

20721  
190

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO DE LA EVALUACION  
POLIGRAFICA APLICADA A LOS AGENTES  
FEDERALES DE INVESTIGACION DE LA  
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
EMILIO MENDOZA SALMERON

ASESOR: LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA



NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO JUNIO DE 2003

A



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

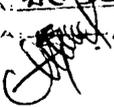
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**AGRADECIMIENTOS :**

**A DIOS**

Por darme la oportunidad de vivir y por estar siempre conmigo, bendiciéndome, guiándome e iluminándome. Te doy gracias.

... a difundir en formato electrónico  
... contenido de mi trabajo de...  
NOMBRE: EULIO UENOZA  
SALMERON  
FECHA: 20 DE JUNIO DE 2003  
FIRMA: 

**A NUESTRA QUERIDA Y NOBLE "ALMA MATER"**

Por haberme abierto las puertas de la cultura y el saber, brindándome la oportunidad de continuar mi formación profesional en una reconocida y prestigiada institución, con alta calidad académica, convirtiéndome en profesionista, orgullosamente dispuesto a servir a la sociedad, y quien llevaré en alto el nombre de la Universidad Nacional Autónoma de México.

B

## A MIS PADRES

De quienes me siento orgulloso porque siempre han creído en mí, apoyándome desde mi infancia desinteresadamente, haciendo posible mi formación humana, con su espíritu de lucha y su ejemplo de bondad, sencillez y sabiduría, y a quienes les ofrezco, lleno de sentimiento y gozo, y en justa recompensa, este modesto trabajo

## A MI ESPOSA LUCERO

Por su comprensión y apoyo incondicional, tanto en mi vida personal como profesional.

## A MIS HIJAS ANNETTE Y EMILY

Que me hacen tan feliz con su ternura, comprensión y cariño y de quienes me siento orgulloso de que sean parte de mi vida.

## A MIS HERMANOS

Con todo cariño por todas las muestras de afecto y amor que me han brindado a lo largo de nuestras vidas.

## A LOS PROFESORES DEL SEMINARIO

Porque gracias a su enseñanza y orientación sembraron en mí el deseo ferviente de concluir mi investigación y así poder obtener el título de Licenciado en Derecho.

## A MI ASESOR, LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA

De quien agradezco la confianza, apoyo y disposición que me brindó en todo momento para la realización del presente trabajo, y a quien también se lo dedico con profundo respeto y mi más sincero agradecimiento.

D

# INDICE

|                   |   |
|-------------------|---|
| INTRODUCCION..... | 1 |
|-------------------|---|

## CAPITULO PRIMERO. LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

|  |    |
|--|----|
| 1.1 Antecedentes .....   | 1  |
| 1.2 La Procuraduría General de la República en el ámbito del Poder Ejecutivo ..... | 7  |
| 1.3 Organización, integración y atribuciones .....                                 | 11 |
| 1.4 La Administración Pública Centralizada .....                                   | 20 |
| 1.5 La Administración Pública Paraestatal.....                                     | 29 |

## CAPITULO SEGUNDO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DISCIPLINARIO FEDERAL.

|  |    |
|--|----|
| 2.1 El procedimiento administrativo federal..... | 37 |
| 2.1.1 Naturaleza jurídica.....                   | 37 |
| 2.1.2 Principios generales .....                 | 40 |
| 2.1.3 Iniciación.....                            | 41 |
| 2.1.4 Desarrollo .....                           | 46 |
| 2.1.5 Terminación.....                           | 49 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>2.2 El procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....</b> | <b>53</b> |
| 2.2.1 Naturaleza jurídica.....  | 53        |
| 2.2.2 Iniciación.....   | 55        |
| 2.2.3 Sustanciación .....   | 56        |
| 2.2.4 Terminación .....   | 59        |
| <b>2.3 Procedimiento disciplinario especial aplicado a los Agentes Federales de Investigación.....</b>                                    | <b>62</b> |
| 2.3.1 Procedimiento para la determinación de las responsabilidades administrativas.....   | 67        |
| 2.3.2 Bases para la aplicación de sanciones disciplinarias .....  | 69        |
| <b>2.4 Procedimiento administrativo de remoción aplicado a los Agentes Federales de Investigación.....</b>                                | <b>71</b> |
| 2.4.1 Antecedentes .....  | 71        |
| 2.4.2 Naturaleza jurídica .....   | 71        |
| <b>2.5 Recurso de rectificación previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República .....</b>                          | <b>76</b> |

**CAPITULO TERCERO. EL POLIGRAFO.**

|  |     |
|--|-----|
| 3.1 Reseña histórica.....                                      | 77  |
| 3.2 Concepto .....   | 81  |
| 3.3 Configuración del polígrafo.....                           | 88  |
| 3.4 El polígrafo moderno .....                                 | 97  |
| 3.5 Preparación preliminar para el examen con polígrafo .....  | 100 |
| 3.6 Procedimiento de aplicación del examen con polígrafo ..... | 103 |

F

**CAPITULO CUARTO. ANALISIS JURIDICO DE LA APLICACION DEL EXAMEN CON POLIGRAFO EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y SUS CONSECUENCIAS.**

4.1 Marco legal del polígrafo ..... 114

4.2 Polígrafo y peritaje..... 117

4.3 Dictamen de un examen poligráfico aplicado a un Agente Federal de Investigación, analizado por un poligrafista externo a la Procuraduría General de la República..... 122

4.4 La ilegalidad del proceso de evaluación con polígrafo ..... 131

4.5 Violaciones jurídicas del examen con polígrafo..... 134

4.6 Relación jurídica entre la Procuraduría General de la República y los Agentes Federales de Investigación ..... 136

4.7 La vulnerabilidad de los derechos de los Agentes Federales de Investigación prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ..... 140

4.8 Propuestas de solución al problema planteado..... 145

CONCLUSIONES..... 146

BIBLIOGRAFIA..... 151

G

## INTRODUCCION

Actualmente se lleva a cabo en la Procuraduría General de la República, entre otras, la evaluación poligráfica, también conocida como detector de mentiras, la cual es aplicada a diversos servidores públicos adscritos a dicha institución, entre los que se encuentran los Agentes Federales de Investigación (anteriormente Agentes de la Policía Judicial Federal); esto con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la fracción V del artículo 11 Bis-1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; además de considerarse como requisito de ingreso y de permanencia en la institución; siendo aplicada dicha evaluación en el Centro de Control de Confianza de la misma.

Como consecuencia de la no aprobación de la evaluación poligráfica, los Agentes Federales de Investigación podrán ser removidos de su cargo mediante un procedimiento disciplinario especial, previsto en la Ley Orgánica de la institución en comento, denominado Procedimiento Administrativo de Remoción; sin que pueda proceder su reinstalación o restitución, independientemente del juicio o medio de defensa que se utilice para combatir la remoción del cargo; procediendo, en su caso, únicamente la indemnización.

En el presente trabajo de tesis se analizará si el procedimiento de la evaluación poligráfica se encuentra debidamente reglamentado por la dependencia que lo practica, así como las condiciones de seguridad, legalidad y confiabilidad de dicha evaluación.

Espero que esta tesis sea de utilidad para las futuras generaciones, no sólo de abogados y tratadistas, sino de la sociedad en general, para que se interesen en el estudio e investigación del tópico que aquí se presenta.

# CAPITULO PRIMERO. LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

## 1.1 ANTECEDENTES.

Primeramente, es necesario señalar que los antecedentes históricos de la Procuraduría General de la República no son los mismos que los del Ministerio Público, sin embargo, ambas tienen sus orígenes en el derecho comparado.

En Roma, existió una época en la que cualquier gobernado podía promover el ejercicio de la acción penal, lo que provocó la necesidad de un procedimiento de oficio, que es el origen del Ministerio Público.

Así mismo, en Francia nace la institución del Ministerio Público, después de la revolución en 1793, y surge también la figura del Procurador General en las leyes promulgadas por Napoleón en 1808 y 1810, es decir, en el Código Napoleónico.

En España se denominaron Promotores Fiscales, los cuales representaban al Rey. Así también, en España el Ministerio Fiscal depende del Ministerio de Justicia, de acuerdo con el decreto del 21 de junio de 1926.

Durante la etapa colonial, en el virreinato, existió la figura del Procurador Fiscal, cuyas principales funciones fueron defender los intereses tributarios de la corona, perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y en algunos casos auxiliaban a quienes tenían a su cargo la administración de justicia.

Por lo que se refiere a los antecedentes en México, dichos fiscales subsistieron hasta la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en la cual se señalaba la existencia de dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como partes del Supremo Tribunal de Justicia.

En el decreto del 22 de febrero de 1822 se determinó que dos magistrados propietarios y un fiscal constituían el Supremo Tribunal de Justicia.

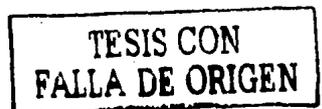
En la Constitución Federal de 1824 se previó que la Suprema Corte de Justicia estaría conformada por once ministros, distribuidos en tres salas, y un fiscal.

La ley del 14 de febrero de 1826 determinó la necesidad de la intervención del ministerio fiscal en todos los asuntos criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades.

Las leyes constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría formada por once ministros y un fiscal, inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General.

Las bases orgánicas de 1843 hicieron referencia a que la Suprema Corte de Justicia tendría la misma conformación de la anterior; además de determinar la creación de fiscales generales cerca de los tribunales para hacerse cargo de los negocios de hacienda y otros que se consideraran de interés público.

En el artículo 9º de las bases para la administración de la República del 22 de abril de 1853 se menciona, por primera vez, el nombramiento de Procurador General de la Nación, con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de



Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales.

La Ley sobre Administración de Justicia, expedida por el presidente Juan Alvarez, en 1855, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

En la Constitución de 1857 se conservó la fiscalía en los tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del Constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al Ministro Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar el establecimiento de la institución.

El reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por Benito Juárez, Presidente de la República, estableció que el fiscal fuera "oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesen a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la ley y siempre que él lo pida o el tribunal lo estime oportuno". Además, señaló que el Procurador General tendría intervención "en todos los negocios que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesen los fondos de los establecimientos públicos".

En el Código de Procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1880 se estableció al Ministerio Público, según la teoría francesa, por lo que se refiere a la averiguación de los delitos y a la representación de la sociedad, así como también en lo referente al ejercicio de la acción penal.; y en el Código de Procedimientos

Penales para el Distrito y Territorios de la Federación, de mayo de 1894, se conservó la tendencia a mejorar la institución del Ministerio Público.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

En las reformas a los artículos 91 y 96 a la Constitución de 1857, de mayo de 1900, se separa al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empleándose, por vez primera, el término Ministerio Público. La primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se expidió en diciembre de 1908.

El establecimiento de la Procuraduría General se llevó a cabo en el año de 1900, mediante reforma constitucional del 22 de mayo de ese año, modificación publicada en el Diario Oficial el día 25 del propio mes de mayo, y que en su artículo 96 dispuso: "La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación."; y en el último párrafo del mismo artículo dice: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República, que ha de presidirle, serán nombrados por el Ejecutivo."

De lo anteriormente transcrito, se puede considerar lo que dijo el tratadista Juventino V. Castro "Todo esto es la culminación de una serie de opiniones y dictámenes que desde 1853 se fueron sucediendo, para que, partiendo del artículo 91 de la Constitución de 1857, se llevara a cabo un cambio fundamental respecto a la institución que estaba a punto de nacer, superando al Procurador Fiscal, de origen español, y que había prevalecido en nuestra patria, y que por

cierto persiste desde las primeras leyes de amparo que se dictaron, a partir de 1861..."<sup>(1)</sup>

De hecho, la Procuraduría General de la República es la sucesora de la antigua Secretaría de Justicia que prevaleció por muchos años en nuestro país y que se suprimió en los transitorios de la Constitución de 1917, en su artículo 14.

Es menester señalar la denominación de las distintas leyes que han regido durante este siglo a la Institución de la Procuraduría General de la República.

La primera ley que rigió a la Institución fue la de 1908 y tuvo la denominación de Ley de Organización del Ministerio Público Federal, siendo del mismo título la ley de 1919, y para 1934 se dicta una nueva, bajo la denominación de Ley Orgánica del Ministerio Público Federal; y esta misma denominación se adopta en las leyes de 1942 y 1955.<sup>(2)</sup>

Estas leyes se refieren a la organización del Ministerio Público Federal, En 1874 se dicta la Ley de la Procuraduría General de la República; y en 1983 la que hasta la fecha se encuentra vigente, la cual se denomina Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

---

(1) Castro, Juventino V., La Procuración de la Justicia Federal, México, Ed. Porrúa, 1993, pp. 1-2.

(2) Historia de la Procuraduría General de la República, México, P.G.R., 1987, p. 35.

De lo anterior se desprende la diferenciación que debe hacerse entre el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal, toda vez que el Procurador tiene funciones que no corresponden siempre al Ministerio Público Federal, cuyos agentes dependen precisamente del primero; y ello nos remite a las funciones que el Procurador puede y debe de llevar a cabo en forma personal, y aquellas otras que son delegables en los términos de las normas jurídicas aplicables.

## 1.2 LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN EL AMBITO DEL PODER EJECUTIVO.

La ubicación Constitucional del Procurador General de la República se encuentra prevista en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal, el cual se encuentra en el Capítulo IV, denominado Del Poder Judicial; pero, en mi opinión, debería de estar prevista en los artículos 90, 91, 92 y 93 de dicha Constitución Federal, que hacen referencia a la Administración Publica Federal.

La Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 1º de la Ley Orgánica de dicha institución, el cual se transcribe a la letra:

"ARTICULO. 1º. Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables."

Antes de la reforma de los artículos 95 y 102 de nuestra Carta Magna, en el año de 1994, la facultad de nombramiento y remoción del Procurador General de la República era exclusiva del Ejecutivo Federal; en dicha reforma se agrega el artículo 102, apartado A, de la Constitución, en el cual se le suprime al Ejecutivo Federal la facultad discrecional de designar al Procurador General, nombramiento que deberá de ser ratificado por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Así mismo, en la reforma de 1994 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1º y 4º, deja de mencionarse, expresamente, a la

Procuraduría General de la República, por lo que formalmente no es parte integrante de la Administración Pública Centralizada, sin embargo el Jurista Miguel Acosta Romero opina: "...estimo que la P.G.R. y el procurador siguen formando parte de la estructura del Poder Ejecutivo por lo siguiente:

a) Es designado por el presidente y ratificado por el Senado y removido libremente por aquel artículo 102-A de la Constitución.

b) También, según la reforma al artículo 93 Constitucional (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994), el Procurador General de la República puede ser citado por cualquiera de las cámaras, para que informe cuando se discuta o estudie una ley o negocio respectivo a sus actividades."<sup>(3)</sup>.

Además, en la reforma Constitucional de 1994 le quitaron la función de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal al Procurador General de la República.

La Procuraduría General de la República es un dependencia del órgano central, encabezado por el Procurador General, siendo este un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado; además de que también forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías individuales, prevista en el artículo 29 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, informando anualmente al Congreso de la unión.

---

(3) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Ed. Porrúa, 1995, 13ª ed. p. 427.

Por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, esta dependencia está ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y, para efectos del título IV de la Constitución Federal, debe ser considerada como parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que sus funcionarios, empleados y trabajadores de base están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Consecuentemente, esta dependencia es autoridad competente, aunque este último ordenamiento no la contemple expresamente para aplicarlo, y su titular será considerado, para dichos efectos, como superior jerárquico. Como excepción, la Ley Orgánica referida tiene reservada una sección para las responsabilidades especiales de los agentes del Ministerio Público Federal, los Agentes Federales de Investigación, antes Policía Judicial Federal; y los peritos; en donde se prevén las causas de responsabilidad, sus obligaciones, las sanciones por incumplimiento, un procedimiento para el fincamiento de responsabilidades y los medios de impugnación.

En el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se establecen las bases para la organización de la Procuraduría, así como órganos desconcentrados necesarios para el despacho de los asuntos en que interviene; y así mismo la posibilidad de la coordinación por parte de la Institución respecto de otras entidades que le quedaren sujetas. Todo esto es previo acuerdo del Ejecutivo Federal, es decir, que existe una dependencia directa con el Ejecutivo Federal, en virtud de que la Procuraduría General de la República se encuentra dentro de la Administración Pública Centralizada.

Es importante mencionar que cuando se impute la comisión de un delito al Procurador General de la República se procederá a lo siguiente:

a) Conocerá de la denuncia y se hará cargo de la averiguación previa correspondiente el Subprocurador, a quien legalmente le corresponde actuar como suplente del Procurador; y

b) Este resolverá sobre el inicio del procedimiento, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, para efectos de la declaración de procedencia que debe emitir la Cámara de Diputados.

Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución Federal y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por último, y en este orden de ideas, se considera que la Procuraduría General de la República y su titular tienen igual rango político-administrativo que las Secretarías de Estado, en virtud de que forma parte de la estructura central de la Administración Pública Federal.

### 1.3 ORGANIZACION, INTEGRACION Y ATRIBUCIONES.

La Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo Federal, que integra la institución del Ministerio Público Federal, los órganos auxiliares directos de éste y otras funciones que la Constitución encarga directamente al Procurador General. Es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos-administrativos del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 102, apartado A, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se transcribe a continuación:

“A.- La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo...”

Asimismo, la Procuraduría General cuenta con una Comisión Interna de Administración y Programación, y con los servicios de información, documentación y coordinación para la participación ciudadana.

La Procuraduría General de la República se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

- Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.
- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.
- Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- Oficialía Mayor.
- Visitaduría General.
- Contraloría Interna
- Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.
- Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero.
- Agencia Federal de Investigación. Es una institución de reciente creación, que se adicionó al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1º de noviembre del 2001. Lo anterior en relación al tema sobre el que versa la presente investigación.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Coordinación Interinstitucional..
- Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.
- Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.
- Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.
- Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.
- Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.
- Dirección General de Amparo.
- Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.
- Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.

- Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".
- Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales:
- Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales.
- Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C".
- Dirección General de Visitaduría.
- Dirección General de Inspección Interna.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.
- Dirección General de Servicios Aéreos.
- Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.
- Dirección General de Auditoría.
- Dirección General de Supervisión y Control.
- Dirección General de Quejas y Denuncias.
- Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.
- Centro de Control de Confianza.
- Dirección General de Planeación Policial;
- Dirección General de Investigación Policial;
- Dirección General de Análisis Táctico.

- Dirección General de Despliegue Regional Policial;
- Dirección General de Operaciones Especiales;
- Oficina Central Nacional Interpol-México.

## ORGANOS DESCONCENTRADOS.

- a) Delegaciones
- b) Instituto de Capacitación
- c) Agregadurías

El funcionamiento y las atribuciones otorgadas a la Procuraduría General de la República, para el debido cumplimiento de su función como órgano regulador de la administración de justicia, se encuentran previstas en los artículos 21, 29, 102, apartado A; y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1º al 13º de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

El artículo 21 Constitucional dispone:

“...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”

El artículo 29 Constitucional dice:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y

con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

El artículo 102 Constitucional establece:

"A.- ...Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal, que, para tal efecto, establezca la ley."

Por lo que hace a este último párrafo, cabe hacer mención que, de acuerdo a la reforma a la Constitución, y particularmente al apartado A del Artículo 102 del

ordenamiento citado, de diciembre de 1994, el Procurador General dejó de ejercer la función de Consejero Jurídico del Gobierno. Asimismo, en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 15 de mayo de 1996, se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia, como una dependencia de la Administración Pública Centralizada.

El artículo 107 Constitucional, en la fracción XV, señala:

“...El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público...”

Así mismo, en dicho artículo se le otorga, además, como facultad especial, la de denunciar ante la Suprema Corte de Justicia las tesis contradictorias sustentadas por los tribunales colegiados de Circuito o las salas de la Corte.

De manera esquemática se puede decir que la Procuraduría General de la República tiene cuatro atribuciones fundamentales: Vigilar la Constitucionalidad y legalidad, promover la debida administración de la justicia, atender los asuntos jurídicos del Gobierno Federal, y perseguir los delitos del orden federal:

#### A) VIGILANCIA DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.

Esta función tan delicada se relaciona con la defensa misma de la pureza de la Constitución y con la vigilancia y mantenimiento de las libertades individuales.

Esto quiere decir que la dependencia debe hacer respetar el estado de derecho en que vivimos, para que las normas legales vigentes se cumplan cabalmente y se actúe debidamente en la impartición de la justicia.

#### B) PROMOCION DE LA JUSTICIA.

La promoción de la justicia se refiere, básicamente, a su pronta, expedita y debida procuración e impartición, con base en los artículos 17 y 102 Constitucionales.

Lo anterior quiere decir que la Procuraduría General de la República debe estar al pendiente de que la justicia se aplique en forma rápida, pues, si no, deja de ser justicia; y proponer al Presidente de la República reformas a las leyes y medidas concretas para que esto sea posible.

#### C) ATENCION DE LOS ASUNTOS JURIDICOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

La Procuraduría General de la República tiene como función representar a la Federación en los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico, la cual se realiza a través del Ministerio Público, quien es el abogado de la Federación y defiende ante los tribunales los intereses de ésta.

#### D) PERSECUCION DE LOS DELITOS DEL ORDEN FEDERAL.

El artículo 21 de la Constitución establece que el Ministerio Público (Federal y del orden común) es el único facultado para perseguir delitos.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del Ministerio Público Federal, en su artículo 2º, señala al Ministerio Público Federal las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Velar por el respeto de los derecho humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los diplomáticos y cónsules generales.

V.- Perseguir los delitos del orden federal;

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII.- Participar en el Sistema nacional de Seguridad Pública, de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes, así como a los tratados y acuerdos internacionales en lo que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública federal;

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI.- Las demás que las leyes determinen.

## 1.4 LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

El artículo 90 Constitucional dispone que:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Es necesario mencionar que, por lo que se refiere a las Secretarías de Estado, ninguna de las previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es jerárquicamente superior, es decir, todas tienen el mismo rango y cada una atiende su ramo o especialidad

Por lo que hace a los Secretarios de Estado, estos deben firmar los reglamentos, decretos y demás disposiciones legales que el Presidente expida, pues sin este requisito no serán obedecidos. Esta firma se le conoce como refrendo, previsto en el artículo 92 Constitucional.

La Ley Orgánica publicada el 29 de diciembre de 1976 que precedió a dicho artículo Constitucional, previno que la organización centralizada en México la forman el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Al respecto nos dice el tratadista Gabino Fraga que "El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y órgano administrativo".(4)

En cuanto a la función de órgano político, ésta estriba en la relación que existe entre el Estado y los demás órganos representativos del mismo Estado; es decir, realiza su propia voluntad, toda vez que es la voluntad del Estado.

Por lo que hace al carácter de órgano administrativo, éste se configura bajo el orden jurídico; es decir, ejecutando las leyes establecidas por el Poder Legislativo. Así mismo, es el jefe de la Administración Pública Federal, ejerciendo los poderes de decisión de mando y jerárquico, los cuales son necesarios para mantener la unidad de la Administración Pública Federal.

Jorge Fernández Ruiz, en su obra intitulada Derecho Administrativo, manifiesta que: "En la actualidad la centralización se presenta como una forma de organización o tendencia organizativa aprovechable por el Estado tanto en el ámbito político como en el administrativo; en el primer caso propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista. En el plano administrativo la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las leyes y en la prestación de los servicios, y orienta la organización de la administración pública centralizada.(5)

Cuando dice centralizar se refiere a reunir la decisión de las actividades del Estado de la Administración Pública o de cualquier otra organización en su centro.

---

(4) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 2001, 41ª ed., p. 173.

(5) Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Ed. McGraw-Hill, 1997, 1ª ed., p. 19.

La centralización administrativa se encarga de dirigir la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios. En el ámbito administrativo, la centralización se caracteriza por depositar en el titular el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la Administración Pública.

En la centralización administrativa toda acción proviene del centro; por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar en la práctica a todos los funcionarios; es decir, no se deja a la elección popular.

En opinión del tratadista Jorge Fernández Ruiz dice que: "Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo que redundaría en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En contra, se le critica su lejanía del administrado y la erradicación de la iniciativa individual que conduce al burocratismo o excesivo formalismo procesal".(6)

En la centralización administrativa, la máxima autoridad central está dotada de una amplia potestad sobre sus subalternos, que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.

---

(6) Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit. (2ª), p. 19.

En este contexto, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación encaminados a lograr unidad y coherencia en la actividad administrativa.

El poder de nombramiento se considera como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, o sea, a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, aun cuando en este último caso requiera de la aprobación del Senado de la República.

Desde luego, el poder de nombramiento queda limitado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, reforzada con la facultad de remoción que trae aparejada el poder de nombramiento, el cual, en algunos casos, puede ser delegable.

Se entiende por poder de mando la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas.

El poder de mando dentro del régimen centralizado del superior jerárquico es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado; sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia y, en el caso del personal de base, del horario de labores.

Por lo que respecta al poder de decisión, el jurista Jorge Fernández Ruiz comenta que: "Gracias al poder de decisión el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y adoptar la que a su juicio sea más conveniente, la que habrá de ser acatada por el inferior..."<sup>(7)</sup>.

También en relación al poder de decisión el letrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez refiere que: "Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución".<sup>(8)</sup>

Este poder de mando se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los órganos inferiores.

Cabe hacer mención que las ordenes e instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales, y las circulares siempre tendrán el de generales.

La facultad de vigilancia se lleva a cabo por medio de los actos de carácter material, que consiste en exigir la rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos y, en general, todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con la que los inferiores están desempeñando sus funciones, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen en sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales que incurran por su incumplimiento.

---

(7) Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. (3ª), p. 21.

(8) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos del Derecho Administrativo, Ed. Limusa, 1998, 8ª reimpresión, p. 82.

El ejercicio del poder de vigilancia se efectúa por medio de actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables, operacionales o administrativas, que se complementan con informes, rendición de cuentas, estados contables y presupuestales.

El poder de vigilancia confiere al superior la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

El poder disciplinario se apoya tanto en el poder de vigilancia como en el de revisión; siendo la facultad conferida al titular del órgano superior la de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la Administración Pública, de los particulares o de ambos.

Las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario son diversas y van desde la amonestación verbal hasta el cese del inferior, pasando por el extrañamiento escrito, el apercibimiento, la nota mala en su expediente, la privación de la oportunidad de ascenso escalafonario y la suspensión temporal en el empleo.

El órgano superior ejerce el poder disciplinario, o sea, impone las sanciones administrativas procedentes, sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercer por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

El poder de revisión es la facultad atribuida al titular del órgano superior para revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones; el cual se limita sólo a

revisar el acto o resolución del inferior jerárquico, ya sea de oficio o a petición de parte.

El poder de revisión conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, es distinto al recurso de revisión, el cual es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, cuando es afectado por actos o resoluciones de la autoridad administrativa.

El poder para la resolución de conflictos de competencia es la atribución otorgada al titular del órgano superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden ser competentes.

En relación a lo anterior se transcribe el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual prevé la solución cuando existe conflicto en cuanto a la competencia:

“En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.”

Por otra parte, la Administración Pública Centralizada está integrada por las dependencias que le están jerárquicamente subordinadas al titular del Poder Ejecutivo Federal. El artículo 90 Constitucional divide la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada, en el ámbito federal, queda bajo la responsabilidad del Presidente de la República, y se encuentra prevista, en el

artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Así mismo, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos señala que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública antes (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo)
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

El maestro Gabino Fraga, en relación a las Secretarías de Estado, dice lo siguiente: "Respecto de las relaciones que existen entre las Secretarías y Departamentos, la ley las fija en dos de sus preceptos: 1) al establecer que dichos organismos tendrán igual rango y que entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna (art.10), y 2) al establecer que cuando alguna Secretaría o Departamento necesite informes, además de la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos".<sup>(9)</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 14, dispone que:

"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, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales."

El artículo 92 de la Constitución otorga facultades a los Secretarios de Estado y a los titulares de los Departamentos Administrativos de manera específica, como el refrendo, el cual se ha explicado con anterioridad.

---

<sup>(9)</sup> Fraga, Gabino, Op. Cit. (2ª), p. 190.

## 1.5 LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citado con anterioridad en la página quince de esta investigación, reglamenta la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, siendo entidades paraestatales las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales se señalan a continuación:

1.- Organismos descentralizados

2.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas

3.- Fideicomisos Públicos.

### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En opinión del Profesor Gabino Fraga, la descentralización administrativa estriba en confiar algunas de las actividades administrativas a órganos que

guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central, "...pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder."<sup>(10)</sup>

En este orden de ideas la Descentralización Administrativa contemplaría diversas personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la Administración Pública, toda vez que prevé diversas modalidades. Gabino Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

Nuestra legislación señala como indispensable que el objeto de la creación de organismos descentralizados sea la siguiente:

a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, entendiendo por estratégicas la acuñación de monedas, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional; y por prioritarios los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y de necesidades populares, en los términos de ley.

b) La prestación de un servicio público o social.

c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

---

(10) Fraga, Gabino. Op. Cit. (3ª), p.199.

Los bienes de los organismos descentralizados forman parte del patrimonio de la Federación, de acuerdo con los artículos 2º, fracción V; y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales. Se trata de bienes del dominio público, por lo que sólo podrán gravarse por autorización expresa del Ejecutivo Federal, y siempre y cuando no sean inalienables por disposición Constitucional.

El gasto de estos organismos forma parte del gasto público, en los términos del artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El órgano de gobierno, que puede ser una junta de gobierno, deberá integrarse por un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros, la cual será presidida por el titular de la coordinadora de sector o por quien él designe, y deberá sesionar cuando menos cuatro veces al año, con un mínimo de la mitad, más uno de sus integrantes.

El Director General deberá ser ciudadano mexicano, con experiencia en puestos directivos. Será designado por el Presidente de la República y tendrá todas las facultades que corresponden a un Administrador.

El órgano de vigilancia estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, que serán designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, además de que esta secretaría puede realizar las auditorías que juzgue necesarias.

La disolución, liquidación, fusión o extinción del organismo será propuesta al Ejecutivo Federal por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la opinión de la coordinadora de sector a que corresponda, y se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación.

Entre los organismos descentralizados más conocidos están:

- Universidad Nacional Autónoma de México.
- Petróleos Mexicanos.
- Lotería Nacional
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Ferrocarriles Nacionales de México.
- Comisión Federal de Electricidad
- Procuraduría Federal del Consumidor

## EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

La actividad empresarial del Estado está impregnada de muchas imprecisiones, contradicciones e irregularidades que han provocado la falta de uniformidad en los criterios para su ejercicio, y una legislación sistemática que permita su desarrollo. Sin embargo, este problema se empezó a atacar a partir de la reforma que se hizo a los artículos 25 y 26 Constitucionales, que establecen la rectoría económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación, con el fin de que, de una manera organizada, se impulsen las áreas estratégicas y prioritarias que favorezcan el desarrollo nacional.

Con base en esta reforma se expidió la Ley de Planeación, instrumento para lograr un desarrollo equilibrado, ya que esta área de la Administración Pública Federal nació sin un plan, y fue creciendo desorganizadamente, sólo por la adición de empresas que por diversas razones el Estado fue comprando, y las que sólo en algunos casos ha establecido originalmente.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, también conocidas como empresas públicas, se desarrollaron en México a partir de la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado vio la necesidad de intervenir en áreas determinadas de la producción, independientemente de la necesidad de ocupar las empresas transnacionales que pertenecían a países con los que México se encontraba en guerra. Posteriormente el Estado fue administrando aquellas que adquiría ante su inminente cierre, con el fin de proteger fuentes de empleo, una rama de la industria o una zona económica del país.

De esta forma el área paraestatal fue creciendo desordenadamente con fines sociales y de interés público, pero sin ánimo de lucro, y por lo tanto sin criterios uniformes.

La existencia y funcionamiento de la empresa pública en México presentó cambios positivos con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece los principios básicos de su existencia, a partir de la tipificación que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace de ellas.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria a:

a) Las sociedades nacionales de crédito.

b) Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo los organismos auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que la Administración Pública Federal aporte más del 50% de su capital o que tenga serie especial de acciones que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, que éste pueda nombrar a la mayoría de miembros de su

órgano de gobierno o pueda designar a su director o presidente, o pueda vetar los acuerdos de su órgano de gobierno.

c) Las sociedades o asociaciones civiles en que la mayoría de sus asociados sean del Gobierno Federal, o éste se obligue a realizar aportaciones preponderantes.

La idea fundamental es la estructuración de las empresas públicas, de forma tal que haya una participación de los particulares, ya que la idea de empresa propiedad del Estado en un 100% no tiene razón de ser.

Uno de los elementos fundamentales de las empresas públicas es el objeto de su constitución y existencia, que deberá ser necesariamente la atención de las áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

Estas empresas deben regirse por su estatuto, pero siempre deben observar lo que establece la Ley de Entidades Paraestatales.

El órgano de gobierno de estas empresas estará a cargo de un Consejo de Administración y sus integrantes, quienes serán designados por el Jefe del Ejecutivo, a través de la secretaría a cuyo sector se encuentran adscritos, y deberán reunirse cuando menos cuatro veces al año, siendo presidido por el titular de la dependencia coordinadora del sector o por la persona que designe el Ejecutivo.

La enajenación, disolución o liquidación de estas empresas será resuelta por el Jefe del Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Programación y

Presupuesto, previa opinión de la coordinadora de sector, cuidando siempre de los intereses del público, de los accionistas y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa, quienes tendrán preferencia para que, en caso de enajenación, adquieran los títulos representativos del capital de que sea titular el Gobierno Federal.

## FIDEICOMISOS PUBLICOS

La utilización de esta figura jurídica para el ejercicio de las funciones públicas es muy reciente en nuestro país, y, sin embargo, ha tenido una gran aplicación por las características especiales que presenta.

Nuestra legislación considera como fideicomisos públicos a aquellos que el gobierno federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Se pueden identificar los elementos esenciales que nuestra legislación establece respecto de los fideicomisos públicos de la siguiente manera:

- a) Que los establezca la Administración Pública Federal.
- b) Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo.
- c) Que su estructura sea análoga a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Los siguientes órganos destacan en el fideicomiso:

a) De gobierno. El Comité Técnico, que si en los fideicomisos en general no es indispensable, en el fideicomiso público sí lo es. Funge como el órgano de gobierno y debe ser previsto en el instrumento de su creación.

b) De dirección. El Director General, quien funge como su administrador y representante de la entidad. En ocasiones se le designa como delegado fiduciario.

c) De control y evaluación. A nivel externo estas funciones las realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, en su caso, la coordinadora del sector que le corresponda. En lo interno, esta función la llevan a cabo los comisarios públicos que designa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Debe evitarse la proliferación de los fideicomisos públicos si no se cuenta con la debida justificación para hacer uso de esta figura, que sólo debe ser utilizada cuando no sea posible que un organismo descentralizado cumpla con los objetivos que se ha propuesto alcanzar, ya sea por la naturaleza específica del objeto a realizar o por los elementos técnicos que requieren la afectación de un patrimonio a un fin particular.

## CAPITULO SEGUNDO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DISCIPLINARIO FEDERAL.

### 2.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

#### 2.1.1 NATURALEZA JURIDICA.

El artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone lo siguiente:

"Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte"...

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicias agrarias y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y practicas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el Título Tercero A de esta ley.

Para María Elena Mansilla y Mejía: "Esta norma limita el ámbito de aplicación de la ley a dos supuestos:

1.- A la actividad de la Administración Pública Federal centralizada. En este caso, se aplicará sólo en tres supuestos:

- a) En los actos administrativos.
- b) En todo procedimiento de la misma naturaleza.
- c) En las resoluciones.

2.- A la materia. En este ámbito la ley establece que no se aplicará en ocho materias:

- a) Fiscal, cuando se refiere a las contribuciones y lo que derive de ellas.
- b) Financiera.
- c) Responsabilidades de los servidores públicos.
- d) Electoral.
- e) Competencia económica (excepto el artículo 4A).
- f) Justicia agraria.
- g) Laboral.
- h) Ministerio Público, cuando ejerza funciones constitucionales." (11)

Se supone que las ocho excepciones citadas obedecen a la existencia de procedimientos especiales en cada una de dichas normas; sin embargo, con ello se desvirtúa el objetivo de la ley consistente en unificar el procedimiento administrativo en un sólo cuerpo legal, como se indica en la exposición de motivos:

"...Consideramos que cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia administrativa, si no se consolida mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista

---

(11) Mansilla y Mejía, María Elena, Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Doctrina, jurisprudencia y comentarios, Oxford University Press, 1999, 1ª ed., pp. 2-3.

jurídico, una actuación unitaria congruente y sistemática de la Administración Pública Federal." (12)

Así mismo, el artículo 2º de la citada ley prevé lo siguiente: La Ley Federal de Procedimiento administrativo, salvo por lo que toca al Título Tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente, a esta ley, en lo conducente.

En el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia en el año de 1936, se señalaron las siguientes bases como fundamentales para todo procedimiento administrativo:

- 1.- Principio de audiencia de las partes.
- 2.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.
- 3.- Determinación del plazo en el cual debe de obrar la Administración.
- 4.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.
- 5.- Necesidad de una motivación por los menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular
- 6.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.

---

(12) Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, documento de la Cámara de Diputados número 009/IV/94. Citada por Miguel Acosta Romero, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 179.

Así como las reglas complementarias, la declaratoria que toda violación de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja.

## 2.1.2 PRINCIPIOS GENERALES.

Los principios generales del derecho operan respecto a la reglamentación del procedimiento administrativo, igual que respecto a los demás sectores del ordenamiento.

Los principios generales que se consagran en la Constitución, como son los de legalidad, igualdad e interdicción de la arbitrariedad, constituyen la base del ordenamiento y, en consecuencia, el procedimiento administrativo. Como constituye la base misma de la reglamentación de los procedimientos administrativos, en especial de los que son cauce del ejercicio de la potestad sancionadora, y han de informar la interpretación de ella, los principios constitucionales que consagran las garantías procesales de defensa.

Asimismo, todo acto que inicie un procedimiento administrativo, se regulará por los siguientes principios:

I.- Que se inicia a instancia del administrado. El interés público que siempre está presente en todo procedimiento administrativo exige reconocer al órgano administrativo ante el que se tramita la potestad de plantear y resolver cuestiones no planteadas por el interesado.

II.- Que en tanto se inicie de oficio o a instancia del interesado, la delimitación inicial podrá alterarse a lo largo del procedimiento, por parte del interesado o de la administración, con la garantía de audiencia.

III.- El acto administrativo que ponga fin al procedimiento deberá versar sobre el que fue su objeto, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto en el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es importante señalar que no deben confundirse los principios generales del derecho con otros principios que suelen figurar en las leyes de procedimiento como garantía de eficacia administrativa. Unos y otros tienen un valor muy distinto, aún cuando estos y aquellos hayan logrado la consagración constitucional.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 13, señala lo siguiente: "La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe."

### 2.1.3 INICIACION.

Según la naturaleza del procedimiento, podrá incoarse de oficio o a instancia de persona interesada, sea esta física o moral, privada o pública; lo anterior previsto por el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Previa la solicitud de una petición o pretensión fundada en derecho

ante la Administración Pública (federal o local), se inicia el procedimiento respectivo con todo lo que ello supone.

En cuanto la instancia o solicitud es una manifestación del derecho fundamental de petición, conlleva el correlativo deber del órgano administrativo de dictar la resolución que en derecho proceda, pudiendo ser de inadmisibilidad si no concurren los requisitos exigidos al efecto. Así, el artículo 16, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consagra la obligación de la administración de dictar resolución expresa en los plazos que la ley establece.

La administración pública podrá, en su caso, incoar de oficio, siempre y cuando se trate de procedimientos respecto de los que el ordenamiento reconozca la potestad de ejercer una determinada función. Sin embargo, la administración pública no podrá iniciar de oficio ni imponer a los administrados o a otra entidad pública la iniciación en aquellos supuestos en que el procedimiento se arbitra como cauce para hacer efectivos los derechos o intereses de estos. Por el contrario, tampoco ostentarán legitimación para incoar el procedimiento en los casos que solamente pueden serlo de oficio. Salvo en los sectores en que se reconozca expresamente la acción pública, no tendrán otra opción que la de denunciar ante el órgano competente el hecho que, en su caso, dé lugar al deber de actuación de oficio.

La existencia del procedimiento, cualquiera que fuera su forma de iniciación, determina la necesidad de que siga por sus trámites perceptivos hasta que la resolución ponga fin al mismo. En la aplicación del principio de oficialidad, el órgano administrativo impulsará el procedimiento en todos sus trámites, ordenando los actos de instrucción adecuados.

La naturaleza del acto de iniciación es distinta según que sea de oficio o a instancia de interesado. Pues mientras en el primer supuesto será un acto administrativo (de trámite), en el segundo será un acto del particular (o de un ente público que actúa como particular).

El acuerdo de incoación debe adoptarse por el órgano competente. El principio de la competencia se aplica con todo rigor. Deberá ejercerse precisamente por el órgano que la tenga atribuida como propia. Por tanto, el acto incidirá en vicio de incompetencia si fuese dictado por órgano distinto, aun cuando fuese el superior jerárquico, sin perjuicio, naturalmente, de la posibilidad de convalidación. Como regla general puede señalarse que la competencia para acordar la incoación de un procedimiento corresponde al órgano con competencia para su decisión; pero no faltan supuestos en que no ocurre así, y se atribuye a órgano distinto. Habrá que estar a la normativa del procedimiento formalizado de que se trate.

Los requisitos para la iniciación del procedimiento son los siguientes:

a) Subjetivos.

La instancia debe dirigirse al órgano competente.

“Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.”

(Artículo 42, párrafo segundo, Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

b) Objetivos.

Lo que se solicite en la instancia deberá ser posible y lícito, debiendo expresar con claridad y precisión los hechos, razones y súplica en que se concrete tal petición.

c) De la actividad.

Lugar.

El artículo 42, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispone:

"Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes."

Y el párrafo tercero añade:

"Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior."

### Tiempo.

En cuanto al tiempo, habrá de estar a los plazos que rijan, en cada caso, para incoar el procedimiento de que se trate, así como los de prescripción del derecho que sirva de fundamento a la petición que se deduzca.

Si hubiese transcurrido el plazo previsto, la petición será inadmisibile.

Si hubiese prescrito, deberá resolverse, si bien la resolución se limitará a declarar la prescripción.

### Forma.

El artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé el principio antiformalista, el cual establece lo siguiente:

"La administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito, en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso, de su representante legal, domicilio para oír notificaciones, así como el nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos."

El artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, amparado en el mismo principio antiformalista, dice:

"En ningún caso se podrán rechazar los escritos de las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente ley."

#### 2.1.4 DESARROLLO.

El objetivo del procedimiento administrativo es que el administrado disponga de una vía jurídica que le permita mantener a la autoridad dentro de la legalidad. Es decir, los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realicen se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

El principio de economía, celeridad y eficacia conducirá a la supresión de los trámites inútiles e innecesarios, a que los actos de comunicación y notificación se hagan directamente prescindiendo de trámites intermedios, utilizando al

máximo los medios que proporciona la técnica, lo cual está previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (13)

Según Acosta Romero el procedimiento administrativo debe tener celeridad y ser flexible. Esto se logra permitiéndole a la autoridad actuar de oficio. En tal sentido añade:

“Será de oficio o vinculado aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.” (14)

Por otro lado, los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos, en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano competente.

Si durante la tramitación del procedimiento surge, junto al objeto principal, otro secundario o accidental, ha de regularse la tramitación del incidente de modo que sólo se suspenda la tramitación del procedimiento principal en cuanto sea ineludible para una adecuada resolución. Así lo impone el principio de celeridad y eficacia.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo contiene dos artículos sobre incidentes: el 47 y el 48.

---

(13) González Pérez, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Ed. Porrúa, 2000, 3ª ed, p. 58

(14) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1979, 3ª ed., p. 341.

**El artículo 47 dispone:**

Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

**El artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece:**

Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresará lo que a su derecho conviniera, así como las pruebas que estime pertinentes, fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.

Así mismo, en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, aclarando la ley que no se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. El órgano ante quien se tramite el procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas, rechazando las pruebas propuestas por los interesados, cuando estas no estén ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean estas improcedentes e innecesarias, o contrarias a la moral y al derecho.

El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas por las partes se realizará dentro de un plazo no menor de tres días, ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión. Cuando se ofrezcan pruebas que ameriten

ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho, ni mayor de quince días. Las pruebas que se ofrezcan como supervenientes podrán presentarse siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva.

El órgano administrativo que conozca de la litis notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

Concluida la tramitación del procedimiento administrativo, y antes de dictar resolución, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que, en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al momento de dictar la resolución que en derecho corresponda.

El término que los interesados tienen para presentar sus alegatos por escrito será en un plazo no inferior a cinco días, ni mayor a diez días.

Si antes del vencimiento del plazo antes citado, los interesados manifiestan su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

#### 2.1.5 TERMINACIÓN.

Son seis las causas que ponen fin al procedimiento administrativo: Cuatro de ellas son imputables a las partes, una se refiere a la conclusión del procedimiento y la otra a la imposibilidad de continuar con él.

De acuerdo con la fracción primera del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la resolución de la autoridad pone fin al procedimiento.

Las fracciones II, III, IV y VI del mismo ordenamiento jurídico considera cuatro situaciones que finalizan el procedimiento y son imputables a las partes.

La fracción II se refiere al desistimiento, por medio del cual la parte actora manifiesta su deseo de retirarse de la contienda; en este supuesto la parte demandante deja a salvo su derecho, pues sólo renuncia a continuar con el procedimiento ya iniciado.

La fracción III se refiere a la renuncia al derecho, que equivale al desistimiento de la acción; ésta es una renuncia total que pone fin al procedimiento, siempre que con ello no se afecte el orden público.

La fracción IV contiene la caducidad, figura jurídica que pone término al procedimiento por la inactividad de las partes. Al respecto el artículo 60 de la propia ley dispone que transcurridos tres meses sin que la parte interesada realice algún acto procesal, se considerará que carece de interés y la autoridad declarará la caducidad del procedimiento. Esta norma se complementa con lo dispuesto en el artículo 69 del mismo ordenamiento, en el que se establece la caducidad y su procedencia de oficio, que podrá ser impugnada por el interpositor del recurso de revisión.

La fracción VI establece la posibilidad de que las partes lleguen a un acuerdo para solucionar el conflicto; para ello deberán celebrar un convenio, siempre y cuando no afecten el interés público y el régimen jurídico.

Por último, la fracción V prevé el supuesto del surgimiento de causas supervenientes que impidan la continuación del procedimiento. Estas causas serán imputables a un caso fortuito o a una fuerza mayor, con base en el principio de que nadie está obligado a lo imposible.

Por otro lado, el artículo 58 prevé que todo interesado podrá desistirse de su solicitud, o renunciar a sus derechos, siempre y cuando éstos no sean de orden ni interés público.

Es de explorado derecho que el interés social debe prevalecer sobre el particular, tal como lo establece dicho precepto.

Así mismo, la ley en cita establece que toda resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados, y de oficio las derivadas del mismo. En su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo previamente en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convengan y aporten las pruebas que estimen convenientes.

En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, el órgano competente le advertirá al administrado que, transcurridos tres meses sin actividad procesal, se producirá la caducidad del mismo. Terminado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal lo enviará al archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

El artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se transcribe a continuación:

"En aquellos casos en que medie una situación de emergencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta ley, respetando, en todo caso, las garantías individuales."

Al respecto, nos dice la doctora María Elena Mansilla y Mejía:

"En realidad resulta difícil la existencia legal y legítima de un acto administrativo que por extrema urgencia no cumpla con los requisitos que señala la ley y que, sin embargo, esté motivado y fundado."<sup>(15)</sup>

Lo anterior en base al artículo 3º de la Ley en cita, en la cual se establecen dieciséis fracciones en donde se prevén los requisitos que deben satisfacer el acto administrativo, de tal forma que si falta alguno de ellos dicho acto será susceptible de anulación.

---

(15) Mansilla y Mejía, María Elena, Op. Cit., p. 70.

## 2.2.- EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

### 2.2.1 NATURALEZA JURIDICA.

Anteriormente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, también conocida como Ley de la Madrid, no existía ningún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la administración pública, ya que en las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, no obstante haber sido identificadas como faltas administrativas, sólo se ventilaban mediante un procedimiento penal para la imposición de las sanciones y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

A partir del año 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó un procedimiento, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó, en los términos del artículo 49 de dicha ley, Procedimiento Disciplinario. Cabe señalar que este procedimiento disciplinario se encuentra actualmente regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conocida también como Ley Fox, y que la anterior ley, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regulaba el procedimiento disciplinario sólo en sus elementos básicos. Y que no puede aplicarse la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ya que expresamente se excluye en el párrafo segundo de su

artículo 1º. Es por eso que, para efectos de la supletoriedad de dicho procedimiento administrativo disciplinario, se aplicaba el Código Federal de Procedimientos Penales, de conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

Por otra parte, el reconocimiento de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales se hizo por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", publicada en el Semanario Judicial de la Federación de Octubre de 1998.

Esta contradicción de tesis fue resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación de Mayo del 2000, que a la letra dice:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACION SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 45 DE DICHA LEGISLACION Y NO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Por otro lado, y para efectos de la supletoriedad de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 47 de la citada Ley, se desprende que queda sin efecto la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, quedando como ley supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es importante señalar que la imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen.

### 2.2.2 INICIACION.

La etapa de iniciación da comienzo en forma oficiosa o por la presentación de denuncia o queja hecha por los particulares, y se realiza tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia o por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública.

Por otro lado, cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias públicas estipulan la existencia de las contralorías internas. De esta manera los diferentes órganos de control, ya sea a nivel interno o a nivel externo, según sea el caso, llevan a cabo la fase de iniciación, de acuerdo con los lineamientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual prevé que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como también que los servidores públicos denuncien en las contralorías internas de sus dependencias los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su cargo obligación que, si es omisa, los hace también responsables, conjuntamente con el infractor.

Respecto a lo anterior, el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos dice:

"Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente, para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento".

Así mismo, nos refiere que: "La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización".(16)

### 2.2.3 SUSTANCIACION.

Una vez agotadas las diligencias de investigación, se inicia la etapa de sustanciación del procedimiento disciplinario, previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual se transcribe:

"Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

---

(16) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Ed. Porrúa, 2001, 4ª ed., p. 180.

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta

responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, o si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría."

#### 2.2.4 TERMINACION.

Agotado el procedimiento e integrado el expediente, el procedimiento entra en la etapa de decisión, la resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción, y notificada dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia y al titular de la misma.

Al respecto, se cita la tesis emitida por nuestro Máximo Tribunal Federal, la cual se transcribe a continuación:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN EL, DESPUES DE TRANSCURRIDO EL TERMINO DE TREINTA DIAS A QUE SE REFIERE LA FRACCION II DEL CITADO PRECEPTO.

El artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos establece: "La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

...II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o

imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico"; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aún después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

Tesis publicada en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, página 1077, Diciembre de 1998.

Es importante señalar que, en caso de que el servidor público confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones, el artículo 76 de dicha ley prevé un procedimiento sumario, en el cual la reducción de la sanción económica es de dos tercios y existe la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación.

Así mismo, también se hace notar que, en términos del artículo 63 de la ley en cita, la autoridad administrativa puede dejar sin efecto la sanción a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos:

- a) No impliquen infracciones graves;
- b) No constituyan delito;
- c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten; y
- d) El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo vigente.

Por último, nos dice el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez lo siguiente:

"...la regulación de la suspensión contenida en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta contraria a la equidad, debido a que sólo se prevé para el caso de que se interponga el recurso administrativo, pero no cuando el sancionado opta por el juicio de nulidad, lo cual ha dado lugar a una fuerte desigualdad entre los dos medios de defensa, dejando a los afectados en condiciones jurídicas diferentes ante uno y otro procedimiento,...".(17)

---

(17) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pp. 188, 189

### 2.3 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ESPECIAL APLICADO A LOS AGENTES FEDERALES DE INVESTIGACION.

Por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, esta dependencia está ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y para los efectos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser considerada como parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que sus funcionarios, empleados y trabajadores de base están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos comentada en el apartado anterior. Consecuentemente, esta dependencia es autoridad competente, aunque este último ordenamiento no lo contemple expresamente para aplicarlo, y su titular será considerado, para dichos efectos, como superior jerárquico. Como excepción, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República tiene reservada una sección para las responsabilidades especiales de los Agentes del Ministerio Público Federal, Agentes Federales de Investigación y peritos, en donde se prevén las causas de responsabilidad, sus obligaciones, las sanciones por incumplimiento, un procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades administrativas y los medios de impugnación.

La Sección Tercera del Capítulo II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, integrada por los artículos del 50 al 55, regula todo lo relacionado con las responsabilidades en que pueden incurrir los Agentes Federales de Investigación, entre otras, las sanciones que les pueden ser impuestas, el procedimiento para imponerlas y el recurso para impugnarlas.

La falta en que incurra un elemento policial, dada su gravedad, según las reglas de calificación que enlista el artículo 53 de la invocada ley, puede dar lugar

a su remoción o separación definitiva del servicio, sin responsabilidad para la institución.

En el artículo 54 del ordenamiento en mención se contienen las reglas a que se sujetará el procedimiento sancionador, y cuando la falta imputada pudiera dar lugar a la remoción del infractor, se le citará a una audiencia en la que pueda refutar la acusación, ofrezca pruebas y alegue lo que a su interés convenga, correspondiéndole al respectivo Comité de Zona del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación el dictado de la resolución que conforme a derecho proceda.

"ARTICULO 52.- Las sanciones por incurrir en causas de responsabilidad o incumplir las obligaciones a que se refieren los artículos 50 y 51 de esta Ley, serán aplicadas conforme a los siguientes elementos:

I.- El Procurador General de la República, los Subprocuradores, el Visitador General, los Delegados, los Directores Generales o los titulares de las unidades administrativas equivalentes, podrán sancionar con amonestación pública o privada, que se integrará al expediente o a la hoja de servicio, o con suspensión hasta por quince días, cuando a su juicio, la falta cometida no amerite la remoción; y

II.- Los Comités de Zona del Consejo de Profesionalización, a petición de los funcionarios a que se refiere la fracción anterior, podrán determinar la remoción."

"ARTICULO 54.- La determinación de las responsabilidades a que se refiere esta Sección, se hará conforme al siguiente procedimiento:...

...IV.- Cuando se trate de los casos comprendidos en la fracción II del artículo 52 de esta Ley, se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, en lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de su defensor..."

La autoridad competente es la Contraloría Interna, prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que contempla dentro de su estructura orgánica a ciertas unidades administrativas, cuyas actividades están íntimamente relacionadas con la identificación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se encuentran adscritos a esa dependencia. La Contraloría Interna tiene, en este renglón, las siguientes facultades:

- Ejercer las normas de control interno de la institución, de acuerdo a las políticas que determine el Procurador y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Realizar auditorías y supervisar a las distintas unidades y órganos de la Procuraduría.
- Observar los programas establecidos por la dependencia competente e informar al Procurador sobre las opiniones de recomendaciones pertinentes, así como vigilar su seguimiento y cumplimentación.
- Tramitar las quejas y denuncias por incumplimiento de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Resolver sobre las suspensiones procedentes y sobre los recursos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos.
- Evaluar la gestión institucional y el comportamiento individual de los servidores públicos de la Procuraduría.

- Coadyuvar con la Oficialía Mayor en la emisión de normas tendientes a optimizar la administración de los recursos y la obra pública, así como en la regularización del otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos de la Procuraduría.
- Participar en la vigilancia y verificación del inventario y bienes asegurados de la institución.
- Supervisar los procesos de incineración de los estupefacientes, psicotrópicos y sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como de bienes que por su naturaleza y origen delictivos deban ser destruidos.
- Actualizar conjuntamente con el área competente el padrón de servidores públicos de la institución.
- Administrar con sistemas de seguridad la información relativa a los antecedentes de responsabilidad administrativa en que incurrieron los servidores públicos de la Procuraduría y,
- Atender las relaciones con las organizaciones de protección de los derechos humanos, particularmente con la Comisión de Derechos Humanos en materia de seguimiento de las recomendaciones y amigables composiciones, instruyendo los procedimientos necesarios y fomentar la cultura de los derechos humanos.

Por su parte, el Director General de Inspección tiene las siguientes facultades:

- Investigar las conductas indebidas en que incurran los servidores públicos de la Procuraduría.
  
- Denunciar ante las autoridades competentes las conductas de los servidores públicos que sean de su conocimiento y que probablemente constituyan ilícitos penales, dándoles seguimiento.
  
- Denunciar ante la Contraloría Interna, Consejo de Profesionalización o Comités de Zona, las irregularidades administrativas o conductas que sean causa de remoción, en que hubieran incurrido los servidores públicos de la institución, dentro o fuera del servicio, dándoles seguimiento.
  
- Formular conforme a los lineamientos emitidos por el Visitador General y someter a la consideración del mismo los programas de visita de supervisión, investigación e inspección que realicen los elementos bajo su mando.

Por último, al titular de la Dirección General de Quejas y Denuncias le corresponde ejercer las siguientes facultades:

- Atender al público y proporcionarle orientación sobre el sistema de responsabilidades en el servicio público, conforme a la legislación aplicable.
  
- Tramitar las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Contraloría.

- Instruir, en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario, dictar los acuerdos que procedan, practicar las notificaciones que procedan y substanciar, en su caso, los recursos que se interpongan.
- Turnar los asuntos que lo ameriten, previo informe a la Contraloría Interna, a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que imponga las sanciones que correspondan, y
- Expedir la certificación de los documentos que obren en sus archivos.

### 2.3.1 PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

El procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas especiales de los Agentes Federales de Investigación puede iniciarse de oficio, por la presentación de la queja de cualquier persona o por servidor público que tenga conocimiento de los hechos. Las quejas anónimas solamente serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

Las quejas que se presenten deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

Una copia de la queja, con sus anexos, se dará vista al servidor público para que en un término de cinco días hábiles formule un informe sobre los hechos, y rinda las pruebas que se estimen pertinentes. Dicho informe deberá

estar relacionado con todos y cada uno de los hechos comprendidos en la queja, ya sea afirmándolos, negándolos o expresando lo que ignore por no ser propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, salvo prueba en contrario.

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al servidor público la sanción correspondiente, notificándole dicha resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Cuando alguno de los Comités de Zona del Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República, a petición del Procurador o de los Subprocuradores o del Visitador General o de los Delegados o de los Directores o de los titulares de las unidades administrativas, determinen la remoción de algún Agente Federal de Investigación, se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y a alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor a tres días, ni mayor a siete días hábiles

En cualquier momento el Procurador General de la República o los Subprocuradores o el Visitador General o los Delegados o los Directores o los titulares de las unidades administrativas, podrán determinar la suspensión temporal del presunto responsable, siempre que a su juicio así convenga para la continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando así lo resuelva el Consejo de Profesionalización o el Comité de Zona respectivo, independientemente de la iniciación continuación o conclusión del procedimiento

de mérito. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público, hecho que se hará contar expresamente en la determinación de la misma, contra la cual podrá oponerse el recurso de rectificación. Si el servidor público suspendido no resultare responsable, será restituido en el goce de sus derechos laborales y se le cubrirán las percepciones que debió haber recibido durante el tiempo de su suspensión.

### 2.3.2 BASES PARA LA APLICACION DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.

El Procurador General de la República, los Subprocuradores, el Visitador General, los Delegados, los Directores y los titulares de las unidades administrativas, están facultados para sancionar a los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de la República, entre los que se encuentran los Agentes Federales de Investigación, con amonestación pública o privada o suspensión hasta por quince días, cuando a su juicio la falta cometida no amerite remoción del infractor. Cabe hacer mención que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República contempla ciertas sanciones que pueden ser aplicadas por las autoridades administrativas mencionadas, como complemento a aquellas que consigna la ley de la materia y que solamente pueden ser aplicadas por el Procurador General o por el titular de la Contraloría Interna de la Procuraduría. En cualquier sentido, las sanciones se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra.
  
- La necesidad de suprimir prácticas que vulneren el funcionamiento de la institución.

- La reincidencia del responsable.
- El nivel jerárquico, el grado académico y la antigüedad en el servicio.
- Los antecedentes y condiciones del infractor, y
- Las circunstancias y medios de ejecución.

## **2.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REMOCION APLICADO A LOS AGENTES FEDERALES DE INVESTIGACION.**

### **2.4.1 ANTECEDENTES.**

En su génesis, el artículo 123 se integró con treinta fracciones y sólo se ocupó del trabajo en general para mediar entre los dos factores de la producción: Capital y trabajo, sin referirse a los trabajadores al servicio del Estado, que aún carecían del reconocimiento legal.

A la fecha, el artículo 123 ha sufrido veintiún reformas, entre ellas la del 8 de marzo de 1999, en donde se incluye la remoción de los Agentes Federales de Investigación.

### **2.4.2 NATURALEZA JURIDICA.**

El del 8 de marzo de 1999 se reformo la fracción XIII del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se transcribe a continuación:

**"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.**

...

**Los miembros de las Instituciones Policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su**

cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir su remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables".

Son dos los aspectos fundamentales de la reforma: Con la adición de los agentes del Ministerio Público, de cuatro se incrementó a cinco los grupos de trabajadores que se consideran dentro del régimen de excepción, y en segundo lugar, les suprime a estos elementos el derecho a su reinstalación en el caso de ser sancionados con la remoción, sea cual fuere el juicio o medio de defensa empleado para combatir su remoción, en cuyo caso, a lo sumo, sólo tendrán derecho a una indemnización.

Una cuestión meramente formal de este aspecto de la reforma fue la sustitución del término "cuerpos de seguridad pública", por el de "instituciones policiales", sin duda para ser más explícitos y contraer el régimen de excepción solamente a los policías (Agentes Federales de Investigación, preventivos, auxiliares, bancarios, etc.) y no así al demás personal asignado a las propias instituciones.

Respecto al segundo aspecto primordial de la reforma constitucional, consistente en la negación del derecho a la reinstalación en el puesto, debe señalarse que en el plano internacional (convenios 87 y 151) ha existido consenso para aceptar un régimen de excepción para determinados grupos de servidores públicos, como la policía, que por sus funciones sustanciales para el orden, la estabilidad y defensa de la Nación, requieren de una disciplina jerárquica de carácter administrativo que garantice a cabalidad el cumplimiento de los principios

de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que exige el artículo 21 constitucional.

Esta reforma de ninguna manera autoriza para que, de manera libérrima, caprichosa y arbitraria remueva a determinado personal policial a su gusto, antojo o conveniencia, pues, si el afectado acredita el proceder arbitrario de la autoridad, ésta quedará obligada a un pago indemnizatorio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación a la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto a la letra dice:

SEGURIDAD PUBLICA. LA ADICION DEL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION XIII, APARTADO B, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, NO IMPIDE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE REMOCION DE SUS ELEMENTOS.

Es inexacto que el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80 de la Ley de Amparo y 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero constitucional adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, establezca la improcedencia del amparo contra la orden de remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública cuando no cumplan con la normatividad, vigente en la fecha de la remoción, para permanecer en el cargo, pues del desarrollo del proceso legislativo que motivó la reforma no se infiere que haya sido intención del Constituyente Permanente proscribir el juicio de garantías contra la remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública de cualquier nivel de gobierno. Además, el texto constitucional en la forma como en definitiva quedó redactado, no prohíbe la procedencia del amparo, pues de haber sido así, no hubiera señalado la posibilidad de atacar esa determinación a través del juicio o medio de defensa,

como expresamente señala, de modo que como tal determinación constituye un acto de autoridad, es evidente que puede, válidamente, ser combatido a través del amparo y del hecho de que la única prerrogativa que, en su caso, les conceda la Carta Fundamental a esos servidores públicos sea la indemnización, no les impide someter al juicio de amparo la determinación de la constitucionalidad de la remoción, pues precisamente de ello dependerá el esclarecimiento de ese derecho. Por lo tanto, si la improcedencia del juicio de garantías constituye un obstáculo que impide al juzgador resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ha de concluirse que el derecho de la indemnización en vez del derecho a la reinstalación de un elemento de los cuerpos de seguridad pública, no produce la improcedencia del amparo".

Novena Epoca, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, marzo de 200, página 339.

Ahora bien, por lo que hace al procedimiento administrativo de remoción de los Agentes Federales de Investigación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República nada prevé sobre las normas reguladoras de la prueba, particularmente sobre su ofrecimiento, desechamiento, desahogo, la impugnación de pruebas, el examen y valoración de las mismas, y el alcance probatorio de cada una de ellas, en cuyo caso, debe acudir al ordenamiento jurídico de igual jerarquía que regule y resuelva tales cuestiones procesales. Los procedimientos administrativos instruidos contra los Agentes Federales de Investigación para removerlos de su cargo, implican su responsabilidad como servidores públicos y, en tal virtud, es aplicable en dichos procedimientos La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de manera que si el artículo 47 de esta ley señala que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en aquel ordenamiento federal, así como en la apreciación de las pruebas, deben observarse las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues los preceptos normativos referentes a las

obligaciones a cargo de los servidores públicos en el desempeño y permanencia en el ejercicio de su función, implica necesariamente salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez de la función pública, principios consagrados por el artículo 113 de la Constitución Federal.

Lo anterior, conforme al principio de especialidad de las normas, pues la norma especial tiene aplicación preferente respecto a la norma general, y, en ese sentido, se dice que la deroga o también que la desplaza en cuanto a su aplicación; es decir, que cuando en la regulación de una determinada figura o situación jurídica confluyan diversas normas de igual jerarquía, una con característica de generalidad y otra de naturaleza especial, en la medida que ésta regule o resuelva la situación jurídica concreta, deja de tener aplicación aquélla, pero, si a la inversa, la norma especial no resuelve la cuestión concreta planteada, entonces conserva su vigencia y aplicabilidad la norma general. Según el principio aludido, la relación existente entre la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Federal de Procedimientos Civiles, se da en función de la relación que a su vez existe entre la primera de ellas y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **2.5 RECURSO DE RECTIFICACION PREVISTO EN LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

En contra de las resoluciones por las que se imponga alguna sanción a los servidores públicos, en especial a los Agentes Federales de Investigación, sujetos a este procedimiento especial, podrán interponer el recurso de rectificación ante el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público Federal, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. En el escrito correspondiente se deberán expresar los agravios y se aportarán las pruebas que estime pertinentes. Dicho recurso deberá resolverse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

## CAPITULO TERCERO. EL POLIGRAFO.

### 3.1 RESEÑA HISTORICA.

Desde la más remota antigüedad, una de las mayores inquietudes del ser humano de todas las épocas ha sido saber la verdad de todas las cosas que lo rodean, siendo la verdad más difícil de descubrir y que más lo inquieta, aquélla que oculta o tratan de ocultar sus semejantes. En su afán de descubrirla, se han creado los más diversos procedimientos, desde los más absurdos e infames hasta los más razonables y recientes, como lo es el polígrafo.

El primer intento de usar un instrumento científico para descubrir mentiras fue efectuado por el célebre criminólogo italiano Cesare Lombroso, en el año de 1895, cuando los sospechosos criminales italianos eran interrogados, mientras les tomaban la presión de la sangre y la pulsación, simultáneamente.<sup>(18)</sup>

En el año de 1914, Vittorio Benussi, un italiano, fue el primero que intentó determinar experimentalmente, empleando un neumógrafo de Marey, las variaciones que sufría la respiración durante el hecho de mentir, como indicadores de decepción.

---

(18) Ceniceros, José Angel, Revista CRIMINALIA, Año XXXIII, N° 8, 1967, p.421.

Después de Benussi, se siguió experimentando sobre estos aparatos. El profesor Hugo Munsterberg, un alemán; y especialmente en los Estados Unidos, Burt, Marston, y más tarde Larson y Keeler, todos de origen americano, condujeron experimentos similares en el descubrimiento de decepción, y fueron quienes empezaron a usar combinadamente el esfigmógrafo con el neumógrafo.

El polígrafo o detector de mentiras nació en el año de 1920. En esa época se le conoció como Kymógrafo, siendo su creador Leonardo Keeler; sin embargo, no tuvo la calidad y precisión que se requería.

Luis Rodríguez Manzanera, en su obra "El Polígrafo" menciona que: "En diciembre de 1923, el psicólogo estadounidense J. A. Larson, adscrito al laboratorio de investigaciones de la Escuela de Policía de Berkeley, publicó en el Journal of Experimental Psychology, su trabajo "The cardio-neumo-psychogram in deception". En dicha obra, y basándose en diversas investigaciones, propone la utilización del esfigmomanómetro (de Tyco o Erlange) y el neumógrafo (de Ellis) en un aparato que la policía bautiza con el nombre de "Detector de Mentiras de Berkeley"."<sup>(19)</sup>

El Psicogalvanómetro, ideado por Fere, fue simplificado por Wechsler, y en 1924 empezó a utilizarse en el descubrimiento de las mentiras, llegando a perfeccionarse en 1929 por Hathaway, de la Ohio University.

---

(19) Rodríguez Manzanera, Luis, El Polígrafo, Ed. Porrúa, 1967, p. 21.

En 1929, y como resultado de la matanza del día de San Valentín, en que siete gangsters fueron asesinados por una pandilla rival, se formó el Laboratorio Noroccidental de delitos con A. Wolmer, y varios discípulos suyos, como Goddar y Keeler, que perfeccionó aún más el polígrafo, desarrollando el tambor de metal, y quien posteriormente sería uno de los constructores del polígrafo en U.S.A.

El 1934, el Laboratorio Noroccidental de delitos, debido al insuficiente apoyo financiero, fue vendido al Departamento de Policía de Chicago, del cual Keeler se separó y emprendió negocios por cuenta propia, formando la "The Keeler Polygraph".

La casa Stoelting, que es básicamente una casa de suministros médicos, fabricó una máquina con registro de plumas impulsadas a fricción, aunque después la perfeccionaría grandemente. La casa Stoelting fue la primera en añadir al polígrafo el galvanómetro.

Desde 1940, el "Lie detector" tuvo gran aceptación y pasó a formar gran parte de los laboratorios de los principales Departamentos de Policía del mundo.

En México fue, hace aproximadamente poco más de 20 años, cuando se adquirió el primero de estos aparatos por parte del Gobierno Federal. Su uso estaba reducido a casos muy aislados y, en general, era desaprovechado; sin embargo, alrededor de hace 15 años, y a la fecha, empezó a ser usado principalmente en la selección de personas que pretendían ingresar a laborar en áreas del gobierno, desempeñando cargos de alta confiabilidad, y en casos de investigación de delitos de alta relevancia.<sup>(20)</sup>

---

(20) GCD La revista de la Seguridad, Año 2, Tomo 1, Nº 8, Marzo 1999, p. 19

La detección de mentiras no es nada nuevo para la humanidad. Hace cientos de años que las personas están tratando de averiguar si otra persona está diciendo verdad o mentira. Han habido muchas técnicas distintas durante estos años, pero hoy en día, el polígrafo es el único procedimiento aceptado.

Actualmente se encuentran polígrafos a través del mundo entero: En Asia, Africa, Inglaterra, Latinoamérica, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, México, etc.

Recientes mejorías en los instrumentos y en la sensibilidad de ellos, ha mejorado drásticamente el instrumento del polígrafo. Pero sigue siendo eso, simplemente un instrumento.

### 3.2 CONCEPTO.

**POLIGRAFO.-** Tiene sus raíces en el griego.- Poli (muchos) y grafo (escritura) (21) .- Es el arte de escribir por diferentes modos, secretos o extraordinarios, de manera que el escrito no sea legible sino para quien pueda descifrarlo.

En general se tiene la idea de que el detector de mentiras es un aparato que al decir mentiras la persona a quien se le está aplicando, suenan timbres, campanas o se prenden luces, pero sólo con la práctica y el conocimiento íntimo del mismo, puede detectarse la mentira a través de los trazos obtenidos.

Aunque para algunos autores no existe ninguna definición exacta sobre el concepto, se puede deducir que el polígrafo o detector de mentiras es un instrumento que registra los cambios "PSICOFISIOLOGICOS" del individuo ante una mentira; midiendo y registrando los disturbios emocionales o reacciones que sirven de estímulo; siendo ésta una técnica que auxilia a la investigación judicial y administrativa.

El término Polígrafo significa literalmente "muchos trazos". El polígrafo es un instrumento que es utilizado para verificar la veracidad del examinado por medio de los cambios registrados psicofisiológicamente.

---

(21) Ceniceros, José Angel, Revista CRIMINALIA, Año XXXIII, N° 8, 1967, p.420.

El polígrafo es un instrumento de gran sensibilidad y precisión, capaz de registrar de forma continua en un gráfico las variaciones fisiológicas que se producen en el organismo de un individuo estimulado psicológicamente mediante determinadas preguntas.

La expresión detector de mentiras constituye un neologismo técnico, traducido literalmente del inglés "lie detector". En lengua castellana, la palabra detector se utiliza, de manera exclusiva, para designar al aparato con el que se revela o descubre la presencia de las ondas hertzianas.

Los detectores de mentiras son susceptibles de clasificarse en:

- a) Mecánicos (electromecánicos; y
- b) Químicos (farmacodinámicos)

La razón por la cual el polígrafo puede ser utilizado eficientemente con efectividad se debe al magnífico trabajo del cuerpo humano.

La mecha dentro del cuerpo que establece originalmente el fenómeno fisiológico durante un examen del polígrafo, es la emoción. Como las emociones son de extrema importancia en un examen del polígrafo, deben ser ampliamente entendidas.

El término "emoción" se deriva del latín "emovere", que significa agitar, desorganizar, excitar.

La emoción puede resultar de varios tipos de estímulos: exteriores, interiores, físicos, mentales. Por ejemplo, un dolor en el estómago puede recordarle que ha olvidado hacer algo importante: comer.

Un famoso psicólogo europeo describió la emoción como "una perturbación aguda del individuo como un todo, psicológica en su origen, que comprende la conducta, la experiencia consciente y el funcionamiento visceral".

Las respuestas a situaciones emocionales son de dos tipos diferentes: respuestas exteriores y respuestas interiores. Las respuestas exteriores de la emoción se ven en la expresión facial y reacciones de postura.

No es difícil aprender a controlar las respuestas exteriores de la emoción.

A menudo nos damos cuenta de procesos corporales que acompañan a la emoción. Se puede sentir la palpitación del corazón; sequedad de la boca; una obstrucción en la gargantas; una sensación de hundimiento en la boca del estómago; una contracción en los intestinos.

Estas sensaciones son la expresión del cuerpo de los siguientes tipos de respuestas interiores, que acompañan a la emoción:

**Sistema Circulatorio:** El corazón late más rápidamente, dando por resultado un aumento en la presión de la sangre; una precipitación en el ritmo del pulso y mayor volumen de sangre. Los cambios químicos en la sangre le permiten coagularse más rápidamente. La fuerza de los latidos cardíacos cambia algunas veces.

**Sistema Respiratorio:** El ritmo y la amplitud de la respiración varían. Los conductos del aire en los pulmones se agrandan para recibir más aire.

**Piel:** La temperatura de la piel sube o baja varios grados. El sudor brota por todo el cuerpo, particularmente en las manos. El vello se levanta o aparecen erupciones temporales y minúsculas (carne de gallina).

**Sistema Digestivo:** Se detienen las contracciones del estómago y la secreción de los jugos digestivos.

**Organos Interiores:** El hígado suelta en la sangre el azúcar almacenada, para el uso de los músculos. El bazo arroja más células de la sangre para llevar el oxígeno.

**Ojo:** Las pupilas del ojo se dilatan de manera que entre más luz.

**Glándulas Suprarrenales:** La adrenalina se vierte en el torrente circulatorio. Esto sirve para llevar y prolongar la emoción; y refuerza las otras respuestas interiores arriba listadas.

**Sistema muscular:** Se presentan temblores en ciertos músculos. Se trastornan patrones de respuesta más finos y más complejos (estado de temor).

Las respuestas interiores que acompañan a la emoción son, como la mayoría de las actividades, reflejas e instintivas del hombre. Comienzan desde el principio del desarrollo del hombre y son de naturaleza animal. Es la manera en que la naturaleza prepara al individuo, sin su ayuda consciente para la acción en una emergencia.

El acondicionamiento emocional puede existir sin que las personas estén capacitadas para verbalizar la base de su reacción, ni controlar su respuesta interior con el resto de la emoción.

Varias de estas respuestas emocionales pueden ser medidas. En general, la respuesta exterior no es digna de confianza; así, observar las expresiones faciales, posturas, etc., no es una técnica correcta para determinar la reacción emocional de las personas. Por esto, la mayoría de los instrumentos de medición de la emoción, miden las respuestas interiores.

El polígrafo mide las modificaciones que se producen por la emoción, en la presión arterial, el pulso, la respiración, los movimientos musculares y los cambios dieléctricos de la piel, por medio de un neumógrafo para la respiración, un esfigmomanómetro para la presión y el pulso, un tremógrafo para los movimientos musculares y el sico-galvanómetro para los cambios dieléctricos de la piel.

El polígrafo es una herramienta orientadora en una investigación que permite valorar la veracidad o falsedad de las declaraciones de un individuo, sujeto a un examen o investigación.

El polígrafo, conocido como detector de mentiras, por lo general mide tres indicadores fisiológicos, mientras el sujeto es sometido a un interrogatorio. Dichos indicadores son la rapidez y profundidad de la respiración, que se mide a través de bandas sensoras colocadas alrededor del abdomen y del pecho de la persona; la actividad cardiovascular, según se refleja en su presión arterial, que se mide mediante un sensor o baumanómetro, situado alrededor del brazo; y la respuesta galvánica o electrodérmica, que es un indicador de transpiración que se mide por medio de electrodos colocados en las puntas de los dedos.(22)

---

(22) Ruiz Galindo, Germán Faustino, Dictamen en psicofisiología detectora de engaño (poligrafía), Servicios de Asesoría y Consultoría en Seguridad Privada, S.A. de C.V., 28 de septiembre del 2000.

Aún cuando estos tres indicadores muestran cambios ocasionados por aumentos en determinados tipos de estrés, la mayoría de los análisis científicos realizados a los polígrafos, han indicado que **NO SON ADECUADOS PARA ESTABLECER SI ALGUIEN DICE LA VERDAD**. Una de las razones de esto es que el nivel de ansiedad de la persona puede cambiar por el simple hecho de interactuar con el examinador que accione el polígrafo, por la manera de formular las preguntas, la rapidez con que se hacen, el orden en que se realizan, y por muchos otros factores.

Así mismo, el individuo puede aprender a engañar al polígrafo del mismo modo que puede aprender a tolerar agresiones físicas o emocionales. En pocas palabras, los mentirosos profesionales pueden engañar al polígrafo, produciendo lo que en términos científicos se llama un falso-negativo. En cambio, muchas personas que están diciendo la verdad, pero que son víctimas de su nerviosismo, pueden reaccionar de tal modo que parece que están mintiendo, lo que se llama un falso-positivo.

En 1988 se crea la Ley EEPA en Estados Unidos de Norteamérica. Esta es una ley de protección para el empleo respecto al uso del polígrafo en actividades laborales, la cual indica que ningún empleado puede ser evaluado para su aceptación o permanencia en su labor, sólo en aquellos casos en los que se pueda probar que tiene conocimiento o participación directa de estar involucrado en hechos que atenten contra la institución. Así también señala que si el empleado admite que se le practique la prueba y no alcanza los parámetros requeridos, por este sólo hecho no puede ser despedido.

En 1994, en Estados Unidos de Norteamérica, se crea el Reglamento 702 de la Ley Federal que fundamenta el uso del "DETECTOR FISIOLÓGICO DE ENGAÑO", previamente avalado por la comunidad científica, el cual establece que

sólo podrán realizar exámenes las personas que cumplan con los tres criterios, los cuales son: Estar debidamente certificados, contar con experiencia y encontrarse en constante actualización.

El término arcaico "detector de mentiras" fue desechado a partir de 1996 por la comunidad científica internacional.

En 1996 en los Estados Unidos de Norteamérica, la comunidad científica introdujo la denominación de "EXAMEN PSICOFISIOLOGICO DETECTOR DE ENGAÑO", término adoptado primeramente por el ejército, pasando luego a su uso en cuestiones legales.

### 3.3 CONFIGURACION DEL POLIGRAFO.

Los polígrafos análogos generan un registro gráfico en unas hojas de papel continuo a través de unas plumillas entintadas que están conectadas a los sensores del sistema; estas plumillas, durante un examen, se mueven en forma vertical, siguiendo los registros electrónicos que se generan por los diferentes cambios físicos que sufre la persona que es evaluada. Por ser una máquina diseñada para un solo fin, toda su estructura se encuentra vinculada y la precisión con que opera depende en gran parte de la perfecta calibración del aparato, así como de los orificios de paso de la tinta por las plumillas.

En un principio, el polígrafo consistía en una máquina de características analógicas, es decir, que para generar un registro se basaba en una combinación de acciones mecánicas y electrónicas, era voluminoso y en sus traslados se desajustaba con suma facilidad; los dictámenes quedaban completamente a juicio de la persona que practicaba la prueba poligráfica, lo que representaba un gran riesgo para la persona que iba a ser evaluada, considerando que la actividad de poligrafista es altamente especializada y se requiere de estudios avanzados y mucha práctica para considerarse como experto.

Inicialmente el polígrafo se encontraba configurado de la siguiente manera:

#### SECCION DE CARDIOESFIGMOGRAFO.

También llamado de presión sanguínea, mide y registra la sección del corazón, presión sanguínea y ritmo del pulso del individuo.

Solamente se necesita una pequeña cantidad de energía para hacer trabajar e impulsar el sistema de registro de la presión sanguínea. Esta energía se suministra por medio del latido en el brazo de la persona y se transmite por una banda para presión sanguínea a través de tubos de goma múltiple interior en el polígrafo.

El sistema cardio-esfigmógrafo consiste en las partes siguientes:

- Una pluma para escribir con tinta.
- El conjunto de fuelles de cardio, que incluyen la base de la pluma y el conjunto de cerradura de pluma.
- El control de resonancia.
- Una ventila de aire.
- Un medidor de presión sanguínea (esfigmógrafo).
- Un corte de bomba.
- Un bulbo de bomba.
- Un tubo interconector de goma.
- Un tomador de presión sanguínea en el brazo.
- Un control centrador de mano.

El sistema completo, aunque hecho de las partes anteriormente citadas, funciona como unidad.

El esfigmomanómetro es un aparato para medir la presión arterial mediante el efecto de otra presión externa; se compone de un brazalete hermético que se ciñe en torno de la parte superior del brazo, de una bomba para aumentar la presión dentro del brazalete y de un dispositivo (una columna de mercurio o una escala de resorte) para medir la presión cuando el pulso se detiene.

El control de resonancia es un mecanismo para contraer una sección del múltiple de la unidad cardio-esfigmo.

Cuando a la perilla de resonancia se le da vuelta en el sentido de las manecillas del reloj, el trazo de la presión arterial en la gráfica se hace más pequeño, pero puede afectar el registro adecuado de las respuestas y debe usarse solamente en raras ocasiones, cuando el trazo de presión sanguínea sea fuera de lo normal.

#### SECCION DEL NEUMOGRAFO.

El neumógrafo, llamado también sección de respiración, consta de un tubo de goma forrado de lona que se ata alrededor del tórax, y que comunica por un tubo de hule con el aparato registrador; se debe guardar la presión del tubo de manera que la aguja registradora marque en el cero, para que el trazo corresponda a una de las líneas que se toma como base.

Todo el sistema funciona como unidad, usando el aire de la presión atmosférica, por lo tanto, es necesario inflar el tubo neumó, como se hace en la sección del cardio.

**El sistema neumográfico consta de las siguientes partes:**

- Una pluma para escribir con tinta.
- Conjunto de fuelles neumo, incluyendo la base de la fuente.
- Una ventila.
- Un conector de goma.
- Conjunto de tubos neumo para el pecho.
- Una cadena o cinturón.
- Un soporte de joya.
- Un control centrador de mano.

#### **SECCION DEL GALVANOMETRO.**

Llamado técnicamente "GSR", mide y registra señales eléctricas del cuerpo del sujeto y los cambios en la transpiración-electricidad (respuesta electrodérmica).

La sección "GSR" recibe su energía de una cantidad mínima de electricidad introducida en dos ubicaciones diferentes de la piel del sujeto, combinada con una cantidad adicional mínima del cuerpo.

La sección del galvanómetro consiste en las siguientes partes:

- Pluma para escribir con tinta.
- Dos magnetos.
- Una bobina.
- Sistema de alambres.
- Botones de balanceo.
- Baterías (o tubos electrónicos).
- Electrodo de mano.
- Amplificador.

El amplificador aumenta la magnitud de las corrientes eléctricas mínimas de la piel y del tejido subcutáneo, hasta un grado que impulsará el galvanómetro de registro.

Los últimos modelos de amplificadores también incluyen un mecanismo de autocentrado que automáticamente obliga a la galvopluma regresar a una línea de base predeterminada en la gráfica después de la respuesta.

## SECCION DEL KIMOGRFO

Es un instrumento utilizado para registrar las variaciones temporales de cualquier proceso fisiológico o muscular; se compone de un tambor giratorio que tiene una hoja registradora (antes de papel ahumado), sobre la cual va el estilete

o punzón (actualmente pluma) en dirección del ángulo recto del movimiento del cilindro; el tambor gira por medio de un mecanismo a una velocidad uniforme.

En el polígrafo (y en todos los instrumentos modernos de registro) el kimógrafo es a base de largos rollos de papel.

El rodillo de impulsión de la gráfica contiene pistones igualmente espaciados que encajan en sus agujeros correspondientes en el papel de la gráfica.

Contiene un motor eléctrico, sincrónico (tipo reloj), que suministra energía, la cual mueve el piñón, que a su vez mueve el rodillo y la gráfica. Como este motor funciona a una velocidad exacta, moviendo su papel de gráfica exactamente a razón de seis pulgadas por minuto, y el papel de gráfica está dividido en intervalos verticales, es muy sencillo contar el ritmo del pulso o la respiración, y/o el tiempo total de la gráfica.

Hay una diferencia fundamental, ya que el papel de la máquina Stoelting está dividida en graduaciones de cinco segundos, mientras que la Keeler está graduada en segundos.

La sección del kimógrafo tiene un conmutador para prender y apagar un motor eléctrico.

## LAS VENTILAS

Las ventilas están instaladas tanto en el cardio como en el neumo, y aunque sus funciones son idénticas, sirven para diferentes propósitos.

Cuando las ventilas están para arriba se encuentran en posición de operar. Cuando están para abajo y se les da vuelta para fijarlas, están en posición operativa.

Antes de manipular el tubo de neumo, la ventila debe estar en posición inoperativa para evitar que azote violentamente la pluma del neumo.

En la sección del cardio el aire no puede ser bombeado dentro de la banda mientras la ventila esté hacia abajo.

El aire puede descargarse de la banda inmediatamente, oprimiendo hacia abajo la ventila del cardio cuando la prueba esté terminada.

## LAS BATERIAS

Los dos tipos de polígrafos tienen cada uno modelos antiguos que requieren el uso de baterías para la unidad GSR. Las máquinas Keeler utilizan una batería especializada general.

## LAS PLUMAS

Hay dos tipos de polígrafo en uso. Las plumas de tintero estilo antiguo son más pesadas y menos sencillas para llenarse de tinta.

Las plumas capilares nuevas son de aproximadamente cinco pulgadas de largo para el cardio y neumo, y de siete pulgadas de largo para el GSR.

Para hacer que comience a pasar tinta en las plumas, debe utilizarse un mecanismo de succión (todos los aparatos traen una pequeña bombilla).

Una vez que la tinta ha penetrado, puede dejarse sola, y aunque se forme un pequeño grumo en la gráfica, al poco tiempo se regulariza sin necesidad de repetir el procedimiento de succión.

Todas las plumas son de acero inoxidable, de oquedad muy fina y no se corroen; todas las plumas tienen un contrapeso que tiene que ser ajustado de vez en cuando para que la pluma escriba y deslice con facilidad.

Se puede utilizar cualquier tinta, siempre y cuando sean de variedad lavable, no permanente. Los colores pueden varias, pero deben ser distintos al color utilizado en la pluma de los examinadores. Generalmente se usa una tinta azul en la pluma del examinador, y tintas roja y verde en las plumas del polígrafo.

Los dos controles de centraje de pluma en el polígrafo son para las unidades del cardio y del neumo (recordemos que el GSR se centra automáticamente o tiene centraje especial).

Son utilizadas en cualquier momento durante la prueba cuando se desea un cambio de los trazos, sea que los deseemos más al centro o más a la periferia. Una vuelta a la derecha moverá la pluma para arriba, una vuelta hacia la izquierda moverá la pluma para abajo.

## OTRAS SECCIONES

Hay polígrafos que tienen más secciones, y aunque el más común es el aparato de tres canales descrito anteriormente, se llegan a utilizar polígrafos hasta de quince y dieciséis canales, registrando los fenómenos secundarios o concomitantes de la emoción. Los más usuales son electrocardiógrafo y el registro

de movimientos, temblores y contracciones musculares (generalmente en aparatos Stoelting).

### 3.4 EL POLIGRAFO MODERNO.

Con el paso del tiempo, las partes componentes del polígrafo han sido sustituidas por otras más modernas, en atención a la tecnología, pero el funcionamiento es básicamente el mismo.

Los polígrafos análogos, que durante más de 50 años operaron en la investigación oficial, sufren un cambio muy importante y aparecen los polígrafos computarizados. La estructura operativa sigue siendo la misma, ya que utilizan el mismo principio de registro de los cambios físicos del cuerpo humano cuando son estimulados por medio del sistema nervioso central; ambos sistemas (analógico y computarizado) registran los cambios a través de unas conexiones entre el sistema y la persona examinada, que son:

1.- Una conexión de "cardio", que consiste en un baumanómetro que registra la presión arterial y el ritmo cardíaco de las personas, permitiendo detectar los cambios de la presión arterial y frecuencia de las pulsaciones del evaluado; este aditamento se conecta al brazo en la misma forma como se mide clínicamente la presión arterial.

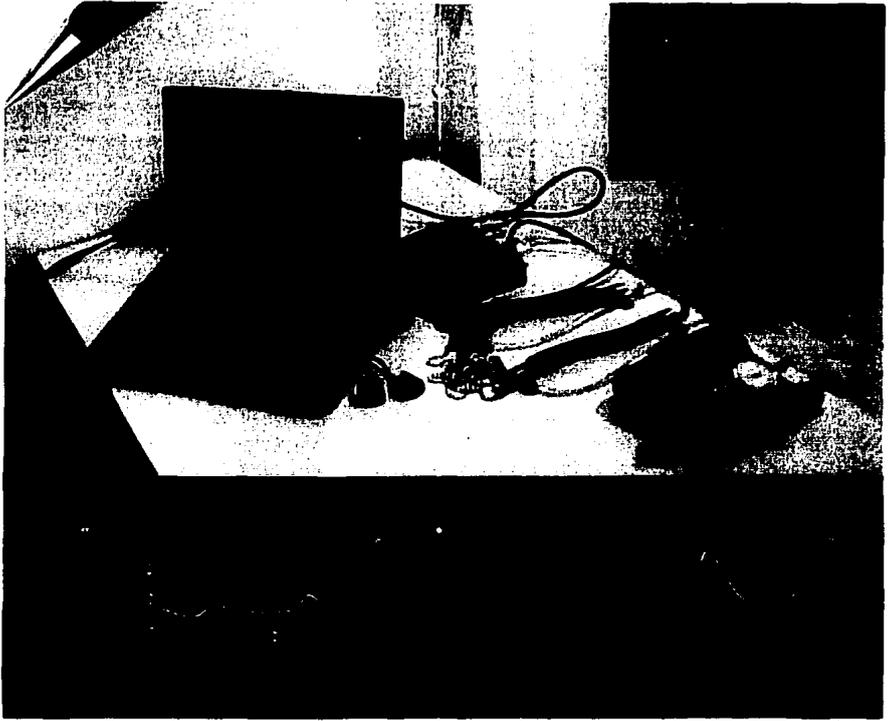
2.- Dos "pneumos", uno torácico y otro ventral, lo que permite medir la cantidad de aire que se introduce a los pulmones y la rigidez abdominal, y haciendo una comparación durante el proceso se identifican los estados de tensión; estos aditamentos son una especie de mangueras que se colocan alrededor del evaluado, uno en la parte torácica y otro en el vientre.

3.- Dos sensores de conductancia de la piel, también conocidos como medidores de nivel galvánico, los que permiten medir la sudoración de la piel o

secreción de adrenalina; éstos se colocan en los dedos índice y medio de la mano de la persona que se encuentra sometida a la prueba.

Los polígrafos computarizados, además de lo anterior, requieren: una caja sensora, que es la que permite acceder los datos fisiológicos obtenidos al software del sistema, un juego de cables seriados, un sistema de cómputo de alta calidad y una impresora; con este sistema todos los datos obtenidos se graban y archivan permanentemente durante la fase del examen. El sistema tiene la capacidad de recentrar automáticamente cualquier sección de trazos después de 14 segundos; siguiendo los estímulos de las preguntas se obtienen gráficos fáciles de leer, los cuales se pueden imprimir con diferentes colores.

EL POLIGRAFO MODERNO



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.5 PREPARACION PRELIMINAR PARA EL EXAMEN CON POLIGRAFO.

El examen con polígrafo tiene diferentes etapas y la primera de ellas es la preparación preliminar, comenzando por el lugar donde será aplicada la prueba.

El cuarto debe ser tranquilo, evitando cualquier ruido que pueda distraer al examinado (teléfonos, espectadores, etc.). La iluminación debe ser moderada. Tampoco las paredes deben estar ornamentadas ni con cuadros u otros objetos.<sup>(23)</sup>

Junto al cuarto de examinación debe existir otro cuarto oscuro, desde donde pueda verse al examinado por medio de un vidrio de alto índice de refracción que parece ser un espejo.

Debe informarse al examinado que el aparato no le causará dolor o malestar alguno, excepto una leve molestia que causa la presión del manguillo que registra la tensión arterial. También debe hacerse hincapié en que no tiene nada que temer, pues si dice la verdad todo saldrá bien, ya que el aparato lo registrará y el poligrafista lo reportará así a la institución que se lo solicitó. Pero también que, en caso contrario, así se reportará y el examinado será más extensamente interrogado. Con lo anterior se logra reducir la tensión emocional de las personas inocentes, aunque en las culpables puede incrementarse.

El lugar de la aplicación debe ser especial: El mobiliario se reducirá a la mesa especial para el aparato, una silla cómoda para el sujeto y otra para el interrogador.

---

(23) Ceniceros, José Angel, Revista CRIMINALIA, Año XXII, N° 5; 1956, p.287.

El expediente debe ser estudiado antes de la prueba; de esta forma el polígrafista se enterará de la ficha y de los antecedentes del sujeto, así como de sus datos personales. Además de que deberán conocerse bien las circunstancias de cada caso para formular el interrogatorio y sacar una conclusión de la investigación.

El examinado puede ser interrogado brevemente antes de la prueba, pero únicamente para determinar con oportunidad la posible comisión de un ilícito, el motivo que tuvo para cometer el crimen o para aclarar algún punto oscuro.

El examen con polígrafo no debería aplicarse sin motivo, como último recurso de investigación, cuando todo lo demás ha fallado. El polígrafo no es un sustituto de la investigación, sino que debe considerarse como un complemento de la investigación.

Se recomienda al examinado que haya tenido una cantidad normal de alimento y sueño durante las 24 horas antes de la aplicación de la prueba.

Lo ideal y recomendable antes de la prueba es que el individuo haya sido examinado por un médico que revise la condición física del sujeto, para que se dictamine acerca de su salud y normalidad de éste. Además, un psicólogo sería de gran utilidad, opinando y aportando datos de la personalidad e inteligencia del examinado.

Psicológicamente debe hacerse ver al examinado que el polígrafista es un especialista en la materia, con independencia del resultado.

Es necesario dar al examinado una orientación sobre el aparato y el examen, haciendo hincapié que se somete al mismo, voluntariamente.

Los puntos esenciales que se van a explicar al sujeto, variando la forma y expresión de la información, según la cultura e inteligencia de éste, son:

Toda emoción tiene repercusiones fisiológicas, y toda mentira va a tenerlas también.

Estas repercusiones son cambios de respiración, presión y electricidad en la piel. El aparato va a registrar estas emociones.

En personas con bajo nivel intelectual debe aclararse que el aparato no es ningún instrumento de tortura y que el único malestar que tendrá será el adormecimiento del brazo en el que va la sección del cardío.

Una vez explicado en qué consiste el aparato para el examen con polígrafo, se procede a informar al examinado en qué consistirá dicha prueba, haciéndole saber que le formularán varias preguntas a las cuales deberá responder específicamente sí o no. En algunas ocasiones se cubren los ojos al examinado para evitar que se distraiga; sin embargo, esto no deja de aumentar la tensión emocional.

Así mismo, es recomendable que el examinado permita voluntariamente la práctica de la evaluación poligráfica, manifestándolo por escrito, siendo obligación del poligrafista instruir ampliamente al examinado sobre la prueba, su significado y consecuencias, así como leerle las preguntas por anticipado para evitar malos entendidos o reacciones de sorpresa; tomando estas precauciones la prueba se podrá considerar como libre de vicios.

### 3.6 PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DEL EXAMEN CON POLIGRAFO.

La prueba poligráfica es un proceso en donde se observan cambios fisiológicos ocasionados por el estímulo al sistema nervioso autónomo (sistema nervioso simpático y parasimpático) que están en tiempo a través de la introducción de un estímulo en forma de pregunta y que provoca una faceta tónica. Estos cambios después se evalúan en cuanto a su fuerza de señalamiento y posteriormente se analizan numéricamente. Este análisis después se presenta para que sea evaluado por algoritmos para un análisis posterior de control.

Los cambios fisiológicos son ocasionados por el aumento de estrés y muestran el nivel de ansiedad del examinado con relación al estímulo específico provocado, pero estas respuestas también pueden estar relacionadas a tres factores:

1.- El examinado: Hambre, cansancio, continencia urinaria, abstinencia de cigarro (en el caso de fumadores), gastritis, taquicardia, nerviosismo por el examen, angustia por la pérdida de su empleo, medicamento por alguna enfermedad, etc.

2.- El examinador: Forma de preguntar, vestimenta, elaboración de preguntas, tipo de lenguaje, hostigamiento en la entrevista, inducción, etc.

3.- La habitación: Iluminación, espejos, ruidos, temperatura, cámara, grabadora, asiento (rígido o reclinable), etc.

El examinador del polígrafo debe formular el estímulo apropiado, presentarlo científicamente y evaluar e interpretar las respuestas. El examinador

debe, consecuentemente, estar bien entrenado, ser perito poligrafista y tener la suficiente experiencia. Debe ser una combinación de psicólogo, fisiólogo, técnico e interrogador.

El examen con polígrafo está comprendido en tres etapas:

1.- PRETEST.- En esta etapa se efectúa la recolección de datos generales del examinado, se recaba la información del caso a través de la entrevista; se aprecia la coherencia del discurso del sujeto con su lenguaje no verbal y se verifica que el sujeto no esté utilizando contramedidas.

2.- INTEST.- Es la examinación propiamente dicha, la cual incluye el examen de familiarización y el planteamiento a investigar a través de la aplicación de tres gráficas.

3.- POSTEST.- Evaluación numérica y algorítmica.

El examen de familiarización tiene como finalidad el de calibrar el sistema a la fisiología del sujeto, determinar si es un sujeto apto para el examen; ver si el examinado presenta respuestas significativas posibles de evaluar lo más importante, si no existe un superamortiguamiento externo por parte del examinado que pueda alterar o viciar por completo los resultados de la prueba.

El examen específico debe ser dirigido a un incidente en particular, el cual se vierte en el cuestionario diseñado por el experto para ese caso específico; el cuestionario debe estar integrado por: a) preguntas irrelevantes, b) preguntas comparativas, y c) preguntas relevantes.

# APLICACION DEL EXAMEN CON POLIGRAFO



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Gran parte del éxito de la prueba radica en el diseño de las preguntas, ya que de ello dependerá que el sujeto entienda lo que se le pregunta, recuerde y emita una respuesta significativa o engañosa. Si el perito no diseña adecuadamente las preguntas, pudiendo diferenciarse las preguntas comparativas de las relevantes, el sujeto estará emitiendo el mismo rango de respuesta para ambas preguntas. O si no existe un tema específico de analizar, se estarán emitiendo respuestas significativas, pero al no haber caso específico todas las respuestas serán significativas distorsionadas (esto significa que se tiene arriba del 50% de probabilidad de respuestas falsas-positivas).

En el detector psicofisiológico de engaño, el estímulo externo es una pregunta que entra a través de los sentidos y es procesada, pero si no está bien formulada, causa una distorsión y puede emitir una detección distorsionada, causando un falso-positivo; o si, por otra parte, el examinador pretende preguntar aspectos muy personales o reservados del sujeto, sólo obtendrá respuestas sorpresa a preguntas embarazosas o respuestas falsas derivado de una disonancia cognitiva. Por lo que para determinar el grado de confiabilidad de la prueba, debe corroborarse:

- a) Que por medio de la entrevista se sustraiga la información adecuada, colocando al sujeto en un set psicológico, elaborando adecuadamente las preguntas.
- b) Que el perito no influya, intimide o manipule al sujeto o al entrevistado durante la entrevista.
- c) Que se utilice la metodología, comunicación y planteamientos adecuados para lo que se investiga.

Después de determinar que fue bien aplicado el examen poligráfico también debe corroborarse:

- a) Que se controlaron los factores externos al examen.
- b) Que se siguieron las tres etapas de la prueba.
- c) Que se controlaron los factores de falla del examen.
- d) Que se cumplieron al pie de la letra los diez requisitos en la aplicación de dicho examen.

Si se hubieran encontrado conductas de engaño, se debe aplicar una prueba de colapso, la cual se dirige a un tema después de la prueba de temas múltiples. Sólo en caso de que las respuestas de engaño siguieran persistiendo, se determinará que el sujeto presentó conductas persistentes engañosas. Y estas conclusiones servirán para orientar una investigación, no pudiendo ser nunca contundentes para determinar la conducta (acto u omisión sobre la actividad, conocimiento o participación de un sujeto en un acto ilícito).

Como norma general, el interrogatorio no deberá constar de más de 12 preguntas.

Según el caso, la práctica y las circunstancias del mismo, darán la pauta para el interrogatorio.

Existen varias técnicas:

1.- Alternancia de preguntas críticas con neutras. Como ejemplo de las primeras: ¿Sabe usted quién mató al señor X? ¿Estuvo usted en la calle X a la hora del crimen?. Como ejemplo de las segundas: ¿Se llama usted X? ¿Vive usted en X?

2.- "Pico de tensión", que consiste en hacer una pregunta en medio de otras neutras. Esta pregunta debe ser crítica y única. Esta técnica es de más fácil interpretación, pero conviene hacer las dos.

3.- Prueba de los naipes. Puede hacerse para controlar la reactividad emocional del sujeto. Esta prueba consiste en mostrar al examinado varios naipes, pidiéndole que piense en uno de ellos. Realizando el registro con el polígrafo, se le van mostrando uno a uno, advirtiéndole de antemano que tiene que contestar no a todos; ésto con el objeto de hacer mentir al sujeto y ver las variaciones que esto ocasiona en sus gráficas.

## INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

La representación gráfica de la emoción está dada por un desnivel del trazo de la presión arterial, que generalmente es hacia arriba y perdura a veces varios segundos y aun minutos, denotando el impacto de la pregunta en la psique del sujeto. La frecuencia del pulso generalmente aumenta durante la emoción. La respiración se hace superficial, marcándose en la gráfica como una disminución de la amplitud y a veces como una línea sin accidentes.

Hay que tener en cuenta las reacciones de personas nerviosas.

Para que un cambio en la gráfica sea de valor, indicando mentira, debe reunir tres condiciones:

1.- Que el trazo se aleje bastante del obtenido en el control.

2.- Que sea específico, es decir, que corresponda a la o a las preguntas críticas.

3.- Que sea concordante en dos o más pruebas.

Es muy sugestivo de culpabilidad, el hecho de que la tensión emocional aumente en las pruebas siguientes, ya que el individuo ha sido avisado de que las preguntas serán idénticas. Por el contrario, sugiere inocencia el que la tensión emocional disminuya en la segunda y siguientes pruebas.

Existen una serie de factores que, en un momento dado, pueden dificultar el diagnóstico:

1.- Tensión emocional, "nerviosismo", experimentado por un sujeto que siendo inocente tiene:

- a) Temor por haber sido afectado directamente en la acusación, por haber sido maltratado físicamente o por haber sufrido interrogatorios extensos.
- b) Complejo de culpa, debido a otro delito del cual sí es autor.

2.- Anormalidades fisiológicas.

- a) Hipo o hipertensión. Los cambios en la respiración sirven de guía.

- b) **Cardiopatías.** Taquicardias a veces intensas, marcándose en la gráfica como fibrilaciones, que impiden el recuento, y las respuestas al mentir son muy extensas.
- c) **Alteraciones respiratorias.** Resfriados severos, ataques asmáticos, fiebre alta, así como la embriaguez y la influencia de los narcóticos y otros disturbios semejantes, dificultan o imposibilitan la aplicación del polígrafo.

### 3.- Anormalidades mentales.

- a) **Oligofrenia:** Idiotismo, imbecilidad o retraso mental.
- b) **Psicosis maníaco-depresiva, esquizofrenia, paranoia.**
- c) **Estado de sub-shock o hipo** en individuos con inestabilidad emocional que no son psicóticos ni normales, pero que lindan con ambos.

### 4.- Insinceridad en una persona mentirosa o culpable por:

- a) **Carecer de miedo a la detección.**
- b) **Habilidad de algunos sujetos para conscientemente controlar sus respuestas por medio de ciertas aptitudes.**
- c) **Estado de sub-shock o hipoadrenalinemia durante la prueba.**
- d) **Racionalización del delito antes de la prueba a tal grado que la mentira despierte alteraciones emocionales insignificantes o no las despierte.**

e) Por haber sido interrogado muy extensamente con anterioridad.

5.- Movimientos musculares que no han podido ser observados, lo cual produce ambigüedades en los trazos, simulando a veces modificaciones de la presión arterial.

Nerviosismo. Se debe tener muy en cuenta el caso de personas inocentes, pero muy nerviosas, o con un complejo de culpa por un hecho diferente al que se está investigando.

En el primer caso, las alteraciones son uniformemente irregulares, sin respuestas específicas a preguntas críticas, y si son específicas pierden este carácter en las pruebas subsecuentes. Para reducir la tensión emocional del sujeto, debe ser entrevistado antes de la prueba explicándole la naturaleza y propósito de la misma, insistiendo muy especialmente en que no se le causará ningún dolor ni le dará toques eléctricos el aparato. Lo privado del cuarto también hace disminuir la tensión emocional.

## CONCLUSIONES OBTENIDAS

Tomando en cuenta los cambios cualitativos y cuantitativos revisados podemos concluir:

1.- En la generalidad de los casos, los sujetos en estudio sufren cambios respiratorios y circulatorios al ser sometidos a la primera prueba.

2.- Los sujetos inocentes, al ser sometidos a la segunda prueba, llevan sus curvas tensionales y respiratorias hacia la normalidad del control.

3.- Los sujetos que mienten muestran las siguientes alteraciones:

- a) En la segunda prueba, la respiración tiende a bajar en frecuencia; la presión arterial a subir.
- b) Las pulsaciones se hacen más frecuentes, en proporción al estado emotivo inicial.
- c) Son muy sugestivos de emoción los trazos que presentan disminución en la amplitud de la respiración, así como muescas y empastamientos.
- d) En las grandes emociones encontraremos aumento de la presión en meseta, crisis de apnea, respiración entrecortada.

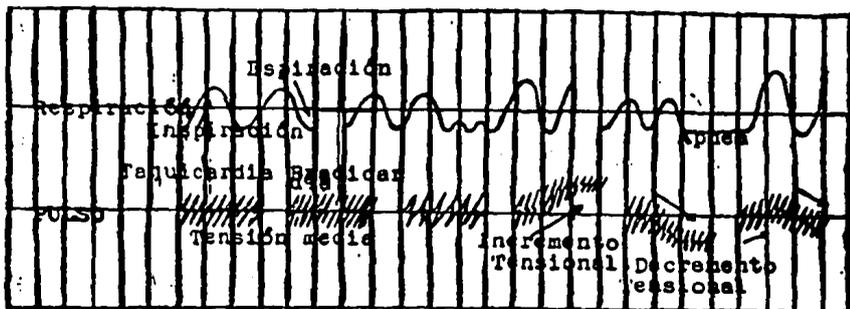
4.- La tensión emocional inicial se suele agudizar en las preguntas críticas en forma suficiente para permitir la detección de la emoción.

5.- En individuos con complejo de culpa anterior, no suele aumentar la frecuencia de la respiración y del pulso, pero los cambios cualitativos indicarán la pista.

6.- En todos los casos la interpretación deberá hacerse en unión de los datos de interrogatorio directo y demás procedimientos de investigación.

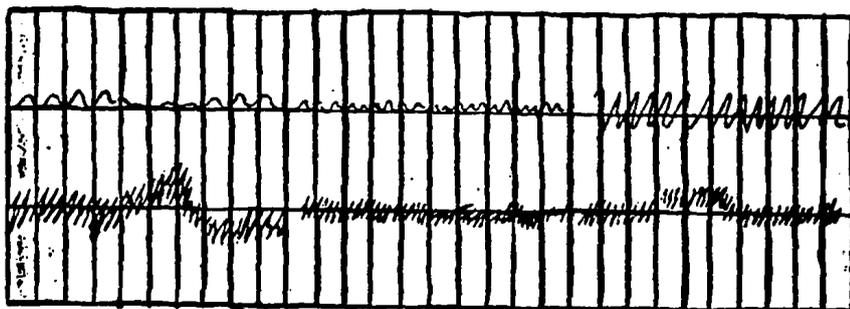
Finalmente, y debido a todos los factores anteriormente mencionados, se puede deducir que definitivamente la prueba del polígrafo no puede considerarse lo suficientemente confiable para determinar si un individuo está o no diciendo la verdad.

ESQUEMA DE LAS GRAFICAS MAS FRECUENTE-  
 MENTE OBTENIDAS MEDIANTE  
 EL POLIGRAFO



ESQUEMA QUE REPRESENTA LAS GRAFICAS OB-  
 TENIDAS EN LOS CASOS DE "PICO DE TENSION",  
 NERVIOSISMO Y MOVIMIENTOS MUSCULARES  
 QUE SIMULAN CAMBIOS DE TENSION ARTERIAL

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN



"PICO DE TENSION"      NERVIOSISMO      SIMULACION

## CAPITULO CUARTO.- ANALISIS JURIDICO DE LA APLICACION DEL EXAMEN CON POLIGRAFO EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y SUS CONSECUENCIAS.

### 4.1. MARCO LEGAL DEL POLIGRAFO.

Actualmente, el examen con polígrafo se aplica en diferentes dependencias públicas, como en la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y especialmente en la Procuraduría General de la República, con la finalidad de comprobar de forma científica los principios previstos por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de los criterios institucionales que rigen el proceso de evaluación previsto para los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, y que en lo fundamental se apoyan en la plena observancia de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez e imparcialidad.

Con el principio de legalidad se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El principio de honradez conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revertida de consideraciones personales. La lealtad está orientada no tan sólo a las instituciones, sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana. Con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad. Y con la eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio.

El examen con polígrafo aplicado a los Agentes Federales de Investigación de la Procuraduría General de la República, y previsto en la fracción V del artículo 11-bis-1 del Reglamento de la misma, comúnmente conocido como detector de mentiras, presenta una serie de problemas jurídicos por demás interesantes.

Si bien es cierto que el artículo 11 Bis-1, fracción V, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prevé la evaluación con polígrafo, a efecto de dar cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad, señalados en los artículos 21, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 51 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual deberá ser aprobado de acuerdo a las características, términos, modalidades y periodicidad con que se practicará la evaluación poligráfica, así como otras que estimen convenientes para garantizar la adecuada selección, promoción, permanencia y alto nivel profesional de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, también es cierto que en el segundo párrafo del artículo 44 Bis-4 del mismo ordenamiento, se prevé que: "Los servidores públicos serán citados a la práctica de las evaluaciones respectivas. En caso de que no se presenten sin mediar causa justificada, dichas evaluaciones se tendrán por no aprobadas.". En base a lo anterior, considero que dicho artículo es contrario al principio de legalidad previsto en nuestra Carta Magna.

De lo antes expuesto se presume que el examen se aplica condicionado a que, si es voluntad o no del servidor público ser sometido al examen con polígrafo, vulnerando con ello sus garantías individuales y procesales, previstas tanto en la Constitución, como en las leyes reglamentarias de la misma; y éste no es presentado, se tendrá por no aprobado. No obstante lo anterior y para justificar

la aplicación de dicho examen, se le condiciona al servidor público a que exprese su consentimiento a la aplicación del mismo en un documento que se anexa al resultado de la evaluación.

## 4.2. POLIGRAFO Y PERITAJE.

PERITO.- (Del latín PERITUS: Docto, experimentado, práctico en una ciencia o arte). Es la persona que por poseer determinado conocimiento científico, artístico o simplemente práctico es requerido para dictaminar sobre hechos cuya apreciación no puede ser llevada a cabo por cualquier persona. (24)

Los códigos de procedimientos en México han considerado siempre el peritaje como medio de prueba y la importancia que tiene el dictamen de aquella persona que por sus conocimientos en una rama del saber es nombrada perito.

La peritación ha adquirido en nuestro país una decisiva importancia en el ejercicio de los derechos de los seres humanos, pero a la vez es una rama a la que no se le había venido dando la importancia necesaria. Las instituciones como son el Tribunal Superior de Justicia, la Procuraduría General de la República y las Procuradurías Estatales tienen su propio equipo de peritos, mas sin embargo, en una conferencia durante el sexenio pasado, el entonces Presidente de la República Mexicana reconoció que estas instituciones se habían descuidado y ofreció invertir un presupuesto especial para mejorar los servicios periciales, tanto en el Distrito Federal, como en el resto de la República, ya que, en una sociedad que ha evolucionado para mejorar la calidad de vida, se exige la participación definida de las profesiones y especialidades que hacen más óptima la defensa de los derechos sociales. Nuestra Ley Federal de Profesiones establece que serán los profesionistas , reunidos en Colegios , los que servirán como peritos en caso

---

(24) Félix Cárdenas, Rodolfo, Revista Locus Regis Actum, N° 18, México, 1999, p. 50.

necesario, cosa que no se ha cumplido; mas sin embargo, en los últimos años la misma Secretaría de Educación Pública ha girado oficios a todos los Colegios de profesiones, con el fin de que éstos, en cada una de sus diferentes ramas, se preparen para la elaboración de dichos dictámenes periciales. Sin ninguna duda, no basta la posesión de un título profesional; es necesaria la posesión de una especialidad y dentro de ella estar actualizándose en forma continua. El perito es una figura de gran importancia y relevancia desde el inicio de cualquier proceso, sea este judicial o administrativo.

El perito actúa como auxiliar de la justicia y contribuye con su deber, ciencia y conciencia, a establecer aquellos puntos que requieren conocimientos técnicos o científicos especiales. Su situación como técnico capacitado y persona honorable al servicio de la justicia, hace razonable la aceptación del dictamen, aún respecto de aquellos puntos en que exprese la opinión personal, siempre que tales afirmaciones obedezcan a elementos de juicio que el perito ha tenido en cuenta, pese a que no los haya expuesto en toda su amplitud. Derivado de lo expuesto anteriormente, observamos que de este auxiliar de la justicia, independientemente de que haya sido nombrado por alguna de las partes en un proceso, se espera que actúe con honestidad, honorabilidad, que sea imparcial en todas sus apreciaciones, que su dictamen haya sido hecho en términos de acercarse a una verdad dentro de la lógica de la ciencia y que el planteamiento de las cuestiones a peritar sean manifestadas y fundamentadas científicamente, conforme a las leyes o principios científicos que las determinan.

Se debe tomar en cuenta que las partes en un proceso están recurriendo o necesitan del dictamen de un experto, a efecto de que este perito establezca lo siguiente:

Una verdad que escapa al juzgador. Esto nos indica que, de acuerdo a lo anterior, el dictamen pericial es de gran importancia, casi siempre que de él dependa a menudo la libertad de una persona, su empleo, como lo es el caso específico de los Agentes Federales de Investigación, tema de esta tesis; su situación económica, su honor, su familia, su capacidad, sus bienes, etc.

La responsabilidad del desempeño de aquel que es nombrado perito, implica dos fundamentos básicos: La moral y la material.

El perito no solamente tiene la obligación de tener conocimientos especiales en su profesión, sino que debe tener, al peritar, la serena lógica de la ecuanimidad y el claro concepto de su responsabilidad social. Cuando tales hechos y actitudes no se reúnen en un perito, surgen circunstancias de desprestigio y trascienden no solamente en el fincamiento de una responsabilidad penal, civil o administrativa, sino hacia la opinión pública.

Es necesario crear la conciencia de que los peritos poligrafistas adscritos a la Procuraduría General de la República deben capacitarse y actualizarse en forma continua, además de conocer las leyes que regulan la actuación del perito, ya que dicha actuación es necesaria en atención a la frecuente complejidad técnica o científica de las circunstancias, causas y efectos de los hechos; y, en caso de carecer de los fundamentos básicos, sus dictámenes estarían fuera de la verdad jurídica.

También es menester señalar que también existen compañías dedicadas tanto a la distribución de estos instrumentos, con sus respectivos equipos y accesorios, como a la impartición de cursos básicos de formación profesional en poligrafía; es decir, que no sólo el personal adscrito a la Procuraduría General de la República cuenta con los conocimientos y los instrumentos para la aplicación de

la evaluación con polígrafo, por lo que los dictámenes poligráficos correspondientes podrían ser emitidos también por alguna institución privada.

Por otro lado, y de acuerdo a la evaluación poligráfica prevista en la fracción V del artículo 11 bis-1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dicha institución ofrece esta evaluación como prueba pericial en el procedimiento administrativo de remoción, sin tomar en cuenta lo establecido en los artículos 143, 144, 151 y 154 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual se aplica de manera supletoria al procedimiento administrativo de remoción; aunado esto a que el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha manifestado lo siguiente:

"Novena Epoca

Instancia: DECIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: XIV, Octubre de 2001

Tesis: I.10°.A.27 A

Página: 1122

**EVALUACION POLIGRAFICA PREVISTA EN EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. SU VALORACION.** La evaluación poligráfica a que se refiere el artículo 11 bis-1, fracción V, del citado reglamento, no debe ser valorada como una prueba pericial, pues no participa de la naturaleza de ésta, al no ser su objeto aportar elementos a una autoridad jurisdiccional que la auxilien para dirimir un conflicto en términos de lo dispuesto en los artículos 143, 144, 151 y 154 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sino uno de los instrumentos del poder de mando del procurador sobre sus inferiores y de organización en el ámbito interno de la procuraduría, que le confiere el artículo 102 de la Constitución Federal para seleccionar a los servidores públicos que actuarán bajo su encargo, cuyo resultado, en caso de ser materia de controversia en un procedimiento administrativo de remoción, debe relacionarse con todas y cada una de las pruebas que ofrezca el servidor

público para que pueda determinarse el valor de las pruebas, unas enfrente de las otras, y así fijarse el resultado final de dicha valuación contradictoria, según lo prevé el artículo 197 del ordenamiento adjetivo invocado.

**DECIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 40/2001. Director General de la Contencioso y Consultivo de la Procuraduría General de la República, en ausencia del titular de la misma. 14 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Ramón Alberto Montes Gómez."

#### 4.3 DICTAMEN DE UN EXAMEN POLIGRAFICO APLICADO A UN AGENTE FEDERAL DE INVESTIGACION, ANALIZADO POR UN POLIGRAFISTA EXTERNO A LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

En este apartado el psicofisiólogo forense (poligrafista) Germán Faustino Ruiz Galindo, perito en materia de Poligrafía, avalado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, Jefe del departamento de Psicofisiología Forense (Poligrafía) de Servicios, Asesoría y Consultoría en Seguridad Privada, S.A. de C.V.; analiza el dictamen de un examen de poligrafía aplicado en el Centro de Control de Confianza de la Procuraduría General de la República a un Agente Federal de Investigación, de lo cual se concluye que dicho examen no tiene confiabilidad, por no cumplir plenamente con todos los requisitos técnicos para la aplicación del examen.

#### PREGUNTAS FORMULADAS EN LA APLICACIÓN DEL EXAMEN DE POLIGRAFIA

1.- Su nombre es...

2.- ¿Me crees cuando te afirmo que no preguntaré nada que no hayamos revisado?

3.- ¿Piensas contestar con la verdad las siguientes preguntas?

4.- ¿Durante los primeros veintiocho años de tu vida, recuerdas haber engañado a alguien que quieras?

5.- ¿Desde que ingresaste a la P.G.R., has participado en alguna actividad delictiva?

6.- ¿Durante los primeros veintiocho años de tu vida, recuerdas haber lastimado física o emocionalmente a algún ser querido?

7.- ¿Desde que ingresaste a la P.G.R., has tenido contacto no autorizado con droga ilegal?

8.- ¿Durante los primeros veintiocho años de tu vida, recuerdas haber defraudado a alguien que confiaba en ti?

9.- ¿Desde que ingresaste a la P.G.R., has tenido contacto no autorizado con personas o grupos delictivos?

10.- ¿Tienes miedo de que te realice una pregunta que no hayamos realizado anteriormente?

### ANALISIS DEL CUESTIONARIO APLICADO

Preguntas irrelevantes: 1; sintomáticas: 2, 3, 10; comparativas: 4, 6, 8; relevantes: 5, 7 y 9.

La función de las preguntas sintomáticas es la de absorber la atención.

La norma internacional nos marca que las preguntas comparativas deben estar diseñadas ligadas al hecho que se investiga, pero separadas en tiempo. Esto es: ¿Antes de 1997, alguna vez hizo algo por lo que lo hubieran podido despedir?, pero en este caso el poligrafista, a pesar de que se estaba

preguntando por cuestiones laborales, prefirió preguntas sobre cuestiones personales: ¿Durante los primeros veintiocho años de tu vida, recuerdas haber engañado a alguien que querías?, ¿Durante los primeros veintiocho años de tu vida, recuerdas haber lastimado física o emocionalmente a algún ser querido?, ¿Durante los primeros veintiocho años de tu vida, recuerdas haber defraudado a alguien que confiaba en ti?. Al no estar ligadas al hecho las reacciones fisiológicas obtenidas en el examinado a estas preguntas, se ven disminuidas al encontrar mayor enfoque en las preguntas relevantes ligadas a su labor, ya que de ellos dependía su permanencia en el servicio.

De las preguntas relevantes:

5.- ¿Desde que ingresaste a la P.G.R., has participado en alguna actividad delictiva?

Pregunta mal diseñada, ya que el poligrafista debió preguntar "¿Desde que ingresó a laborar...?", porque el examinado en cualquier parte de su vida pudo haber estado en la procuraduría a hacer algún trámite, no específicamente a trabajar; además, al no haber entrevista previa (porque sólo fue interrogatorio) el examinado no pudo haber despejado sus dudas con respecto a qué se refería el poligrafista con "alguna actividad delictiva", ya que la infidelidad conyugal, el pelearse al defender su integridad, etc., también son delitos (bigamia, lesiones, etc.) y no con causales de pérdida de la confianza laboral.

7.- ¿Desde que ingresaste a la P.G.R., has tenido contacto no autorizado con droga ilegal?

Pregunta mal diseñada, ya que el poligrafista debió preguntar: "¿Desde que ingresó a laborar...?", porque el examinado en cualquier parte de su vida pudo

haber estado en la procuraduría a hacer algún trámite, no específicamente a trabajar; además, al no haber entrevista previa (porque sólo fue interrogatorio) el examinado no pudo haber despejado sus dudas con respecto a qué se refería el poligrafista con "contacto no autorizado", ya que el contacto también pudo ser sólo de manera visual o auditivo, por algún medio de comunicación, y eso no es un delito; no se tiene conocimiento que exista droga legal, en caso de ser algún medicamento, sería controlado, no precisamente droga legal o ilegal.

9.- ¿Desde que ingresaste a la P.G.R.; has tenido contacto no autorizado con personas o grupos delictivos?

Pregunta mal diseñada, ya que el poligrafista debió preguntar: "¿Desde que ingresó a laborar...?, porque el examinado en cualquier parte de su vida pudo haber estado en la procuraduría a hacer algún trámite, no específicamente a trabajar; además, al no haber entrevista previa (porque sólo fue interrogatorio) el examinado no pudo haber despejado sus dudas con respecto a qué se refería el poligrafista con "contacto no autorizado" o por "contacto", ya que aquí también cabría contacto visual o auditivo sin que se llegue a considerar que el examinado forme parte del mismo.

Con el análisis de las preguntas relevantes se puede determinar que ninguna de las tres están bien diseñadas, por lo que el cuestionario CARECE DE CREDIBILIDAD.

## CONSIDERACIONES TECNICAS

### I.- ERRORES PREVIOS AL EXAMEN (PRETEST)

1.- El perito no realizó una investigación previa del sujeto (análisis del expediente o comentarios de terceros).

2.- No existió motivo de investigación, las preguntas no llegan a un "caso específico".

3.- No se logró establecer la confianza RAPPORT.

4.- La aprehensión del examinado era extrema.

5.- El ambiente del área física del examen no era la adecuada.

6.- No se aplicó una entrevista profunda, sólo fue un interrogatorio sobre un cuestionario prediseñado.

7.- No existe reporte de análisis Neurolingüístico.

8.- El perito no realizó evaluación Médico-Física para ver si el sujeto estaba en condiciones de aplicársele el examen.

9.- No se estableció el set psicológico.

## II.- ERRORES EN EL EXAMEN (INTEST)

1.- No se le permitió al examinado acudir al examinado.

2.- En el formulario de preguntas, así como durante el interrogatorio, el polígrafo le habló de tú y de usted, lo que es evidente que no logró establecer la confianza, creando mayor ansiedad en el examinado.

3.- El poligrafista salió por tres veces de la habitación, lo que causó elevación en la ansiedad del examinado.

4.- El perito no hizo la calibración del sistema. En casi todas las gráficas, el poligrafista ajustaba las preguntas comparativas y relevantes, existía un claro desajuste en el instrumento de medición.

5.- No hubo explicación de la serie MIX, lo que provocó conflicto psicológico.

6.- Las preguntas comparativas no estuvieron con separación de tiempo ni relacionadas al hecho o pregunta relevante, por lo que no sirvieron de parámetro comparativo con las preguntas relevantes.

7.- Ninguna de las tres preguntas relevantes estuvieron bien diseñadas.

8.- La presión arterial se colocó en 60, 65 y 67 de mercurio, lo cual quiere decir que aumentó la presión conforme iban sumándose las gráficas, siendo que debe estar a 60 milímetros de mercurio, lo que queda de manifiesto que el perito castigó al examinado.

9.- Existen reacciones entre pregunta y pregunta, detalle que pasó desapercibido para el perito.

10.- Existen reacciones incluso en las preguntas sintomáticas, lo que indica que el examinado estaba en un completo estado de ansiedad.

11.- Para el examen ZCT, sólo está permitido el introducir al cuestionario tres preguntas relevantes, antes se debió haber realizado un examen MGQT, de exploración, para saber si existían reacciones, NO SE REALIZO:

### III.- ERROR DEL REPORTE (POSTEST).

1.- No se aplicó adecuadamente la metodología para un examen con polígrafo.

2.- El perito no realizó prueba confirmativa: Fase usted o prueba de Copalzo para confirmar la aparición de reacciones psicofisiológicas indicativas de engaño.

3.- Según la estructura de la investigación, cada una de las preguntas lo llevan a un "caso específico", por lo que si sale alguna alteración en cualquiera de ellas el criterio se aplica "como que no pasó la prueba".

4.- No hay sumatoria de todas las gráficas y parámetros, la calificación es aislada.

Es muy importante resaltar que el poligrafista no calificó ninguna de las gráficas, a nuestro leal saber y entender, no presentó según la interpretación de las mismas, reacciones significativas de engaño, por lo que se puede ver que al no encontrar ninguna reacción, el poligrafista asumió y calificó como de: El evaluado manipuló su respiración durante el desarrollo de las gráficas.

Así mismo, si consideramos que tenemos dos elementos de calificación, que pueden ser la respuesta galvánica, así como la presión arterial o baumanómetro; debió haber calificado con estos indicadores, por lo que en el

análisis de los resultados se puede apreciar UN ACTO DOLOSO O FALTA DE EXPERIENCIA POR PARTE DE EL POLIGRAFISTA.

IV.- CUADRO COMPARATIVO PARA ESTABLECER LA VERACIDAD DEL EXAMEN APLICADO AL AGENTE FEDERAL DE INVESTIGACION.

REQUISITOS INDISPENSABLES PARA APLICAR UN EXAMEN CON POLIGRAFO.

- |   |                |
|---|----------------|
| 1.- Asegurarse de obtener todos los datos del caso.                             | No se realizó. |
| 2.- Asegurarse de que el examinado no fue sujeto a un interrogatorio muy largo. | Sí se realizó. |
| 3.- Comprobar que la habitación de aplicación cumpla con los requisitos.        | Insuficiente.  |
| 4.- Calibrar el instrumento.  | No se realizó. |
| 5.- Que el examinado entienda sus derechos.                                     | Sí se realizó. |
| 6.- Llevar a cabo una entrevista profunda.                                      | No se realizó. |
| 7.- Revisar todas las preguntas de la prueba con él antes de iniciar el examen. | Incompleto.    |

8.- Aplicar examen de familiarización.

Incompleto.

9.- Realizar evaluación numérica.

No se realizó.

10.- Verificación alrítmica

No se realizó.

Con lo anterior queda de manifiesto que, además de carecer de confiabilidad el cuestionario (ya que ninguna de las tres preguntas relevantes estuvieron bien redactadas), si calificáramos el protocolo de examen en una escala de 0 a 10, sólo alcanzaría una calificación de 3, aunado a que es por demás objetivo, que el poligrafista no actuó en forma profesional al no controlar todos los factores de aplicación del examen, ya que queda de manifiesto la manipulación tanto del examen como de los resultados del mismo.

#### 4.4. LA ILEGALIDAD DEL PROCESO DE EVALUACION CON POLIGRAFO.

Todo proceso en un Estado de Derecho se funda en los principios establecidos en la Constitución y, por ello, en su actuación desconoce y rechaza la ilegalidad. Un proceso con todas las garantías (derecho al proceso debido) exige que no se permita la violación en lo dispuesto en las normas que conforman dichas garantías y, por consecuencia, se considera prohibida la vulneración de tales normas.

Con respecto a la legalidad de la evaluación con polígrafo, debe entenderse que éste debe garantizar la dignidad de la persona sometida al mismo, y por el otro, que cuando se ofrece como prueba debe ser de tal firmeza y contundencia que sea capaz de traspasar el umbral de la presunción de inocencia que aglomera los valores garantistas de quienes se ven enfrentados al poder público que administra la justicia.

Así, la realización de la aplicación del examen con polígrafo sólo es posible en la forma expresamente prescrita por la ley, con sujeción a normas que para ello existan en este sentido. Dicho examen debe aplicarse en la manera en que legalmente ha sido disciplinado, siempre y cuando exista la reglamentación del proceso de evaluación.

Consecuencia de ello es que la existencia de las normas reguladoras para la aplicación de dicho examen deberán ser normas de garantía y, que el examen ha de encontrarse previsto en preceptos legales.

Por otro lado, el principio de legalidad es piedra angular en todo el sistema jurídico y muy en lo particular en el derecho administrativo, el que debe adoptar

como regla general la libertad y como excepción la intervención de la justicia punitiva. El ius puniendi estatal sólo puede ejercerse conforme a los parámetros, garantías y postulados que suelen expresarse con el nombre de principio de legalidad, el cual engloba diversos principios que garantizan la defendibilidad del sujeto frente al poder público y que permiten sostener que las conductas presuntamente infractoras de la norma administrativa se sustancien con respeto a la dignidad humana y a través de un procedimiento que asegure la defensa del individuo.

En un Estado de Derecho se exige que el proceso se lleve con todas las garantías (derecho al proceso debido) y ello exige que no se permita la violación a lo dispuesto en tales normas garantistas. (25) Las normas relativas a la prueba se dirigen a asegurar la garantía de defensa del individuo, y en este caso especial, del servidor público.

En el procedimiento de evaluación del examen con polígrafo se priva al servidor público de la voluntad lisa y llana, de estar de acuerdo con la aplicación del mismo. Además de lo anterior, muchos operadores del polígrafo vulneran normas fundamentales, afectando a los Agentes Federales de Investigación, quienes tienen la desgracia de verse involucrados en un procedimiento administrativo, especialmente el de remoción.

En este contexto suelen obtenerse elementos probatorios a los que se ha llegado vulnerando, incluso, derechos fundamentales, y los cuales son traídos al procedimiento administrativo, o bien, surgen con motivo del mismo, quedando de igual manera involucrados en el mismo procedimiento.

---

(25) Félix Cárdenas, Rodolfo, Revista Locus Regis Actum, N° 18, México, 1999, p. 60.

Se dice que cuando el origen de la prueba está en la violación de un derecho fundamental, esta carece de validez, y por ello no debe producir ningún efecto; lo mismo ha de ocurrir si la prueba de origen ilegal fue admitida y practicada en el proceso, no puede ser tomada en consideración por el resolutor, pues la autoridad que admite y obtiene en estas condiciones, lo hace ignorando las garantías fundamentales del proceso, aceptando desigualdad entre las partes procesales. La exclusión de pruebas ilegales es consecuencia necesaria de la garantía de un proceso equitativo.

La admisión de pruebas obtenidas en violación a derechos fundamentales conlleva a la regla de la interdicción de indefensión, pues el derecho a la defensa que tiende a asegurar la igualdad entre las partes, sólo es eficaz si no se toman en cuenta las pruebas obtenidas en forma ilegal, pero que producen efectiva indefensión, ya que cualquier alegación que se haga en defensa de la tutela efectiva del proceso con todas las garantías y sin dilaciones indebidas, también en defensa de la presunción de inocencia, busca, en definitiva, que el justificable no se encuentre en situación de indefensión para legítimamente actuar ante la justicia.

En la evaluación poligráfica no se suministran fármacos, ni se coacciona al sujeto. Sin embargo, si el sometimiento no es voluntario y/o no se practica por personal altamente calificado para ello, se vicia la prueba.<sup>(26)</sup>

---

(26) Félix Cárdenas, Rodolfo, Revista Locus Regis Actum, N° 18, México, 1999, p. 69.

#### 4.5 VIOLACIONES JURIDICAS DEL EXAMEN CON POLIGRAFO.

Al no aprobar el servidor público el examen con polígrafo se estaría dejando de cumplir con un requisito de permanencia dentro de la Procuraduría General de la República, previstos en la Ley Orgánica de la misma, lo cual se traduce a una falta disciplinaria, dando lugar al inicio del procedimiento administrativo de remoción, además de ser motivo suficiente para ser destituido sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

Los requisitos de permanencia, en especial el examen con polígrafo, se aplican sin previo, por lo que son considerados como exámenes sorpresivos. Con la sorpresiva aplicación de dicho examen, el servidor público no está debidamente preparado, en el sentido de su estado de salud, del previo descanso necesario, que tenga cubiertas sus necesidades fisiológicas, etc., toda vez que el Reglamento de la Procuraduría no dispone ninguna reglamentación a seguir, así como tampoco ningún parámetro para la aplicación del citado examen, pues esto queda completamente al arbitrio del Procurador de la institución.

Así como los resultados de la prueba no son mostrados al examinado, tampoco se da una fecha precisa en que este pueda darse a conocer, y para el caso de no haber aprobado, no se le permite ningún medio de defensa, lo cual está previsto en el artículo 44 bis-5 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual se transcribe a continuación:

**"ARTICULO 44 BIS-5.-** Los resultados de las evaluaciones serán confidenciales, con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables, así como

en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos y judiciales”.

Lo anterior se considera inconstitucional, ya que al proceder de acuerdo a lo previsto en dicho artículo, se viola en perjuicio del servidor público las garantías de audiencia y legalidad que consagran los artículos 14 y 16, respectivamente, de nuestra Carta Magna.

Por otro lado, y como consecuencia de no haber aprobado el multicitados examen con polígrafo, se inicia el procedimiento de remoción, en donde se considera se viola de manera continua, y en perjuicio del servidor público, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. Esto es, no se permite al servidor público intervenga “a priori” en el acto creador de la sanción, es decir, dando la posibilidad al servidor público a ser oído y vencido antes de aplicársele la sanción, toda vez, que el resultado de la evaluación poligráfica es confidencial en términos de lo dispuesto en el artículo 44 bis-5 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y erróneamente se cree que al permitirle una intervención “a posteriori” (por ejemplo a recurrir la decisión sancionadora), ya se respeta la garantía de audiencia.

Sin embargo, el verdadero respeto a la garantía de audiencia radica en el hecho de que, con anterioridad a la imposición de la sanción, el servidor público pueda alegar ciertas circunstancias atenuadoras a su responsabilidad o probar por diversos medios que no está infringiendo el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

#### 4.6 LA RELACION JURIDICA ENTRE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y LOS AGENTES FEDERALES DE INVESTIGACION.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Ley Burocrática) divide a los trabajadores en dos grupos: De confianza y de base, sin definir a unos y otros. En cuanto a los primeros, la Ley en su artículo 5º, de manera casuística, enlista variados puestos, que en atención a su grado de responsabilidad los considera de confianza, y respecto de los últimos, por exclusión, son trabajadores de base los que no estén incluidos en ese listado.

El inciso I), de la fracción II, del invocado Artículo 5º, incluye como trabajadores de confianza a los agentes de las policías judiciales (Agente Federal de Investigación) y de las policías preventivas.

Por su parte, el Artículo 65 de la Ley Orgánica Institucional considera a los Agentes Federales de Investigación, antes Agentes de la Policía Judicial Federal, entre otros, como trabajadores de confianza.

Aunado al anterior marco normativo, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia al definir la competencia del Tribunal Burocrático para conocer de los conflictos laborales originados por la baja de policías.

En esta tesitura, al cese de los policías judiciales federales, actualmente Agentes federales de Investigación, se les dio tratamiento de conflicto individual de trabajo y la resolución de estos problemas se asignó a un tribunal laboral, sin embargo, a partir de 1995 dicha relación laboral empezó a cambiar, en base a la contradicción de tesis 11/94, resuelta el 21 de agosto de 1995, el Pleno de

nuestro Máximo Tribunal estableció una jurisprudencia con el rubro: "CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS, LA RELACION DE ESTOS CON LOS SERVIDORES QUE LOS INTEGRAN ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA", en la cual abandonó el criterio laboralista de la relación y sostuvo que ésta es de carácter administrativo, en atención a que los policías, como integrantes de cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, los marinos y el personal del servicio exterior, forman parte de un régimen especial que los excluye del tratamiento general aplicable al resto de los servidores públicos, por lo que la inclusión de los integrantes de cuerpos de seguridad pública como trabajadores de confianza, que hace el Artículo 5º, fracción II, inciso I), de la Ley Burocrática, es contraria al texto expreso de la fracción XIII, apartado B, del Artículo 123 constitucional, que excluye a los señalados del régimen ordinario aplicable a la generalidad de los empleados públicos y los remite a sus "propias leyes".

Posteriormente, y en términos similares, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis de jurisprudencia 14/98, declaró inconstitucionales los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la institución, en cuanto a la mención de los agentes de la Policía Judicial Federal, actualmente Agentes Federales de Investigación, como trabajadores de confianza, por contradecir el Artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, reiterando que la relación jurídica en este caso no es de índole laboral, sino administrativa, el cual se transcribe a continuación:

"POLICIA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTICULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACION LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUELLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTICULO 123, APARTADO B, FRACCION XIII, CONSTITUCIONAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto

constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el Poder Revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos -miembro en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada- las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Julio de 1998

Tesis: P. XLIX/98

Página: 31

Amparo en revisión 1131/97. Sergio López Vázquez. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González

Amparo en revisión 966/97. Manuel Torres Borunda. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González

Amparo en revisión 206/97. Alberto Sotelo Chávez. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario E. Alvarado Puente.

Amparo en revisión 330/97. Consuelo Alfaro Montemayor. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de julio en curso, aprobó, con el número XLIX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de julio de mil novecientos noventa y ocho."

La naturaleza jurídica de la relación existente entre los Agentes Federales de Investigación y el Estado deben considerarse dentro de la relación administrativo y no laboral; en consecuencia, dichos servidores públicos están excluidos del imperio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, rigiéndose por sus propias leyes, esto es, la Ley Orgánica institucional y el reglamento respectivo.

De lo anterior, se concluye que, al no tener la calidad de trabajadores y por ello estar excluidos del tratamiento general en el que se inscriben los restantes empleados públicos, ya sean de base o de confianza, es consecuencia lógica que los Agentes Federales de Investigación no gocen de estabilidad en su empleo, por lo cual no tienen a su favor la acción de reinstalación, sólo la indemnización constitucional.

#### 4.7 LA VULNERABILIDAD DE LOS DERECHOS DE LOS AGENTES FEDERALES DE INVESTIGACION PREVISTA EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.

Los Agentes Federales de Investigación adscritos a la Procuraduría General de la República, tienen los mismos derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se les reconocen a todos los individuos en este país.

México ha celebrado diversos pactos internacionales relativos a la protección internacional de los derechos humanos, y entre ellos se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos abierto a firma, cuya ratificación y adhesión se realizó el 16 de diciembre de 1966; promulgado el 30 de marzo de 1981; y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consigna los derechos a la vida, a la seguridad de movimientos y de tránsito; establece las libertades de pensamiento, de conciencia, de religión, de opinión, de reunión y de asociación; prohíbe la tortura, la esclavitud y cualquier discriminación y garantiza la celebración de un proceso legal. Protege, así mismo, los derechos políticos de los ciudadanos y otorga garantías a los niños y a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas. (27)

---

(27) Convenciones sobre derechos humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Cuarta época, 1981, p. 16.

Al igual que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su conjunto, concuerda con la Constitución Política de nuestro país en todo lo fundamental, así como con las disposiciones pertinentes del Código Civil para el Distrito Federal y sus correspondientes en los Estados de la Federación, y con otras disposiciones aplicables, tales como la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, etc.

El artículo 4º del pacto en comento se refiere a la suspensión de garantías y, en lo que respecta a su párrafo segundo, se hace la mención expresa de que no se autoriza dicha suspensión por lo que hace a los artículos: 6, relacionado con el derecho a la vida; 7, que consigna la prohibición de someter a cualquier persona a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o ser sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos; 8, relacionado, en sus párrafos primero y segundo, con la prohibición de someter a servidumbre o esclavitud a persona alguna; 11, que reconoce el derecho a no ser encarcelado por el sólo hecho de no poder cumplir con una obligación contractual; 15, que reconoce el principio de que nadie podrá ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos, según el derecho nacional o internacional; 16, que establece el derecho del ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica; y 18, que consigna el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se considera que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas, y liberado del temor de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, así como de sus derechos económicos, sociales y culturales; considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos; comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a la que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este pacto.

En especial, se transcribe el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en donde se prevé la presunción de inocencia:

“1.- Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal, formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o la tutela de menores.

2.- Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3.- Durante el proceso, toda persona tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección.

c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada si no tuviere defensor del derecho que le asiste a tenerlo, y siempre que el interés de la justicia lo exija a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo, y que estos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal.

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni confesarse culpable.

4.- En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5.- Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior conforme a lo prescrito por la ley.

6.- Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho

plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7.- Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

#### 4.8 PROPUESTAS DE SOLUCION AL PROBLEMA PLANTEADO.

Considero que las proposiciones para la posible solución de la problemática planteada en el presente trabajo de investigación, consisten fundamentalmente en las siguientes:

1.- Que se derogue la fracción V del artículo 11 Bis-1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; por transgredir derechos fundamentales del servidor público analizados en el contenido del presente trabajo de investigación; o, bien,

2.- Que se emita un acuerdo interno en la Procuraduría General de la República, con la finalidad de que en el mismo se contemplen los requisitos, términos y modalidades para la aplicación de las evaluaciones comprendidas en el artículo 11 Bis-1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, especialmente la prevista en la fracción V, que versa sobre la evaluación con polígrafo; para que así se garantice la legalidad de dicha evaluación, mediante su debida aplicación.

3.- Por último, y como propuesta particular, considero que debería crearse una institución pública o privada especializada en Poligrafía, pero no dependiente de la Procuraduría General de la República, la cual tenga a su cargo la aplicación de dicho examen poligráfico para que este no sea aplicado de manera unilateral y parcial, a efecto de que no se transgredan los derechos fundamentales de los Agentes Federales de Investigación honestos, respetándose así el principio de equidad e igualdad.

## CONCLUSIONES

I.- La Procuraduría General de la República, no obstante el haber sido suprimida de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la reforma de 1994, específicamente en sus artículos 1º y 4º, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, se considera integrante de la Administración Pública Centralizada, en términos de los artículos 1º y 56 de la Ley Orgánica de esta Institución, siendo su titular el Procurador General de la República, quien es nombrado por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado.

En base a lo anterior, se concluye que la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República es de carácter administrativo, por depender ésta del Poder Ejecutivo Federal, independientemente de que la misma se encuentre prevista en el Capítulo IV de nuestra Carta Magna, que versa sobre el Poder Judicial.

II.- En el Capítulo Segundo estudiamos los fundamentos de los diversos procedimientos administrativos y disciplinarios, en donde se prevén las hipótesis que pudiesen constituir las responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos, y, en particular los Agentes Federales de Investigación, a quienes, además, se les da un tratamiento especial que prevé la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consistiendo éste en el procedimiento de la remoción del cargo, derivado del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual fue adicionado en la reforma de 1999.

Concluyendo que en dicho procedimiento de remoción se violan las garantías laborales del Agente Federal de Investigación, así como también las procesales, al no permitir ser oído y vencido antes de la suspensión y remoción de su cargo, sin que proceda su reinstalación o restitución, a pesar de que emplee cualquier medio de defensa para combatir dicha remoción, y, en su caso, solamente procederá la indemnización.

III.- En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se establecen los requisitos para poder ingresar y permanecer dentro de la Institución, entre los cuales se encuentra la evaluación con polígrafo, sin precisar dicho reglamento los requisitos, términos y modalidades en que deba aplicarse el examen poligráfico; dejando al arbitrio del titular de esa dependencia el proceso de la examinación, con lo cual no se garantiza la legalidad de la referida evaluación. Además de lo citado, considero que el examen con polígrafo carece de confiabilidad, ya que el resultado depende de la operación e interpretación del poligrafista y, por lo tanto, tampoco existe una justa apreciación de la veracidad del resultado.

Por lo anterior, se concluye que con la aplicación del citado examen se transgreden, tanto las garantías previstas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como las Garantías Constitucionales, como son las de defensa, audiencia, igualdad, petición, información y, concretamente, la de estabilidad en la carrera laboral del Agente Federal de Investigación.

IV.- El vocablo "polígrafo" tiene sus raíces en el idioma griego: Poli (muchos) y Grafo (escritura). No descubre mentiras. Mide y registra los disturbios emocionales o reacciones del individuo.

El aparato conocido como polígrafo es una combinación de tres instrumentos médicos: El cardioesfigmomanómetro, el pneumógrafo y el psicogalvanómetro, los cuales, traducidos al lenguaje común, miden la presión de la sangre y las pulsaciones, el porcentaje de respiración al inhalar y exhalar, y la electricidad de la transpiración en el cuerpo, respectivamente. Y cuando se combinan para formar el polígrafo, estos instrumentos registran, simultáneamente, en una gráfica movable, los cambios psicofisiológicos ocurridos dentro del sujeto examinado.

V.- En el Capítulo Cuarto del presente trabajo de tesis se concluye que, de acuerdo a la naturaleza jurídica del dictamen de la evaluación con polígrafo, éste encuadra dentro del ámbito de la prueba pericial; de conformidad con lo dispuesto por los artículos 143 y 144 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia administrativa. Lo anterior, no obstante de que dicho dictamen, al ofrecerse como prueba en el procedimiento de remoción, no es desahogada en términos de dicha ley supletoria, por no respetarse el principio de bilateralidad. Es por lo que, en consecuencia, se produce una desigualdad procedimental entre la institución y el Agente Federal de Investigación, ya que, evidentemente, al ofrecerse como prueba el dictamen correspondiente, el mismo no se realiza con sujeción a las disposiciones legales relativas al ofrecimiento, a la admisión y al desahogo de las pruebas, contempladas en el citado ordenamiento legal, pues considero que es imprescindible dar oportunidad al servidor público de nombrar perito de su parte, resultando ilegal, desde su origen, el examen con polígrafo aplicado por la Procuraduría General de la República. Además, también considero que se ve afectada la esfera jurídica del Agente Federal de Investigación, en virtud de que se transgreden los principios de equidad, legalidad y audiencia consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

VI.- La Procuraduría General de la República, por conducto del Comité de Zona correspondiente, le otorga valor probatorio pleno a la evaluación poligráfica practicada por la Institución; ello, sin examinar detenidamente lo previsto por el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia administrativa; y, al no llevarla a cabo como lo establece dicho precepto, la institución contraviene los principios de igualdad, de imparcialidad y de legalidad que deben prevalecer entre las partes contendientes, con lo cual se pone en desventaja al Agente Federal de Investigación.

VII.- En base al contenido del presente trabajo consideramos que resulta ilegal que la Procuraduría General de la República solicite al Agente Federal de Investigación su autorización para que le sea practicado el examen con polígrafo, ya que, lógica y jurídicamente, resulta incomprensible que dicho servidor público se niegue a que se le practique tal examen, pues el simple hecho de estar en juego su empleo, mediante el cual obtiene recursos económicos para la subsistencia de él y de su familia, lo obliga a aceptar se le practique el examen referido, resultando su decisión viciada, ya que no emite su consentimiento de manera libre y espontánea para efecto de que le sea aplicado dicho examen poligráfico; de ahí que, en el caso concreto, el hecho de que el servidor público estampe su firma para que se le practique el examen poligráfico, resulta, como ya se dijo, ilegal, sin que pueda surtir los efectos legales correspondientes, ya que, si no hubiera sido otorgado dicho consentimiento por parte del servidor público, se tendría por no presentada la evaluación y, por ende, no aprobada la misma; lo anterior de acuerdo a lo previsto por el artículo 44 Bis-4 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, lo cual, injusta e ilegalmente, provocaría la suspensión y remoción del empleo.

VIII.- En base a lo analizado en el presente trabajo de tesis, se concluye que el dictamen de la evaluación con polígrafo se encuentra viciado de origen, ya

que, tratándose de una evaluación realizada por el Centro de Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, éste resulta parcial por ser un medio predispuesto para la remoción o destitución del cargo del servidor público, pues además no se le permite impugnar el resultado del dictamen poligráfico, por ser este confidencial de la institución, por lo que, la imposición de la sanción dista de una resolución legal y justa.

IX.- En este orden de ideas, llegamos a la conclusión de que la evaluación poligráfica no debería continuar siendo aplicada por poligrafistas adscritos a la Procuraduría General de la República, por no encontrarse reglamentado el procedimiento de examinación para su correcta aplicación; además de que existe la posibilidad de que los poligrafistas adscritos a la Institución no tengan la experiencia y capacitación necesaria en el manejo del polígrafo, por lo que los dictámenes no resultan claros y precisos, por no estar respaldados con la suficiente evidencia que permita la elaboración de conclusiones objetivas tendientes a mejorar la selección de los Agentes Federales de Investigación y, en su caso, fincar las responsabilidades necesarias conforme a derecho.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, Teoría general de Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Ed. Porrúa, 1995, 12ª. ed.
- Acosta Romero, Miguel, Teoría general de Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Ed. Porrúa, 1997, 13ª. ed.
- Bunster, Alvaro; Barragán, José; et all, Las responsabilidades de los servidores públicos, México, Ed. Porrúa, 1984, 1ª. ed.
- Castro, Juventino V., La procuración de la justicia federal, México, Ed. Porrúa, 1993.
- Ceniceros, José Angel, Revista CRIMINALIA, Organó de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, Ed. Botas, Año XXII, N° 5, 1956.
- Ceniceros, José Angel, Revista CRIMINALIA, Organó de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, Ed. Botas, Año XXXIII, N° 1, 1967.
- Ceniceros, José Angel, Revista CRIMINALIA, Organó de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, Ed. Botas, Año XXXIII, N° 8, 1967.
- Convenciones sobre derechos humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Mexicano, Cuarta Epoca, México, 1981, 1ª. ed.
- De Pina, Rafael et all, Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 1995, 21ª. ed.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, México, Ed. Porrúa, 2001, 4ª. ed.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Ed. Limusa, 1998.
- Félix Cárdenas, Rodolfo, Revista Locus Regis Actum, N° 18, Organó de información del Tribunal Superior de Justicia, Nueva Epoca, México, 1999.

- Fernández Ruiz, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo, México, Ed. McGraw-Hill, 1997, 1ª. ed.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 2001, 41ª. ed.
- González Pérez, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, México, Ed. Porrúa, 2000, 3ª. ed.
- Mansilla y Mejía, María Elena, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México, Oxford University Press, 1999, 1ª. ed.
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades legales de los servidores públicos, México, Ed. Porrúa, 1999, 1ª. ed.
- Revista GCD, Año 2, Tomo I, N° 8, Marzo 1999.
- Rodríguez Manzanera, Luis, El polígrafo (detector de mentiras), México, Ed. Panamericana, 1965, 1ª. ed.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer curso, México, Ed. Porrúa, 2000, Vol. II, 21ª. ed.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, México, Ed. Porrúa, 2000, Vol. I, 20ª. ed.
- Suderman, Harry, et all, Métodos modernos de investigación, México, Ed. Limusa-Wiley, S.A., 1965.
- Varela, Casimiro A., Valoración de la prueba, Argentina, Ed. Astrea, 1990, 1ª. ed.
- Witthaus, Rodolfo E., Prueba pericial, Argentina, Ed. Universidad, 1991, 1ª. ed.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.