con una tradición centenaria, al menos con los modelos tradicionales basados en la secrecía de las investigaciones, el monopolio de acción penal de los Ministerios Públicos, Jueces únicos que no conocían al procesado y tenían un poder omnímodo bajo la lógica de un control vertical del proceso, por lo que desde la exposición de motivos es factible identificar el calado de la reforma y su impacto en las leyes y en las Instituciones de investigación, procuración e impartición de justicia y ejecución de sanciones, tal y como se aprecia en la exposición de motivos de la reforma Constitucional de 2008.

“... La reforma penal de 2008 se sustenta en la dialéctica entre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio, para llegar a una síntesis posible para el derecho penal mexicano. En la exposición de motivos se destaca también la idea de que el sistema acusatorio cuenta con las siguientes bondades: a) es un sistema garantista, en el que se respetan los derechos de la víctima, del ofendido y del imputado, partiendo de la presunción de inocencia; b) que se rige por los principio de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; c) que tiene características de acusatoriedad y oralidad.

Dicho Dictamen dispone que la reforma prevé tres clases de jueces: a) juez de control; b) juez de la causa, y c) juez ejecutor. El primero para que resuelva, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, cuidando que se respeten las garantías

de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho; el segundo, para que se haga cargo del asunto una vez que se dé la vinculación a proceso, hasta la emisión de la sentencia correspondiente, y el tercero, para vigilar y controlar la ejecución de la pena”.

Dentro de los beneficio de la reforma destaca, que respecto al sistema penal acusatorio, prevalece el tema garantista en donde se respetan los derechos de la víctima, ofendido y del imputado, de este último bajo la premisa de presunción de inocencia, preponderando a los aludidos principios del Sistema Penal Acusatorio. Sin embargo en la actualidad se comienzan a escuchar voces que plantean una reforma de endurecimiento al modelo.



Fuente y Elaboración propia.

Como lo advertía desde el año del 2008 el jurista mexicano Carlos Barragán Salvatierra: “Para la creación y funcionamiento de los procesos orales, únicamente, nos falta una preparación muy concienzuda de agentes del Ministerio Público, jueces, una justicia alternativa que funcione, una mejor policía y además unos buenos defensores que conozcan todos ellos el proceso oral, lo que a la fecha no tenemos”³, al respecto valga señalar que 11 años después, si bien existen avances, tanto de diseño institucional como normativo, el reto que señalaba el maestro Barragán aún sigue sin alcanzarse en plenitud.

³ BARRAGÁN Salvatierra, Carlos. Fisonomía de un nuevo procedimiento penal”, en Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal Criminogénesis, Número 2, México, 2006, p. 45.



Fuente y Elaboración propia.

Considero que el fin sustantivo del debido proceso es controlar la razonabilidad de las leyes que emita el Estado tanto en el ámbito Ejecutivo, Legislativo y no sólo en lo que respecta al tema procesal. La modificación a los preceptos constitucionales y leyes secundarias que originaron el Código Nacional de Procedimientos Penales, las reformas en materia de Derechos Humanos y las correlativas del mismo rango que dieron origen a partir del numeral 113 constitucional al Sistema Nacional Anticorrupción⁴ y su normatividad secundaria.

En lo que respecta a las tres clases de jueces, estos deberán cumplir en específico las funciones encomendadas en su ámbito y su propósito será que el delito no quede impune, que se repare el daño y que se presuma la inocencia lo que abonará, sin duda alguna al combate a la corrupción.

Para la implementación se requirió expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que el 05 de marzo de 2014, se publicó, sin demérito el aporte que en su oportunidad hicieron los códigos de los Estados que ya operaban con base en la reforma Constitucional y sus Códigos Procesales Locales, con mayores o menores méritos, sin embargo, la virtud de este Código Nacional es que vino a homologar procedimentalmente al modelo de justicia en las entidades federativas y sirvió de marco para la expedición del Código Militar de Procedimientos Penales, el 16 de mayo de 2016; con lo anterior se logró que se apliquen las reglas constitucionales

⁴ Es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

con una misma lógica garantista para todas las personas en los diversos fueros constitucionales.

Ahora bien, la otra gran reforma es la de Derechos Humanos que vino a ser impulsada entre muchos otros elementos por las sentencias internacionales de 2009 y 2010, particularmente la del Caso Radilla Pacheco, por desaparición forzada de persona⁵, esta sentencia tiene por precedente haber sido la primer ocasión en que un Tribunal Supranacional le ordenó al Estado Mexicano modificar su normatividad secundaria, concretamente la facultad atrayente que era prevista para todos los casos en el artículo 57 del Código de Justicia Militar y la modificación del Código Penal Federal en relación al delito de desaparición forzada de persona, en este sentido se hace necesario señalar el extracto siguiente de la exposición de motivos de las reformas constitucionales de Derechos Humanos.

“El proceso legislativo para la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México se inició formalmente el 24 de abril de 2008, cuando la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó una iniciativa cuya exposición de motivos expresaba principalmente la necesidad de armonizar el derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos. De acuerdo con esta exposición de motivos, es una responsabilidad constitucional hacer plenamente efectivos los derechos humanos, por lo que resultaba necesario su reconocimiento en la Constitución, e integrar a ésta los señalados en los tratados internacionales firmados por México.

Esto obliga a todos los servidores públicos a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos sin discriminación alguna; debiendo establecer las garantías y los mecanismos necesarios para ello; y aplicar en todo momento la disposición más favorable e interpretarlos conforme a los tratados internacionales. Finalmente, el 10 de junio de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma, que entró en vigor al día siguiente”⁶

Con dicha reforma y la de 2008, en materia de sistema de justicia penal se generó un cambio de paradigma en el juzgamiento, visibilizar a la víctima garantizar el debido proceso, bajo la lógica de presunción de inocencia que dicho sea de paso es un derecho humano de gran calado, e incluso da una nueva lectura a la forma de decir el derecho al incorporar con contundencia en todo el orden jurídico mexicano los medios alternos de solución de controversias previstos en el artículo 17 constitucional, con lo que se garantiza el acceso a la justicia y la reparación del daño en el marco de la reconstrucción del tejido social.

⁵ De fecha 23 de noviembre de 2009

⁶ Comisión Estatal de Derechos Humanos [en línea] <http://cedhj.org.mx/iicadh/material%20de%20difusion/REFORMA%20DH%202011.pdf>

Barragán Salvatierra, refirió en relación al artículo 17 constitucional, desde el 2008 que “En su párrafo tercero se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias y en materia penal el aseguramiento de la reparación del daño. En este artículo ya se habla del proceso oral, las sentencias que dicten deberán explicarse en audiencia pública. Lo que si bien es necesario para el sentenciado, también es cierto que esto demorará la función del juez”.⁷

Dentro de las principales transformaciones del texto constitucional, la exposición de motivos establece:

Modificaciones en el texto constitucional

El Capítulo Primero del Título Primero se denominaba “De las garantías individuales”, y cambió a “De los derechos humanos y sus garantías”, distinguiendo expresamente entre el reconocimiento de los derechos y las garantías previstas para su protección. A lo largo de todo el texto constitucional se sustituyó el término “individuo” por el de “persona”, que es más incluyente.

En el artículo 1° se amplió el catálogo de derechos humanos reconocidos en la Constitución, al integrar a ella todos los contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte. Además se incorporó el principio pro persona, que implica favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia en sus derechos. Se incluyeron también varias obligaciones de todas las autoridades para el cumplimiento de los derechos humanos:

- Promover: difundir una cultura para el conocimiento y respeto de los derechos humanos.
- Respetar: cumplir lo establecido en la norma y no interferir en el ejercicio de los derechos humanos.
- Proteger: implementar las medidas políticas, administrativas y jurídicas necesarias para asegurar su cumplimiento.
- Garantizar: organizar el aparato gubernamental de tal manera que el poder público sea capaz de asegurar su pleno ejercicio para lo cual deberá:
 - a) Prevenir cualquier violación de los derechos humanos.
 - b) Investigar toda posible violación de derechos humanos.
 - c) Sancionar a los perpetradores como un auténtico derecho de acceso a la justicia que tienen la víctima y sus familiares.
 - d) Reparar integralmente a las víctimas el daño causado por la violación de derechos; esto, mediante el cese, restitución, satisfacción, indemnización, garantías de no repetición y rehabilitación.⁸

Como es natural en reformas de este alcance, el impacto no sólo fue al Título primero artículo 1° si no que repasa una importante cantidad de numerales que a la sazón destacan las siguientes:

⁷ BARRAGÁN Salvatierra, Carlos. Op. Cit., p. 48.

⁸ Comisión Estatal de Derechos Humanos [en línea] <http://cedhj.org.mx/iicadh/material%20de%20difusion/REFORMA%20DH%202011.pdf>

Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos

Artículo 3.- La educación que imparta el Estado fomentará el respeto a los derechos humanos.

Artículo 11.- Todas las personas tienen derecho a solicitar asilo y refugio.

Artículo 15.- Se prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos y sentenciados por delitos del orden común que hayan tenido la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito.

Artículo 18.- El respeto a los derechos humanos será base de la organización del sistema penitenciario.

Artículo 29.- Derechos que por ninguna circunstancia podrán suspenderse o restringirse: • No discriminación • Reconocimiento de la personalidad jurídica • La vida • La integridad personal • La protección de la familia, el nombre, la nacionalidad • Los derechos de la niñez • Los derechos políticos • Las libertades de pensamiento, conciencia y culto • El principio de legalidad y retroactividad • La prohibición de la pena de muerte, la esclavitud, la servidumbre, la desaparición forzada, la tortura y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Artículo 33.- Se otorgaron a los extranjeros las garantías de audiencia, defensa, legalidad y debido proceso para los casos en que se considerara su expulsión.

Artículo 89 fracción X.- El respeto, la protección y promoción de los derechos humanos regirán la política exterior...

Artículo 102 Apartado B.- Los servidores públicos deben dar respuesta a las recomendaciones emitidas por los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos. En caso de no cumplirlas o aceptarlas, les obliga a fundar y motivar públicamente su negativa...

Artículo 105 inciso g.- Legitima a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal.

Dicha reforma de junio de 2011 introduce cambios medulares en su artículo 1°. Constitucional en donde se incorpora la palabra “Derechos Humanos” y se le confiere a los tratados internacionales en la materia una jerarquía fundamental, en caso de violación de algún derecho por las autoridades nacionales podrá la persona o el gobernado acudir a instancias supranacionales, una vez agotados los recursos del país que se trate y que sea parte del sistema interamericano.

Los operadores jurídicos en materia de Derechos Humanos son responsables de velar, a través de sus Instituciones Jurisdiccionales, no Jurisdiccionales y de todas las autoridades para su debido cumplimiento por parte del Estado, por lo que derivado de la reforma de junio 2011, tendrá relación con el ordenamiento interior, así como con las de carácter internacional, debiendo tomar en cuenta las resoluciones o instrumentos que emitan las Naciones Unidas, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por medio de la Comisión y de la Corte Interamericana, a partir de sen-

tencias y de opiniones consultivas siempre enfocadas en armonizar los instrumentos nacionales y estatales en beneficio de la población.

En este contexto, es menester perfilar el mínimo de obligaciones que debe de cumplir todo servidor público y en particular el policía en el ejercicio de sus funciones, es claro que el tramo de responsabilidad de la investigación es de suma importancia tanto para el imputado como para la víctima y ofendido; bajo la siguiente lógica:

“... El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, el texto propuesto Artículo 132. Obligaciones del policía.- El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, me permito poner a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de Decreto que reforma el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue: Obligaciones del policía El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.⁹

Derivado de dicha reforma en materia de derechos humanos se hace necesario interpretar y aplicar estos, por lo que fue indispensable armonizar las leyes secundarias para garantizar la aplicación del principio de legalidad en el actuar del policía, siendo necesario reformar el citado numeral 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para situar al policía bajo la conducción del Ministerio Público una vez que este tiene conocimiento de los hechos señalados como delito.

Con el surgimiento para la investigación y persecución de los delitos federales de la Guardia Nacional, cuya naturaleza jurídica es la de ser una institución con mando civil se genera la obligación de quienes la integran de observar precisamente en la operación el cumulo de dispositivos secundarios así como la normatividad vigente que le rige el Código Nacional de Procedimientos Penales y deberá constreñirse a lo mandatado por la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para todas las policías.

⁹ http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/03/asun_3218591_20150320_1423756710.pdf

Vistos en contexto los modelos de justicia penal adversarial y de Derechos Humanos suman a las tareas de combate a la corrupción, así por ejemplo que el delito no quede impune, que se repare el daño y que se presuma la inocencia constituyen una manera primaria y fundamental de acceder a la justicia, Derecho Humano al que aspiramos todas las personas y que deben de garantizar las autoridades léase municipales, estatales y federales, de los tres poderes a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos del Estado, dicha transversalidad garantiza la justicia, prueba la legalidad y construye el Estado Constitucional de Derecho como premisa de combate a la corrupción.

Dentro de todo este entramado es claro que un aspecto fundamental es el sustantivo, por lo que sin importar de que se trate de un tema administrativo o del orden penal deberán ser respetadas las formalidades esenciales del procedimiento regulado en el *corpus iuris* Interamericano dentro del cual para el caso México, está incluido su diseño constitucional y normativo, de suerte que el debido proceso es nodal, para lograr avanzar en las estrategias de combate a la corrupción.

“La violación al debido proceso proviene de la admisión y valoración en juicio de pruebas ilícitas. Vale mencionar, en este sentido, que en el derecho comparado se le ha dado mayor importancia a la obtención de justicia por encima de cuestiones procedimentales o adjetivas, contrario a lo que ha sucedido en nuestro país. Por ejemplo, en la jurisprudencia norteamericana se han creado excepciones a la regla general de exclusión de la prueba ilícita[iv]. Es decir, los jueces estadounidenses cuentan con herramientas para admitir y valorar pruebas que hayan sido obtenidas de manera ilícita, sin que esto implique violaciones al debido proceso. Es importante tener en cuenta esto, ya que en México se tiende a anular todo el procedimiento si la acusación formulada por el ministerio público se apoya en pruebas ilícitas —sin siquiera intentar subsanar esto o por lo menos tratar de justificar que esa violación procesal realmente dejó indefenso al acusado.¹⁰

A través de la experiencia en la aplicación del nuevo sistema de justicia penal han ocurrido contravenciones al debido proceso, lo que ha sido posible advertir en razón de la admisión y valoración de las pruebas ilícitas, las cuales se obtenían mediante violaciones al debido proceso y flagrante trasgresión a derechos humanos, en consecuencia la sociedad se ha visto agraviada por determinaciones judiciales ofensivas e injustas enmarcadas en prácticas de corrupción.

Algunos tribunales han dejado sin efectos procedimientos con la argucia de violaciones al debido proceso, por lo que existe un malestar social en virtud de que un sin número de personas que han cometido delitos, quedaron sin castigo y no se les podrá calificar de inocente o culpable en vista de no haber sido sujetos a proceso por violaciones al procedimiento, ello es debido en la mayoría de casos a la falta de pre-

¹⁰ <http://derechoenaccion.cide.edu/debido-proceso-prueba-ilicita-y-la-persecucion-de-la-justicia/>

paración y actuar del primer respondiente, que incide en una inadecuada integración de la carpeta de investigación, lo que conlleva a que no sean calificadas de legales las detenciones, en un importante número de casos, a los presuntos infractores de hechos delictuosos.

III. DERECHOS HUMANOS COMO HERRAMIENTA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Derivado de las reformas en materia del nuevo sistema penal acusatorio y de Derechos Humanos, es posible advertir que son herramientas de suma importancia para el combate a la corrupción, por lo que el Estado Mexicano, cursa una nueva época que incluso en el ámbito judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio paso a la décima época jurisprudencial conocida como de control de convencionalidad y del respeto a los derechos humanos. Como se sabe de acuerdo con la Reforma al artículo 1 de la Constitución Mexicana los tratados internacionales en la actualidad son derecho positivo mexicano, por lo que los instrumentos internacionales tienen plena aplicación y vigencia, particularmente a partir de que nuestra constitución se interpretara conforme a la propia constitución y a los Tratados Internacionales, así las cosas, los instrumentos en materia de combate a la corrupción tienen plena vigencia, tal es el caso de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción que en su prefacio establece:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.¹¹

La corrupción es la piedra angular que causa un nulo rendimiento para el desarrollo de cualquier Nación, afectando a la población, en razón de que se desvía los fondos públicos, dejando de ofrecer servicios elementales, lo que da lugar a una brecha de desigualdad, injusticia, desalentando la inversión extranjera y falta de cooperación de países ricos en beneficio de los menos favorecidos.

La aprobación de dicha Convención y la participación de la comunidad internacional tienen como objetivo impedir la corrupción mediante los mecanismos idóneos y de cooperación de todos sus integrantes firmantes, debiendo tener como base fundamental el valor de la honestidad, el respeto al Estado de derecho, el compromiso de rendir cuentas y la transparencia del fomento al desarrollo de cada nación, en consecuencia deberán crearse los mecanismos para no tolerar a la corrupción.

¹¹ https://www.unodoc.org/pdf/corruption/publications_unodoc_convention_s.pdf

Como señala Kofi A. Annan en referencia a la Convención de las Naciones en contra de la corrupción *si este nuevo instrumento se aplica cabalmente puede mejorar mucho la calidad de vida de millones de personas de todo el mundo. Al eliminar unos de los principales obstáculos para el desarrollo, puede ayudarnos a cumplir objetivos del milenio... La Secretaría de las Naciones Unidas y en particular la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito harán todo lo posible por apoyar a los Estados en sus esfuerzos por eliminar el fájelo de la corrupción de la faz de la tierra.*

En el preámbulo se destacan dentro de muchas ideas tres que considero nodales a saber: a) los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, particularmente delincuencia organizada y delincuencia económica concretamente el blanqueo de dinero. b) La corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. c) El enriquecimiento ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley.

Como la propia Convención lo señala, su finalidad estriba en: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficiente la corrupción b) Promover facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción incluida la recuperación de activos. c). Promover la integridad la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y de los bienes públicos.

La Convención de las Naciones Unidas, como herramienta es muy completa toda vez que establece medidas preventivas, instrumentos de penalización y aplicación de la ley, mecanismos para lograr de forma oportuna y eficiente la cooperación internacional; plantea adecuadas estrategias para que los Estados a través de sus políticas públicas y de sus reformas legislativas logren la recuperación de activos, establece igualmente todo el andamiaje para una adecuada asistencia técnica internacional y el correcto intercambio de información entre los Estados, así como los mecanismos idóneos de aplicación; como se observa, se trata de un documento integral técnicamente construido con una visión política y jurídica de altos vuelos que permite el control social y el combate al delito de realización oculta que constituye la corrupción en todas sus formas de expresión a la par de respetar conforme a estándares internacionales los derechos humanos.

Uno de los aportes más importantes que como herramienta proporciona la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, es su propuesta de medidas relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público, si partimos de la independencia del Poder Judicial y su indiscutible rol en la lucha contra la corrupción con base en los atributos del Juez natural a saber: imparcialidad, autonomía, profesionalismo e inamovilidad con motivo de sus determinaciones, por lo que al reforzar su integridad y desvanecer toda posibilidad de corrupción entre sus miembros sin duda se fortalecerá el Poder Judicial y como consecuencia será garante del combate a la corrupción. Debilitar al Poder judicial es la antítesis del combate a la corrupción, esto en

razón de que la legalidad discurso primogenio del modelo judicial no puede cristalizar y por ende las acciones al margen de la justicia carecen de aportes al equilibrio en los gobiernos con aspiraciones democráticos.

Por su parte el Ministerio Público en esta misma tesitura y bajo lógicas de independencia deberá garantizar al menos los principios de *bona fide*, acuciosidad y representación social, lo que garantizará que se acuse correctamente y se pretenda punición en contra de los presuntos responsables dejando de lado la mala y vieja práctica de “fabricar” chivos expiatorios.¹²

Dentro de los elementos a destacar está el tratamiento que se da, en relación con los sobornos públicos nacionales ordenando adoptar medidas legislativas para tipificar como delito las siguientes hipótesis a la luz de un estándar a saber: a) La promesa el ofrecimiento o concesión a un funcionario público en forma directa o indirecta de un beneficio indebido que redunde en su propio derecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actué o se abstenga de actuar en cumplimiento de sus funciones oficiales b) La solicitud o aceptación en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio derecho o el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actué o se abstenga de actuar en cumplimiento de funciones oficiales.

Por otro lado esta herramienta es fundamental para hacer referencias específicas a prácticas deleznable y regularlas en este sentido da oportuno tratamiento al tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, malversación o peculado, encubrimiento, obstrucción de justicia entre otras, establece como premisa que cada Estado parte de la convención adoptará las medidas legislativas y de otra índole para tipificarlas como delito.

Dentro de las nuevas figuras jurídicas de la Convención destaca, la *nova* incorporación de la responsabilidad de las personas jurídicas al romper con la tradición jurídico penal de que dicha responsabilidad era solo atribuible a personas físicas imputables lo que permite establecer con este cambio la responsabilidad de personas jurídicas por su participación en delitos tipificados con arreglo a la Convención.

Para Convención existen importantes consecuencias de los actos de corrupción, por lo que en su artículo 34 dispone: “Con la debida consideración de los derechos adquiridos de buena fe por terceros, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno adoptara medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción en este contexto, los estados parte podrán considerar la corrupción un factor pertinente en procedimientos jurídicos encaminados a anular o dejar sin efecto un contrato o a revocar una concesión u otro instrumento semejante, o adoptar cualquier otra medida correctiva”.

Dentro de los alcances vinculados con los obstáculos de investigación destaca la añeja discusión sobre el secreto bancario, al respecto la Convención dispone que cada

¹² Persona inocente que es acusada por un delito que no cometió.

Estado parte *velará por que, en el caso de investigación penales nacionales de delito tipificados con arreglo a la presente Convención, existirán en su ordenamiento jurídico interno mecanismos apropiados para salvar todo obstáculo que pueda surgir como consecuencia de la aplicación legislación relativa al secreto bancario.*

En suma, todas estas herramientas jurídicas de fuente internacional permitirán a los órdenes internos de los estados establecer mecanismos legislativos y de políticas públicas que en consonancia al respecto a los Derechos Humanos, la cultura de la legalidad y la observancia irrestricta a los debidos procesos tanto administrativos como penales, permitirá sumar a los sistemas de combate a la corrupción que cada de estos establezca elementos útiles y objetivos que permitan cumplir debidamente con la anhelada disminución de las prácticas de corrupción a niveles aceptables, toda vez que también valga decirlo a pesar de ser deseable la erradicación de la corrupción, esto no es posible al igual que los delitos y las conductas ilegales y violentas están íntimamente relacionadas con la naturaleza humana.

IV. SENTENCIAS CONDENATORIAS AL ESTADO MEXICANO Y SUS EFECTOS EN EL ORDEN JURÍDICO

Los efectos jurídicos de las sentencias son vinculantes e imponen una condena al Estado Mexicano, mediante medios de restitución ya sea en su carácter pecuniario, que incluyen la reparación de daño en temas muy importantes de carácter transversal a través de las cuales busca la garantía de no repetición por medio de reformas legislativas que garanticen el acceso a la justicia, por lo que con un solo caso que impacte en este contexto se resuelven muchos y se previene respecto a futuras violaciones a Derechos Humanos.

“El incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por parte del Estado, lo expone ante sus pares por la responsabilidad internacional en que ha incurrido, lo cual es imputable precisamente al Estado, sin importar el agente, poder, organismo o nivel de gobierno que haya cometido las respectivas, aun en los Estados federales; las violaciones pueden traducirse en actos u omisiones de diversa naturaleza, desde aquellos cometidos en ejercicio de la función administrativa, actuaciones o resoluciones judiciales e incluso leyes.

Esta sentencia adicionalmente impone una condena que puede traducirse en diversos medios de reparación, cuyas formas específicas son determinadas por la Corte Interamericana en cada caso, las cuales pueden ser pecuniarias, donde es posible incluir daño material moral e incluso al proyecto de vida de los afectados o sus sobrevivientes, o de diversa especie, tales como la orden de realizar investigaciones reales, profundas y efectivas para determinar fehacientemente los responsables de las violaciones de derechos humano; la anulación de leyes con -efectos generales-cuyos contenidos son contra-

rios a la Convención, la obligación de modificar la legislación interna, que puede ser ordinaria o hasta constitucional; la expedición de normas que hagan efectivos los derechos consagrados en la Convención Americana, entre otras medidas”.¹³

La primera sentencia condenatoria que le imponen al Estado mexicano fue la relativa al caso de Jorge Castañeda Gutman, quien solicitó su registro ante el Instituto Federal Electoral, como candidato independiente a la presidencia de la república mexicana, circunstancia que le fue negada en razón de que no tuvo respaldado por ningún partido político.

Castañeda Gutman manifestó su inconformidad respecto a la inconstitucionalidad del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sin embargo, no obtuvo respuesta favorable por el Estado Mexicano, por lo que recurrió ante la Justicia Interamericana por la falta de adecuación y de mecanismos de defensa a las transgresiones de derechos políticos electorales en la ley secundaria. En consecuencia el Estado mexicano fue condenado al pago de gastos y costas, posteriormente, la Corte Interamericana dictó una resolución que verifica el cumplimiento de dicha sentencia misma que a la vez ordena informar el su cumplimiento.

Por otra parte en el caso González y otras (Campo Algodonero) vs México nuestro país es condenado, por la Corte Interamericana basado en lo siguiente:

La muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, en donde el Estado por conducto de las autoridades fueron insensibles respecto de las investigaciones superficiales e irregulares y la aparente construcción de culpables; con la agravante atribuible al dolor de la familia y su imposibilidad para conocer la verdad histórica aunado a la nula sanción a los responsables del hecho.

Sobre el caso en particular, la Corte Interamericana se pronunció respecto a lo no discriminación, actuar para prevenir e investigar y sancionar la violencia de género y que la reparación del daño fuera mediante efectos punitivos y no restituidos; además, se solicitó la implementación de dispositivos de búsqueda de personas desde el año de 1993 en el Estado de Chihuahua, con la finalidad de saber el número de desapariciones reales.

Es un parteaguas el caso del campo algodónero, en razón de que se dispuso una partida presupuestal en el año 2011, dirigida al pago de indemnizaciones derivadas de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Podemos citar además los siguientes casos de violación a derechos humanos por parte del Estado Mexicano a saber: Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos,

¹³ RANGEL Hernández Laura, Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México, año V no. 28, julio- diciembre de 2011, pág. 163

Caso Inés Fernández Ortega vs. México, Valentina Cantú vs. México y el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México.

La violación flagrante a sus derechos humanos y la particularidad de cada uno de los casos, la Corte condenó al Estado Mexicano a asumir su responsabilidad en la reparación del daño, en el cumplimiento de sus sentencias el Estado ha encontrado obstáculos en su legislación secundaria, por lo que no pueden oponerse para su cumplimiento en virtud de que México suscribió la Convención Americana admitiendo la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, y la observancia general a la Convención de Viena sobre los Tratados de la cual forma parte México. Recientemente en el 2018 fue dictada la sentencia Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco, por lo que el Estado mexicano encontró un espacio de oportunidad y tendrá que realizar de conformidad con lo dictado en la sentencia investigaciones ampliar, sistemáticas y minuciosas entre otras obligaciones impuestas por la sentencia, además de estar obligado a realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpas públicas, como se observa las sentencias internacionales han transformado el orden interno del Estado mexicano y particularmente esta última, ofrece una enseñanza en Derecho Operacional que seguramente será aprovechada por la Guardia Nacional quien se erigirá en líder de las instituciones de la seguridad pública en otros órdenes de gobierno con quien desarrollará una adecuada coordinación.

Así las cosas valga señalar que en el concierto interamericano México figura como un actor importante, no solo porque los casos referidos con anterioridad han enriquecido la jurisprudencia interamericana, sino por la participación de sus jueces permanentes, así es posible destacar el desempeño de Héctor Fix Zamudio, Sergio García Ramírez y Eduardo Ferrer Mc-Gregor Poisot, entre otros que con sus votos particulares y concurrentes han contribuido a la construcción con base en estándares internacionales a los órdenes jurídicos de la región, bajo el postulado de que deben ser entendidos el mínimo de elementos que los estados deben de tomar del *corpus iuris* interamericano para la construcción de su orden interno.

V. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS Y RESPONSABILIDAD PENAL EN LA FUNCIÓN POLICIAL

En primer lugar tenemos que definir que es servidor público, por lo que el artículo 108 Constitucional señala que:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la

Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Párrafo reformado DOF 22-08-1996, 13-11-2007, 29-01-2016

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. Párrafo reformado DOF 31-12-1994. Fe de erratas DOF 03-01-1995. Reformado DOF 07-02-2014, 17-06-2014, 29-01-2016

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 29-01-2016

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley". Párrafo adicionado DOF 27-05-2015 Artículo reformado DOF 28-12-1982

El numeral 108 de la Ley suprema es de suma importancia en vista de que detalla la lista de servidores públicos y en caso de acción u omisión derivado de su función será responsable de sus circunstancias, por lo que deberá sujetarse al marco jurídico Internacional, Nacional y Estatal.

A continuación se mencionarán los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos conforme a lo dispuesto por el Código Penal Federal en su artículo 150, segundo párrafo que a la letra menciona:

"Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda. Además será destituido de su empleo y se le inhabilitará para obtener otro durante un período de ocho a doce años".¹⁴

¹⁴ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_210618.pdf, Código Penal Federal pag. 41

En dicho numeral Artículo 150 del Código Penal Federal, contempla un incremento de la sanción al servidor en una tercera parte de las penas señaladas en caso de propiciar la evasión de presos y además será cesado de sus empleo e inhabilitando por un periodo de ocho a doce años, dicha sanción podría evitar actos de corrupción por el incremento punitivo en caso de ser servidor público.

Derivado de lo anterior, el tema que nos ocupa relativo a los delitos cometidos por servidores públicos nos invita a revisar el artículo 212 del Código Penal Federal que a la postre menciona:

“Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente. De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios: I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior. Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente: I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable; III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio”¹⁵.

Además el Código Penal Federal sancionará al servidor público cuando cometa los delito de ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, Uso ilícito de atribuciones y facultades, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito entre otros delitos regulados en el Código Penal sustantivo; este catálogo de delitos sirve para inhibir que el servidor público incurra en la conducta corrupta que además es violatoria de derechos humanos.

Es menester destacar que el objeto del derecho penal es que los delitos no acontezcan, por lo que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción es un extraordinario aliado para tal efecto; valga recordar que el derecho penal es apenas un atenuador de violencia y por su puesto tal condición lo coloca muy distante de un resolutor social. En tal razón, los penalistas modernos lo identifican a través de una última ratio; esto es deberá operar cuando el resto del derecho no pudo solucionar el conflicto.

VI. REFLEXIONES SOBRE LOS DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS

El servidor público deberá desempeñar su encargo bajo los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, legalidad y eficacia, en caso de acción u omisión en su desempeño por lo que en el caso de ser un infractor a las leyes penales será sancionado en los términos de los tipos y su punición en la ley; por lo que es de suma importancia que el actuar del servidor público esté apegado a derecho en su día a día, ya que ello evitaría la corrupción.

Derivado de todo lo anterior el servidor público está regulado por el marco jurídico Internacional el cual está integrado por los siguiente instrumentos internacionales tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 29 de septiembre de 2009, la Convención Interamericana Contra la Corrupción y Convención sobre el Combate a la Corrupción de Funcionarios Públicos extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, siendo de observancia la legislación nacional la cual contempla La ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Orgánica de la Administración Públi-

¹⁵ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_210618.pdf pp.62-63

ca Federal, El Código Penal Federal, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Leyes de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.

Los servidores públicos del Estado mexicano deberán adoptar medidas para fortalecer la integridad ética y profesional en el desarrollo de sus funciones para que sirva de ejemplo a sus subordinados y evitar generar actos de corrupción entre sus miembros.

En términos generales, el Estado del Control Social abordado por Darío Melossi, vincula el entramado de la administración gubernamental compuesto por el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Penal Acusatorio y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para enfrentar la violencia, la inseguridad, la impunidad y la corrupción a través de la aplicación de sanciones penales y administrativas por el incumplimiento a la introyección de la norma en cumplimiento a la legalidad en un contexto de respeto a los derechos humanos del servidor público de calidad y deontológicamente correcto.

Tratar de desvincular los sistemas de derechos humanos, de justicia penal y combate a la corrupción es un desatino grave, toda vez que los tres modelos se encuentran articulados entre sí, tutelan valores y deontológicamente están encaminados a fortalecer e implementar la cultura de la legalidad, como un legado de nuestra cultura en México.

VIVIRE MILITARE EST

CONFERENCIA MAGISTRAL

BREVES CONSIDERACIONES EN RELACIÓN AL FENÓMENO IMPUNIDAD

*Mtro. Manuel Antonio Magaña Moheno**

Sumario: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Comparativo del Índice Global de Impunidad; IV. Impunidad de Hecho y de Derecho; V. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). VI. Conclusión

ABSTRACT

El presente artículo destaca breves consideraciones en relación al fenómeno impunidad, la impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción, por lo que es necesario invertir en la formación de capacidades institucionales, fortaleciendo recursos no sólo financieros y humanos, sino atendiendo temas estructurales, así como la importancia de señalar que toda institución moderna y eficiente, funciona a través de un binomio que comprende capital humano con mayores habilidades, competitivo, con alta integridad, constantemente proactivo y competente, con estricto apego a los derechos humanos y la utilidad de coordinarse interinstitucionalmente con los tres órdenes de gobierno, coadyuvando directamente con los órganos jurisdiccionales, para cerrar el círculo de vida de los actos de corrupción.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del Diplomado Anticorrupción en la Seguridad Pública, agradezco la invitación para participar en este foro.

Las herramientas adquiridas sin duda alguna mejoraran en gran medida su actuación policial.

La profesionalización de las y los integrantes de la Policía Federal en el marco y naturaleza jurídica del Sistema Nacional Anticorrupción serán pilar fundamental de la Guardia Nacional.

* Titular del Órgano Interno de Control en la Policía Federal con formación académica de Licenciado en Derecho, con grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas y Especialidad en Seguridad Nacional.

II. ANTECEDENTES

En primer lugar me referiré a la Resolución 1/17 Derechos Humanos y Lucha Contra la Impunidad y la Corrupción publicada el 12 de septiembre de 2017 por la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual refiere que la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y garantizar los derechos humanos. En el contexto de la Organización de Estados Americanos (OEA), la lucha contra la corrupción tiene un rol importante en la implementación de compromisos fundamentales que los Estados miembros han asumido. Como reafirma la Carta Interamericana: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia en las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”¹.

La Doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Secretaria de la Función Pública, refiere que el combate a la Impunidad, sin duda será el parteaguas en el avance de las instituciones de seguridad pública, afirmando: “la corrupción se encuentra en las estructuras del poder político mexicano que se manifiesta en el abuso del poder, más la impunidad generalizada menos la participación ciudadana, identificando a estas manifestaciones como los tres elementos centrales en su teoría sobre la corrupción estructural.”²

Gabriel Zaid señala:” La impunidad es la cuestión central: quién le rinde cuentas a quién, quién es el propietario de las funciones públicas. Ahí está la diferencia entre el soberano y el mandatario. Ahí está la verdad de la mentira oficial. Ahí está la corrupción institucional. La impunidad se transmite en cascada, y a lo largo del tiempo entre los sucesores de un mismo cargo”. Por lo que Zaid destaca que la esencia de la corrupción no está en el lucro derivado de las funciones públicas sino en la mentira de que el poder es público, ya que no le rinde cuentas a nadie, lo que lo hace impune”³.

¹ Resolución 1/17 Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción, 12 septiembre 2017. [en línea] <http://www.oas.org>.

² Doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Entrevista in extenso para “La Grieta” blog cultural y político de la juventud española (27 de julio 2016), La corrupción = dominación social + impunidad - voz ciudadana. [en línea] <http://irmaerendira.blogspot.com/>.

³ <https://sistemapoliticomexico.files.wordpress.com/2012/11/gabriel-zaid-propiedad-privada-de-lo-publico.pdf>

El académico Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), menciona: “La peor consecuencia de la corrupción judicial en México consiste en los altos niveles de impunidad que existen: la impunidad significa, sencillamente, que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa. En buena medida, la impunidad es generada y amparada por la corrupción de los distintos agentes involucrados en el sistema judicial⁴.”

La Doctora Issa Luna Pla, también investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), indicó: “La corrupción ya no se puede estudiar como un problema individual y de funcionarios públicos, sino como una organización sistemática y estructural que tiene su origen en diferentes factores e instituciones.”⁵

El Doctor Pedro Salazar Ugarte, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), expuso: “la corrupción y la impunidad erosionan la legitimidad de las instituciones, legitimidad que es vital en el sistema democrático”.⁶

Al referir el Doctor Salazar Ugarte “consideró que en un país como México es urgente trabajar para dejar atrás esas prácticas, por lo que plantea la urgencia de que el país trabaje en una cultura de la legalidad para desterrar el llamado “pacto de impunidad” que garantiza a quienes la practican, una alta cuota de tolerancia para el abuso, la ventaja y las ganancias al margen de la ley.

Al participar en el Simposio La Nueva Constitucionalidad en México, indicó que de no actuar a tiempo, se conseguirá una cultura blindada contra las buenas prácticas, contra la lógica de la honestidad, contra la denuncia y la rendición de cuentas”.⁷

Mariclaire Acosta Urquidi, Socióloga de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, señala: “No se puede concebir un Estado como de derecho fundamentado en un sistema democrático, cuando una fracción de la sociedad goza de impunidad y se mantiene por encima de la ley. ... La impunidad se define como la ausencia de castigo para un delito o falta administrativa cometida. Esto presupone, necesariamente, la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos posibles que se pueden cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables. La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de delitos pro-

⁴ Corrupción Judicial e Impunidad: El Caso de México. [en línea] <https://archivos.juridicas.unam.mx>.

⁵ La Corrupción se extiende de manera similar al cáncer. [en línea] <http://www.dgcs.unam.mx>.

⁶ <http://www.gaceta.unam.mx/20180226/corrupcion-e-impunidad-males-que-van-de-la-mano>

⁷ Diario Digital. [en línea] <http://www.elarsenal.net/2014/11/19/pedro-salazar-ugarte-pacto-de-impunidad>.

duce impunidad. A su vez, ésta propicia la repetición crónica de los hechos delictivos y la indefensión de las víctimas⁸.

Por lo que podemos inferir que la “Impunidad” es un problema grave y que continúa acrecentándose, baste correlacionar los datos publicados en 2015 y 2016 del primer Índice Global de Impunidad (IGI), realizado por la Universidad de las Américas.

La publicación del Índice Global de Impunidad 2018 (IGI-MEX 2018),⁹ no solo confirma los resultados presentados por las anteriores versiones publicadas, al hacer clara muestra de que, el nivel de impunidad en las entidades federativas ha aumentado en prácticamente todo el país.

III. COMPARATIVO DEL ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD IGI-MEX 2016 Y IGI-MEX 2018¹⁰

Al aplicar la misma metodología y midiendo las mismas dimensiones y variables, los resultados comparados del Índice Global de Impunidad 2016-2018, se desprenden los siguientes resultados:¹¹

1. Destaca sensible aumento en la impunidad promedio, pasando de 67.4 a 69.8, en la escala del Índice Global de Impunidad.
2. El caso peor evaluado en 2016, Quintana Roo, alcanzó un índice de 76.6, mientras que en 2018 cinco estados se ubican por encima de ese rango: nuevamente Quintana Roo (77.3), Coahuila (77.8), Baja California (78.0), Tamaulipas (78.8) y el Estado de México (80.0).
3. Resaltando los diez estados con índices de impunidad más altos: 1) Estado de México (80.0), 2) Tamaulipas (78.8), 3) Baja California (78.0), 4) Coahuila

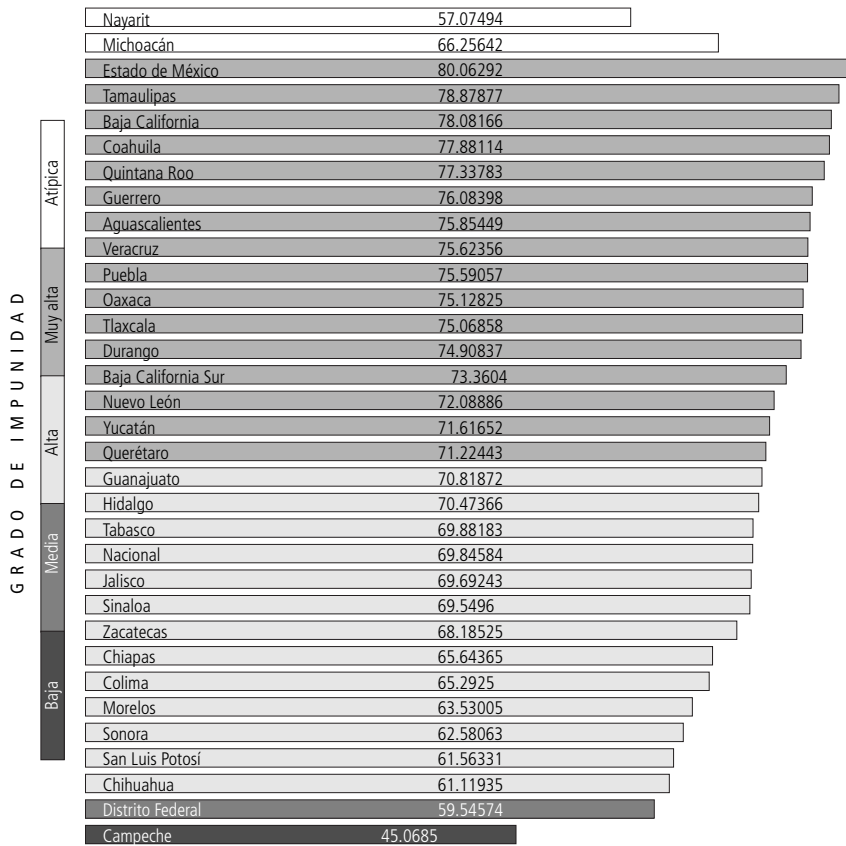
⁸ https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/otras_publicaciones/2012_Impunidad_cronica.pdf.

⁹ Índice Global de Impunidad (IGI). El Índice de Impunidad Global (IGI) es el primer trabajo académico internacional (2015) que mide este fenómeno multidimensional, y fue realizado por investigadores del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla, y especialistas del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del estado de Puebla. El IGI analiza la información de los 193 Estados miembros de la ONU que generan información estadística comparable y que son publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. De los 193 miembros de la ONU, solamente 59 países fueron incluidos en el Índice Global de Impunidad de 2015 pues son los que cuentan con información estadística suficiente y actualizada en materia de seguridad, justicia y derechos humanos. La segunda edición del IGI fue publicada en 2017 con la inclusión de 69 países.[en línea] https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

¹⁰ https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf. Resumen Ejecutivo. Pág. 42

¹¹ Resumen Ejecutivo. Pág. 20 [en línea] https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

BREVES CONSIDERACIONES EN RELACIÓN AL FENÓMENO IMPUNIDAD



2016			2018		
Muy alta	Quintana Roo	76.6	Muy alta	Quintana Roo	77.3
Muy alta	México	76.4	Muy alta	México	80.0
Muy alta	Baja California	74.4	Muy alta	Baja California	78.0
Muy alta	Durango	73.9	Muy alta	Durango	74.9
Muy alta	Tamaulipas	73.3	Muy alta	Tamaulipas	78.8
Muy alta	Guerrero	73.1	Muy alta	Guerrero	76.0
Muy alta	Coahuila	72.9	Muy alta	Coahuila	77.8
Muy alta	Yucatán	72.8	Muy alta	Yucatán	71.6
Muy alta	Veracruz	72.3	Muy alta	Veracruz	75.6
Muy alta	Querétaro	72.2	Muy alta	Querétaro	71.2
Muy alta	Nuevo León	71.6	Muy alta	Nuevo León	72.0
Muy alta	Oaxaca	71.6	Muy alta	Oaxaca	75.1
Muy alta	Baja California Sur	70.7	Muy alta	Baja California Sur	73.3

(77.8), 5) Quintana Roo (77.3), 6) Guerrero (76.0), 7) Aguascalientes (75.8), 8) Veracruz (75.6), 9) Puebla (75.5) y 10) Oaxaca (75.1).

Estados con índice de impunidad más alto, 2018		
Grado de impunidad	Entidad	Valor en el índice
Muy alta	México	80.0
Muy alta	Tamaulipas	78.8
Muy alta	Baja California	78.0
Muy alta	Coahuila	77.8
Muy alta	Quintana Roo	77.3
Muy alta	Guerrero	76.0
Muy alta	Aguascalientes	75.8
Muy alta	Veracruz	75.6
Muy alta	Puebla	75.5
Muy alta	Oaxaca	75.1

4. Únicamente dos estados mejoran estadísticamente su resultado, aunque permanecen con niveles muy altos de impunidad: Querétaro (72.2 contra 71.2) y Yucatán (72.8 contra 71.6).

Estados con sensible mejora en resultado					
2016			2018		
Muy alta	Querétaro	72.2	Muy alta	Querétaro	71.2
Muy alta	Yucatán	72.8	Muy alta	Yucatán	71.6

5. Mientras que en 2016 un total de trece estados se ubicaban en niveles muy altos de impunidad, en 2018 el grupo con el peor desempeño aumenta hasta dieciséis, sumándose los estados de Puebla al pasar de 69.1 a 75.5, Aguascalientes de 68.3 a 75.8 y Tlaxcala de 67.6 a 75.0.

Sobresaliendo que solamente dos casos se encuentran en impunidad baja. Michoacán y Nayarit se identifican como casos atípicos debido a que diversos señalamientos sobre posible alteración de datos en su reporte podrían estar afectando su real posición en el ranking.

BREVES CONSIDERACIONES EN RELACIÓN AL FENÓMENO IMPUNIDAD

2016			2018		
Muy alta	Quintana Roo	76.6	Muy alta	Quintana Roo	77.3
Muy alta	México	76.4	Muy alta	México	80.0
Muy alta	Baja California	74.4	Muy alta	Baja California	78.0
Muy alta	Durango	73.9	Muy alta	Durango	74.9
Muy alta	Tamaulipas	73.3	Muy alta	Tamaulipas	78.8
Muy alta	Guerrero	73.1	Muy alta	Guerrero	76.0
Muy alta	Coahuila	72.9	Muy alta	Coahuila	77.8
Muy alta	Yucatán	72.8	Muy alta	Yucatán	71.6
Muy alta	Veracruz	72.3	Muy alta	Veracruz	75.6
Muy alta	Querétaro	72.2	Muy alta	Querétaro	71.2
Muy alta	Nuevo León	71.6	Muy alta	Nuevo León	72.0
Muy alta	Oaxaca	71.6	Muy alta	Oaxaca	75.1
Muy alta	Baja California Sur	70.7	Muy alta	Baja California Sur	73.3
Alta	Puebla	69.1	Muy alta	Puebla	75.5
Alta	Aguascalientes	68.3	Muy alta	Aguascalientes	75.8
Alta	Tlaxcala	67.6	Muy alta	Tlaxcala	75.0

Se identificó al estado de Nayarit como caso atípico por probables alteraciones de sus cifras delictivas¹² ya que desde la medición anterior del Índice Global de Impunidad 2016, aumentó en siete puntos su índice de impunidad al pasar de 50.42 a 57.07 puntos. En esta situación se encuentra también Michoacán al disminuir de 67.7 a 66.2.

2016			2018		
Atípica	Michoacán	67.7	Atípica	Michoacán	66.2
Baja	Nayarit	50.4	Atípica	Nayarit	57.0

¹² El Observatorio Nacional Ciudadano denunció en una carta dirigida al secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, en octubre de 2015 que el estado de Nayarit “no ha reportado robo a transéunte en su historia ni extorsión alguna desde mayo de 2014. Sobre este caso en específico vale la pena mencionar que desde que se empezó a registrar la incidencia delictiva en 1997, sólo se han reportado 19 averiguaciones previas iniciadas por extorsión en Nayarit, mientras que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) reporta que la incidencia anual de este delito ronda los diez mil casos por cada cien mil habitantes”. Consultar documento en: http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/Dig_Oct_2015.pdf

6. El análisis por cada dimensión en lo referente al Funcionamiento del Sistema de Seguridad disminuye de 68.1 contra 62,7 y empeora la Estructura del Sistema de Seguridad de 44.7 contra 58.6¹³.

Por lo que el estudio comparativo del Índice Global de Impunidad (IGI), afirma que estructura y funcionamiento están relacionados¹⁴.

Dicha afirmación robustece las actuales estadísticas, aunado a lo señalado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en la publicación del 27 de marzo de 2015, dentro del Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH), donde indica: Países con un alto nivel de impunidad¹⁵: Filipinas, México, Colombia, la Federación de Rusia y Turquía, resaltando que en entre los países de la región de América Latina se detectan mayores problemas en términos de estructuras de seguridad y de impartición de justicia.

Es de observar en el estudio mencionado en párrafo precedente, que México y Colombia tienen un comportamiento similar en cuanto a indicadores de mayor impunidad en relación a la estructura y el funcionamiento de los sistemas de seguridad y de justicia. Aseverando que esto puede vincularse con el hecho de que en ambos países coincide, desde la década de 1970, el crimen organizado ha incrementado su actividad, funcionando como auténticas corporaciones internacionales, vinculado al fenómeno del narcotráfico, con diversas actividades ilícitas, afectando la capacidad del Estado para procurar seguridad y justicia, además de la generación de un clima constante de corrupción de las autoridades que, en ocasiones, actúan en complicidad con los criminales, dando como resultado el factor impunidad, como fenómeno social.

En consecuencia y en virtud de que la impunidad no es un fenómeno reciente es necesario invertir en la formación de capacidades institucionales en cada dimensión, invirtiendo recursos no sólo financieros y humanos, sino atendiendo temas estructurales como innovaciones legales acompañadas de mayor capacitación para los operadores en cada sistema, diseñando una planeación efectiva para el funcionamiento de las instituciones.

Por lo anterior y retomando la ecuación formulada por la Doctora Sandoval Ballesteros respecto de que “la corrupción se encuentra en las estructuras del poder político Mexicano, que se manifiesta en el abuso del poder mismo, más la impunidad generalizada, menos la participación ciudadana”, a tal efecto y atendiendo el fenómeno impunidad, es que este Gobierno ha hecho eje principal el garantizar a los ciudadanos mejores estadíos de desarrollo social, en virtud de que el desempeño

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Índice Global de Impunidad (IGI) 2015 extracto [en línea] <http://www.pudh.unam.mx/perseo/indice-global-de-impunidad-igi/>.

de las instituciones públicas ha sufrido un profundo deterioro y ha generado condiciones mínimas de seguridad.

Por lo que es necesario diseñar e implementar acciones concretas para combatir, reducir y en un futuro no lejano eliminar el fenómeno de la impunidad.

IV. IMPUNIDAD DE HECHO Y DE DERECHO

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, referiré el concepto de IMPUNIDAD desde la perspectiva de dos dimensiones: la de hecho y la de derecho¹⁶.

La de hecho alude a la debilidad de las instituciones, que en varios casos se ha traducido en la negativa de las fuerzas de seguridad de proporcionar las pruebas necesarias para identificar a los autores de los abusos, en la resistencia de los funcionarios presuntamente implicados a declarar ante los tribunales, en la falsificación de registros públicos, o en la intimidación y la amenaza a las víctimas, jueces, abogados y testigos.¹⁷

La impunidad *de derecho*¹⁸ se refiere a las leyes, decretos o instituciones jurídicas que impiden que ciertas personas que se han visto implicadas en las violaciones deban comparecer ante la justicia u otras instituciones que investigan los hechos.

En consecuencia, desde la perspectiva de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, podemos asegurar que México se ha dado a la tarea de combatir el fenómeno de la impunidad *de derecho*, a través de las diversas reformas normativas trazando un nuevo mapa de las instituciones, proporcionando principios concentrados en el Sistema Nacional Anticorrupción, en el Sistema Nacional de Transparencia, así como la base legislativa para el Sistema Nacional de Fiscalización, diseñando de esta forma un marco normativo a través del cual se impida la falsa inmunidad y se obligue a los servidores públicos en el ejercicio de sus tareas a que cumplan con la ley.

Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha señalado que es necesario transitar de la legislación a la aplicación.

Por lo que, no obstante, estos grandes esfuerzos, atendiendo nuevamente a lo expuesto en el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ... respecto del Índice de Impunidad Global, en el que señalo: “La impunidad debe medirse con *dos grandes criterios*. En primer lugar la *funcionalidad* de sus sistemas de seguridad, justicia y protección de

¹⁶ Idem.

¹⁷ Índice-global-de-impunidad (IGI) 2015. [en línea] <http://www.pudh.unam.mx>

¹⁸ Idem.

los derechos humanos y en segundo la *capacidad estructural* que corresponde al diseño institucional de cada uno de los países.¹⁹

El primer gran criterio correspondiente a la funcionalidad en los sistemas de seguridad y justicia, se ha visto disminuido por diferentes fenómenos humanos, los cuales según las estadísticas plantean, al desarrollo humano, la desigualdad y la corrupción como fenómenos humanos que son impactados por el fenómeno de la impunidad, por eso es que se considera relevante y de imperiosa necesidad que las instituciones funcionen acordes al marco normativo y con respeto de los derechos humanos.

Por lo que toda institución, no solo funciona con un marco normativo, sino a través de un binomio que comprende capital humano con mayores habilidades, competitivo, con alta integridad, constantemente proactivo y competente, además de Instituciones modernas y eficientes normativamente, con estricto apego a los derechos humanos; tal y como lo señalo en fecha reciente la nueva alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet “si bien el desarrollo socioeconómico y cultural es la estrategia que permitirá a largo plazo reducir los niveles de inseguridad y violencia, está claro que se necesitan fuerzas del orden que impongan y mantengan la Ley respetando los derechos humanos”²⁰.

Por lo que atendiendo al objetivo del Diplomado “Anticorrupción en la Seguridad Pública” se debe tener un cuerpo de seguridad con mecanismos de participación ciudadana, construcción de indicadores, mayor transparencia, rendición de cuentas, dignificación y profesionalización de la función policial, es decir, un cuerpo de policías eficaz, funcional y práctico, buscando agentes de policía altamente calificados.

Sin embargo, en cuanto a las medidas para hacer cumplir la ley, los problemas se plantean a menudo por las limitaciones en relación con la eficiencia, los conocimientos especializados, las capacidades y la independencia de las autoridades especializadas; la falta de incentivos para la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley; y una falta de coordinación e intercambio de información interinstitucionales eficaces, especialmente entre organismos con un mandato de lucha contra la corrupción.

Problemáticas que restan eficacia en la aplicación de la legislación, originando impunidad y no logrando concretizar la finalidad que origino la creación de todo el marco normativo.

Es decir, se deja abierta la puerta a la corrupción y a las diversas conductas de acción u omisión que pueden ser constitutivas de faltas administrativas o de delitos

¹⁹ Idem.

²⁰ Enfrentar-las-desapariciones-forzadas-es-el-problema-central-en-mexico-insta-michelle-bachelet. [en línea] <http://www.onu.org.mx>

en materia penal, ya que se impide construir líneas de investigación solidas que permitan obtener los elementos indispensables para alcanzar una sanción.

En consecuencia, si las problemáticas planteadas no son atendidas, la impunidad seguirá en aumento aun cuando la legislación sea modificada y las penas sean elevadas.

Por lo que con instituciones fuertes con capital humano competitivo, íntegro y constantemente proactivo y competente, a través de una coordinación e intercambio eficaz y continuo de información interinstitucional entre autoridades, federales, estatales y municipales, se podrá prevenir y fortalecer las líneas de investigación y consecuentemente sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, disminuyendo en consecuencia el fenómeno impunidad.

La colaboración activa de la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública; el Tribunal de Justicia Administrativa; el Consejo de la Judicatura Federal; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Fiscalía Anticorrupción, serán eje detonador de este proceso que hoy el gobierno de la República encabeza.

El Comité Coordinador, como instancia responsable del establecimiento de la Plataforma Digital Nacional que se conforma de los diferentes sistemas nacionales, tales como: el de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el de servidores públicos y particulares sancionados; el de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias ciudadanas por hechos de corrupción, todos ellos instrumentos tecnológicos que vinculan metodologías de medición, para que las autoridades competentes tengan acceso a los diferentes sistemas, con la finalidad de lograr la intervención de las diversas autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, así como el intercambio de información sustancial, que sin duda alguna nos llevara a estadios donde auténticamente se sancione al infractor y se prevengan conductas contrarias a derecho. Asegurando que este cumulo de acciones conjuntas serán las que reposicionen a nuestro país en el Índice Global de Impunidad (IGI).

Otro rubro importante son las sanciones económicas, para las empresas, siendo hasta el doble de los beneficios obtenidos derivado de actos de corrupción, sanciones contempladas en el artículo 81, fracciones I y II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a través de un catálogo de inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas hasta por 10 años; suspensión de actividades hasta por 3 años; disolución de la sociedad respectiva e indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

El funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa, será pieza fundamental de combate al fenómeno de la impunidad, al ser los responsables de juzgar los casos graves de corrupción tanto de servidores públicos como de particulares, en su calidad como sujetos contractuales

Por lo que se esquematiza que la reducción del fenómeno impunidad reside en el binomio desarrollo humano y marco legal moderno y eficiente, fortaleciendo las limitaciones para hacer eficaz el cumplimiento de la norma jurídica en coordinación interinstitucional con los tres órdenes de gobierno y coadyuvancia directa con los órganos jurisdiccionales, para cerrar el círculo de vida de los actos de corrupción.

V. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

El estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre Integridad en México, denominado “Adoptando una Política Firme contra la Corrupción²¹”, señala:

1. “Garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción, ya que se identificó que las principales razones por las que los ciudadanos no reportan actos de corrupción es porque:
 - No haría ninguna diferencia;
 - Tengo miedo de las consecuencias, y
 - No sé dónde reportar”.

Al respecto la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Secretaria de la Función Pública, publicó artículo denominado “Papel de los Informantes Internos (whistleblowers) en el Combate a la Corrupción”²², señalando la obligación de informar y la protección que debe proporcionarse a los testigos, alistando una iniciativa para crear la Ley de Protección y Estímulo a Informantes y Alertadores Internos de la Corrupción.

2. “Asegurar un marco sólido de control interno y de gestión de riesgo, las buenas prácticas internacionales demuestran que el control interno y la gestión de riesgos deben convertirse en parte integral de las operaciones diarias y no ser percibidos e implementados como un ejercicio aislado independiente”.
3. Asegurar un régimen disciplinario administrativo eficaz para servidores públicos, se “reconoce el potencial del nuevo régimen para mejorar la oportunidad y la eficacia de los procedimientos administrativos; sin embargo, advierte la necesidad de una mejor coordinación y comunicación interinstitucional, dada la probable simultaneidad entre faltas administrativas y penales graves. La comunicación y la coordinación, entre Fiscales Anticorrupción, Tribunales de Justicia Administrativa y unidades de responsabilidades de los órganos

²¹ Corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.[en línea] <https://www.oecd.org>.

²² Irma Eréndira Sandoval, Papel de los Informantes Internos (Whistleblowers) En el Combate a la Corrupción. [en línea]. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/9.pdf>.

internos de control, serán particularmente importantes al inicio de una investigación”.

CONCLUSIÓN

Se considera indispensable conformar criterios uniformes que permitan homologar la clasificación, creando un catálogo que contenga los elementos que actualizan las hipótesis normativas contenidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en colaboración con las diferentes instancias del Sistema Nacional Anti-corrupción.

Es decir, instrumentar una herramienta que permita eliminar lo subjetivo en la clasificación, diseñando criterios uniformes en materia administrativa.

Por lo que retomando lo señalado en las reseñas²³ de la Revista Mexicana de Sociología del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde la Dra. Irma Sandoval Ballesteros en su publicación señala: “... la corrupción se explica por las razones de diseño institucional que la favorecen; no residen en el genoma mexicano las células de la corrupción. Y el remedio para tener un gobierno honesto y responsable, ante la ciudadanía que lo sufraga, está en una serie de reformas necesarias, se requiere de la voluntad de los actores políticos relevantes.

En síntesis, no todo está perdido: para atender el fenómeno de la corrupción hay soluciones viables”²⁴.

²³ Revista Mexicana de Sociología 72, núm. 2 (abril-junio, 2010): 343-353. [en línea] <http://revista-mexicanadesociologia.unam.mx>

²⁴ Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad (México, Un Siglo XXI Editores, 2009), 504 pp. [en línea] <http://www.ejournal.unam.mx>.

Anticorrupción en la Seguridad Pública, 2da. Edición, se terminó de imprimir el 14 de diciembre del 2019 en los talleres de Ultra digital. En su composición se utilizaron tipos New Aster y Frutiger. Tipo de impresión Offset, las medidas 17 x 23 cm. Los interiores se imprimieron en papel Cultural de 90 gramos y los forros en cartulina Couché de 300 gramos. La edición estuvo al cuidado del Dr. Alejandro Carlos Espinosa y el Dr. Raúl Rodríguez Alejandre y consta de 300 ejemplares.

Este libro es ideal para entender la mejor manera de combatir la corrupción en la seguridad pública, esto en razón de desglosar la función policial y el Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que si miramos en retrospectiva, el agravamiento de la crisis de la violencia e inseguridad en México abarca tres décadas, mismas que son explicadas para la comprensión del fenómeno actual. Es evidente que la solución a dicho problema exige tiempo y una adecuada estrategia, en este sentido esfuerzos como el presente en donde participan expertos suman a dicho objetivo de interés nacional llevado al nivel de política pública.

De igual forma, debe reconocerse que la cabal solución al fenómeno de la corrupción y de la inseguridad no dependen únicamente de las instituciones encargadas de las instituciones del Estado, sino que se requiere un cambio de paradigma que atienda las causas de ambos fenómenos mediante el mejoramiento de las condiciones de empleo, educación y salud que nos permita pensar en un ascenso más rápido al cumplimiento de la Ley por convicción.

Como sucede en cualquier país del mundo, el nuestro padece importantes amenazas. Esta realidad y las urgencias que presenta la inseguridad pública, propiciaron el surgimiento de la Guardia Nacional que ha tenido la capacidad de adaptarse a esa realidad en la ruta de lograr la legalidad nacional.

El liderazgo, la formación y profesionalización en el combate a la corrupción son sin duda las armas y los escudos con los que se librára satisfactoriamente la batalla contra la corrupción.

