



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS  
DENUNCIANTES, DISPUESTAS EN LA LEY GENERAL DE  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A  
**MAYRA FERNANDA DÍAZ DE LEÓN AGUIRRE**

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México

Octubre 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO

#### LA CORRUPCIÓN Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN EL MARCO DE SU DISCUSIÓN INTERDISCIPLINARIA

1.1 Conceptos elementales.....	3
1.1.1 De la Corrupción: su concepción doctrinal y efectos en el marco de su aplicación institucional.....	4
1.1.2 Medidas de protección: significado, descripción estadística y prácticas institucionales.....	13
1.1.3 La naturaleza jurídica de las medidas de protección.....	18
1.2 Estado-Autoridad, su apología y adecuación genérica al objeto de estudio....	21
1.3 Las responsabilidades administrativas: una descripción general de su marco legal vigente.....	25

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### MEDIDAS DE PROTECCIÓN E INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

2.1 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	36
2.2 La Convención Interamericana contra la Corrupción.....	42
2.3 El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC).....	44
2.4 La Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.....	46

**CAPÍTULO TERCERO**  
**MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO PENAL**  
**DERECHO POSITIVO MEXICANO**

3.1 Medidas de protección en el Código Nacional de Procedimientos Penales....	52
3.2 Medidas de protección en la Ley Federal de Protección a Personas que Intervienen en el Proceso Penal.....	57
3.3 Medidas de protección en la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.....	66

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

4.1 El papel del sector privado en el combate a la corrupción.....	76
4.2 Las medidas de protección y el sector público.....	80
4.2.1 Las medidas de protección en la LGRA: disertación sobre su incertidumbre normativa.....	82
4.2.2 Guía para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses y Ciudadanos Alertadores de la corrupción.....	91
CONCLUSIONES.....	94
FUENTES DE CONSULTA.....	104

## Introducción

La corrupción es un fenómeno internacional que afecta en los ámbitos económico, político y social, que produce irremediable perjuicio, desde a las personas en las esferas de la sociedad más necesitadas, ocasionando la falta de servicios públicos básicos o la mala calidad de éstos, dejándolas en un estado de vulnerabilidad mayor al que su propia condición socio-económica las tiene; hasta a los empresarios que participan o pretenden hacerlo, en contrataciones públicas y que por voluntad o coerción, son parte en actos de corrupción.

Diversos países, primordialmente de América Latina, se han visto gravemente afectados a causa de la corrupción, por lo que este tópico se ha convertido en uno de los prioritarios en las últimas décadas, indagando y desarrollando posibles soluciones a este, para lo cual, además de sus causas y las acciones para erradicarla, se han analizado figuras conexas, como lo son: hechos de corrupción realizados por servidores públicos o particulares, la denuncia de estos actos, el procedimiento para su investigación y sanción, así como las medidas de protección (especialmente a denunciantes) en el desarrollo de los procedimientos.

El presente trabajo tiene por objeto estudiar lo correspondiente a la figura de las medidas de protección en el ámbito de aplicación del derecho administrativo, en esencia, con base en lo dispuesto por:

- 1) La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).
- 2) Los instrumentos internacionales de la materia.
- 3) Las ramas del Derecho Nacional que contemplan ésta figura, diversas al ámbito del Derecho Administrativo.

En el Capítulo Primero, se abordan múltiples visiones relativas a la corrupción, concepto base para el entendimiento de las medidas de protección, así como la

justificación jurídica de tales medidas y la obligación que tiene el Estado de otorgarlas, conforme a las facultades que le otorga la Constitución.

El Capítulo Segundo, refiere a la normatividad internacional que regula la figura de las medidas de protección, los tratados internacionales en los que México es parte y las obligaciones que adquiere derivado de la firma y ratificación de tales instrumentos internacionales. Se analiza si a partir de ellos, la figura de las medidas de protección, actualmente se encuentra debidamente regulada.

En el Capítulo Tercero, se expone la relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo en el desarrollo de las medidas y mecanismos de protección, en atención a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; siendo estos ordenamientos jurídicos de relevancia para el estudio de las medidas de protección, como base para el impulso de esta figura en el ámbito administrativo.

El Capítulo Cuarto contempla todos los elementos que actualmente refieren a las medidas de protección en el ámbito administrativo, derivadas de la inclusión de esta figura en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dando un preámbulo de en dónde se ubica normada dicha figura, cómo, cuándo y a quiénes son aplicables las medidas de protección. Asimismo, se realiza el análisis para identificar si las autoridades encargadas de aplicar dicha normatividad, cuentan normativamente con todo lo necesario para hacerlo conforme a Derecho, de manera fundada y motivada.

Por último se concluirá, si la regulación de las medidas de protección cuenta con los elementos suficientes para su correcta aplicación en el ámbito administrativo y se realiza una propuesta para la ordenación de dicha figura, con base en los tratados internacionales y las necesidades del país conforme a su contexto actual.

# CAPÍTULO PRIMERO

## LA CORRUPCIÓN Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN EL MARCO DE SU DISCUSIÓN INTERDISCIPLINARIA

### 1.1. Conceptos elementales

En la medida en que la sociedad evoluciona, surge la necesidad de crear más y mejores mecanismos que atiendan a las cambiantes necesidades que se requieren, para que la convivencia entre sus integrantes impacte positivamente, al interior de la sociedad y su desarrollo. Para ello, es menester realizar análisis profundos y constantes, que tengan como resultado el perfeccionamiento social. Así, este apartado se avoca al estudio e investigación de la corrupción, su clasificación y causas, así como la conceptualización de las medidas de protección.

Sirvan de preámbulo las palabras escritas por Hans Kelsen, para ir centrando a nuestro objeto de estudio, en el sentido de expresar que *el conocimiento conceptual del derecho encuentra a veces ya una auto caracterización jurídica del material, que se anticipa a la explicitación que cumplirá el conocimiento jurídico.*<sup>1</sup>

En referencia al texto de Hans Kelsen, se plantea que cualquier concepto o figura jurídica puede de su sola lectura puede advertir su significación, sin embargo el alcance o consecuencias sobre todo jurídicas producen efectos que requieren un estudio profundo y detallado, por lo cual aunque la auto caracterización de las medidas de protección la pudiéramos inferir por simple lógica, para reconocer su importancia, es imperioso realizar el estudio de diversos temas conexos como la corrupción para tener en cuenta la incidencia económica, política y ética de la figura materia de estudio del presente trabajo.

---

1 Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México D.F., UNAM-IIJ, 2ª ed., 1979, p. 17.

Los conceptos base analizados en este capítulo (corrupción y medidas de protección), se abordarán ya que su conceptualización es toral para el presente trabajo, adecuados a los objetivos globales; dado que en primera instancia, la interrelación de la corrupción con las denuncias concretas e individualizadas de actos de esta naturaleza, convergen con la aplicación de las medidas de protección dada su naturaleza jurídica; lo que conlleva por último, visualizar las facultades del Estado y sus deberes frente a las responsabilidades administrativas, en la ley respectiva.

### **1.1.1 De la Corrupción: su concepción doctrinal y efectos en el marco de su aplicación institucional**

Es importante analizar en primera instancia, la perspectiva de la organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI)<sup>2</sup>, cuya naturaleza institucional es el estudio y publicación de temas relacionados con el combate a la corrupción; quien define a ésta, como *el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.*<sup>3</sup>

A partir de la definición que Transparencia Internacional otorga al fenómeno de la corrupción, la clasifica en tres diferentes tipos según sus particularidades, de la siguiente manera:

- 1. Corrupción a gran escala:** *Consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.*<sup>4</sup>

---

2 Fundada en 1993. Su sede central se encuentra en Berlín, Alemania y cuenta con representación y colaboración de más de cien países, mediante los llamados capítulos nacionales, registrados en cada país.

3 Transparencia Internacional, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, p. 14. Fuente: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2017.

4 *Ibidem*, p. 23.

2. **Actos de corrupción menores:** *Consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.*<sup>5</sup>
  
3. **Corrupción política:** *Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.*<sup>6</sup>

En consecuencia, derivado de las clasificaciones de la corrupción que aporta esta importante organización no gubernamental, al ponerla frente a las definiciones dadas por la Real Academia Española (RAE) se perfecciona para obtener una definición más amplia.

El Diccionario de la RAE<sup>7</sup> nos pone a la vista el carácter polisémico del concepto **corrupción** al asignarle varios sentidos, dándolo por entendido como:

1. **f. Acción y efecto de corromper o corromperse.**
2. **f. Alteración o vicio en un libro o escrito.**
3. **f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales.**
4. **f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.**

---

5 *Ibidem*, p. 33.

6 *Ibidem*, p. 35.

7 Diccionario de la Real Academia Española, Fuente: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>, consultado el 20 de marzo de 2017.

Al respecto, se observa que tales definiciones no son suficientes para darle un enfoque jurídico a la corrupción, pues quedan al margen del objeto de estudio, en correspondencia con los conceptos base del Derecho y con lo contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)<sup>8</sup>, norma fundamental para el combate a la corrupción desde el año 2016.

En ese orden de ideas, se exponen otros enfoques dados a la corrupción por diversos autores; al respecto, Edmundo González Llaca, al referirse a la corrupción como sustantivo, lo define como *la transformación del estado natural de una cosa o sustancia, especialmente por putrefacción o descomposición; calificándolo al carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido, malicioso o maligno. Lo influido por cohecho; lo venal, la perversión de una condición de rectitud o de fidelidad.*<sup>9</sup>

En cuanto a la acepción del verbo, *corromper significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir; sobornar o cohechar al juez o cualquier persona con dádivas.*<sup>10</sup>

A partir de las anteriores definiciones, se concluye que dicho panorama multiconceptual lleva a la caracterización de la corrupción y en un primer acercamiento a la investigación, como el proceder de manera incorrecta (usualmente por servidores públicos, aunque también participan particulares en la mayoría de los actos), coaccionando el actuar de alguna o diversas personas para que sobrepasen sus funciones, alteren algún bien o servicio y así obtener un beneficio propio o para un tercero, a costa del perjuicio a uno o más individuos (comúnmente ciudadanos), además de daños económicos y hasta costes políticos.

---

8 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

9 González Llaca, Edmundo, *La corrupción. patología colectiva*, Cuajimalpa, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2005, p. 48.

10 *Ibidem*, p.49.

Podemos plantear la hipótesis de que no toda actuación indebida implica actos de corrupción y, que si los hay, en estricto sentido parecen no vulnerar la ley, el reglamento u otra disposición jurídica; y aún actuando en el marco de lo legal, se pueden aprovechar de lagunas legales o de sus imprecisiones, con el pretexto de una interpretación particular.

La corrupción no sólo se observa desde un punto de vista estrictamente jurídico, relacionado con el campo de las finanzas, deriva en consecuencias directas con la economía de todos los países y en todos los niveles, y fundamentalmente con el erario público.

El estudio de la corrupción ha evolucionado con el transcurso de los años, ya que en principio el enfoque de estudio de ella era primordialmente en cuanto a las implicaciones que ella tenía respecto de la economía de los países; es así que el economista estadounidense Robert Klitgaard, uno de los primeros estudiosos de la corrupción, publicó en 1988 la obra *Controlling Corruption*, la cual ha sido precedente en la creación de diversas políticas públicas en el combate a la corrupción. Este autor ordenó matemáticamente los elementos determinantes para el cálculo de la corrupción mediante la siguiente fórmula:

$$C = M + D - RC^{11}$$

En donde “C”, es corrupción, “M”, es monopolio en las decisiones, “D” es discrecionalidad y “RC” es rendición de cuentas. Hilando las consideraciones derivadas de esta ecuación, se colige que la corrupción es igual al monopolio en la toma de decisiones sumadas a la discrecionalidad con que ello se hace sin rendición de cuentas.

---

11 Klitgaard, Robert, *Political corruption: strategies for reform*, *Journal of Democracy*, Maryland, USA, Johns Hopkins University Press; Vol. 2, No. 4, 1991, pp. 86-100.

Ello significa que, si en un sistema se le da a una persona el monopolio para otorgar la prestación de servicios públicos, celebración de contratos de diversa naturaleza y objeto, entre ellos la obra pública, o bien, permisos, autorizaciones, licencias, con poder discrecional para tomar decisiones en tales actos en el qué, cómo, cuándo, y con quién; si esta persona no tuviera la obligación de rendir cuentas al sistema, lo expone a la vulnerabilidad de la corrupción.

Esta fórmula fue muchos años la base para tomar decisiones en diversos países respecto de la creación y aplicación de políticas públicas; pero del análisis de la misma se observa que con base en ella, la corrupción sólo deriva de decisiones unipersonales por la búsqueda de un beneficio y que la respuesta a ella es la aplicación de sanciones y mecanismos de vigilancia, al estar enfocada a las decisiones de individuos y no a problemas colectivos y soluciones que atiendan a las dificultades de sistemas institucionales (países y empresas, sin menoscabo de las interpersonales).

Ciertamente, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), señala los efectos negativos que causa la corrupción:

*La corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia. Esto causa la ajena a los inversionistas y desalienta la creación y el desarrollo de empresas en el país, que no pueden pagar los "costos" de la corrupción.<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, Artículo UNODC y Corrupción, Fuente: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/index.html>, consultado el 01 de abril de 2017.

Sumado a lo anterior, Miguel Carbonell<sup>13</sup>, cita como factores que favorecen la corrupción política los siguientes:

1. Salarios y remuneraciones públicos de muy bajo nivel,
2. Falta de estabilidad en el empleo,
3. Impunidad,
4. Sobrerregulación administrativa,
5. Conflictos de intereses,
6. Magnitud económica en la toma de decisiones,
7. Falta de competencia en algunos sectores del mercado y
8. Falta de organización administrativa.

De igual manera, Rodolfo Silva, indica una clasificación de posibles causas de la corrupción, a las cuales divide en: específicas, genéricas y causa última de la corrupción (éste último concepto, de Francisco Laporta) que son coincidentes con las posturas de Miguel Carbonell, como propuestas de corrupción *específica* de la Administración Pública, las cuales son de naturaleza económica, política y jurídica (en el ámbito laboral y administrativo).

Rodolfo Silva expone en concreto, que las llamadas **causas genéricas**, atienden principalmente a razones de índole monetaria, aunque también refiere a problemas institucionales; pues de su definición se desprende tal concepción, dado que *se entiende por causas genéricas aquel conjunto de circunstancias sociales y económicas que parecen favorecer la aparición de la corrupción.*<sup>14</sup>

---

13 Carbonell, Miguel, *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción: una mirada constitucional*, México, D.F., UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009; p. 9; citando a Francisco Javier Laporta, en su obra: *La corrupción política. Introducción general*.

14 Méndez Silva, Ricardo (Coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010; pp. 219 y 220; y Silva Rodolfo, "Corrupción Política y Responsabilidad de los Servidores Públicos".

Para su comprensión integral, como Coordinador de Temas Relativos a la corrupción, Ricardo Méndez Silva<sup>15</sup> destaca como origen de la corrupción lo siguiente:

- 1) *Rápido crecimiento económico y modernización como consecuencia de un cambio de valores, de la aparición de nuevas fuentes de riqueza y poder, y de la paralela expansión de la administración.*
- 2) *Incremento sensible de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas, de modo que la política se convierte en un medio de promoción profesional y social.*
- 3) *Cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica, por ejemplo, mediante la apertura de una economía autárquica a la competencia internacional, y el consiguiente incremento de oportunidades económicas en un contexto competitivo y desconocido*
- 4) *Desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para desempeñar su papel, que puede conducir a buscar dichos recursos mediante prácticas poco ortodoxas.*

Como se observa, las llamadas *causas genéricas*, atienden principalmente a razones de índole monetaria, aunque también refiere a problemas institucionales.

Con la intención de completar sus ideas en cuanto a la *causa última de la corrupción*, en atención al concepto de Javier Laporta, Rodolfo Silva expresó que *en último término, la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésta es la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso*

---

<sup>15</sup> Ídem.

*ese sistema o ese antídoto tendrán mucha más fuerza si son internos al individuo (educación, convicciones, etcétera.) que si son meramente externos.*<sup>16</sup>

La descripción de esta causa última de la corrupción, atiende a la voluntad de la persona de actuar correctamente o no; por lo que será entonces una cuestión de ética en el actuar público, con independencia de que sean servidores públicos o particulares.

Lo anterior guarda relación con lo dispuesto en la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a los principios a los cuales deberán atender los servidores públicos en su actuar; especialmente bajo el principio de *honradez*, para lo cual según Jean Claude Tron Petit, *debe atenderse y fundar la actuación en la buena fe, la verdad y, en general, las virtudes que la moral pública aconseje, se trata más de una actitud que dé resultados o consecuencias concretas.*<sup>17</sup>

La corrupción es definitivamente un mal presente en todas las sociedades, pero la manera en que impacta en cada Estado dependerá de factores políticos, económicos, jurídicos, históricos y culturales; teniendo consecuencias de mayor impacto en algunos países y de menor o casi nulo en otros.

Igualmente, los factores, características y causas que favorecen el desarrollo de la corrupción política mencionados por Miguel Carbonell y Rodolfo Silva, pueden servir como punto de referencia para reflexionar si en México son determinantes para que exista la corrupción en el país o si existen otras causas.

La organización *Transparencia Internacional*, publica año con año un indicador que evalúa los niveles de percepción de la corrupción en el sector público alrededor del mundo, denominado Índice de Percepción de Corrupción (IPC). Es

---

<sup>16</sup> *Ibíd*em, pp. 220 y 221.

<sup>17</sup> Tron Petit, Jean Claude, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2005, p. 17.

lamentable que, en las estadísticas de esta institución, en donde evalúa los niveles de percepción de la corrupción a casi doscientos países, donde el puntaje va del 0 (cero) al 100 (cien) (0 indica mayor percepción de corrupción y 100 nula); nuestro país ocupa lugares vergonzosos de la región y el mundo, con la tendencia de que cada año, obtenga peor puntuación.

El año 2016 el puntaje fue de 30, ocupando el lugar 123 de los 176 países evaluados; en 2017, obtuvo 29 puntos, llegando al puesto 135 de 176 y en el año 2018, consiguió 28 puntos, ubicándose en la posición 138 de 180 países, a nivel global. Estos datos sitúan a México como el país peor calificado de entre los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>18</sup>.

En otra perspectiva, a nivel nacional, también se presentaron resultados negativos en la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI)<sup>19</sup>, ubicó a la corrupción en el segundo lugar de entre los problemas que más preocupan a los mexicanos con un porcentaje de 50.9%; en estas estadísticas es preciso mencionar que la corrupción no atañe únicamente al sector público, sino también se gesta en gran proporción en los sectores privado y social.

Dentro de la sociedad civil, se han realizado esfuerzos para tener información sobre actos de corrupción y, en esto, el proyecto *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa (IC500)*<sup>20</sup> es una iniciativa formada por la Asociación Civil *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, así como *Transparencia*

---

18 Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción*, Fuente: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>, consultado el 20 de diciembre de 2018.

19 Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015*, Fuente: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_05\\_01.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_05_01.pdf), consultado el 15 de marzo de 2017.

20 Con esta página, se vincula el proyecto del sector privado para tener parámetros más confiables en su combate a la corrupción. *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa (IC500)*, Fuente: <http://www.integridadcorporativa500.mx/>, consultado el 15 de marzo de 2017.

*Mexicana* y el grupo *Expansión*; con la finalidad de llevar a cabo la medición acerca de la evaluación de compromisos adquiridos por diversas empresas mexicanas para mejorar las políticas de integridad y ética en el sector privado, teniendo como finalidad coadyuvar al combate a la corrupción.

Por ello, podemos concluir que en la lucha contra la corrupción no existe una solución única, sino que se deben conjuntar esfuerzos para que, en todos los ámbitos de los sectores público, privado y social, con proyectos específicos.

### **1.1.2 Medidas de protección: significado, descripción estadística y prácticas institucionales**

Vistos los problemas medulares de la corrupción, realizamos consideraciones inherentes a la impunidad por estos actos. Una de las razones por las que ante tantos actos de corrupción que se sabe se realizan, no son sancionados, es porque estos no siempre se denuncian.

El verbo **denunciar** ocupa un lugar importante en el presente trabajo, pues su significado implica *avisar o dar noticia de algo*.<sup>21</sup>

Con una idea identificada con lo institucional y el Derecho, la denuncia se expone como *un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos*<sup>22</sup>; reconocido con cierto matiz complementario, por Transparencia Internacional bajo el término **denuncia de irregularidades**<sup>23</sup>:

---

21 **Diccionario de la Real Academia Española**, Fuente: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=denunciar>, consultado el 13 de marzo de 2017.

22 **Diccionario Jurídico Mexicano**, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, T. III, p. 90.

23 *Ibidem*, p. 45.

*Esta expresión hace referencia a la alerta emitida por un empleado, director o tercero externo con la intención de revelar una situación de negligencia o abuso en las actividades de una organización, organismo gubernamental o empresa (o de uno de sus socios comerciales) que suponga una amenaza para el interés público, así como la integridad y prestigio de la organización.*

En el mismo sentido, la OCDE hace referencia en su *Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre la Integridad en México 2017*, al “Barómetro de Corrupción Global” de Transparencia Internacional<sup>24</sup>, mencionando como segunda causa por la cual los mexicanos no reportan actos de corrupción, la de tener miedo de las consecuencias en caso de que lo hicieran.

En consecuencia de los datos referidos, se debe otorgar a las personas y a las instituciones la seguridad de que no existirán consecuencias perjudiciales para el caso en que denuncien, por el contrario, es necesario contribuir con el fortalecimiento de la cultura de la denuncia para que las autoridades, en su caso, castiguen a los servidores públicos y los particulares responsables de actos de corrupción que afectan las relaciones sociales (como impacto sociológico); de lo contrario, no habrá seguridad en las personas, familias, el empleo e incluso patrimonio.

Derivado del impacto negativo consecuencia de la falta de denuncia de irregularidades y actos de corrupción por el miedo que tienen las personas (particulares y servidores públicos) de denunciar, se obvia la necesidad de contar con medidas de protección aplicables a cada sector (público, privado y social), para así fomentar la denuncia de anomalías relacionadas con actos de corrupción.

---

24 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la Integridad en México 2017*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>, p. 17, consultado el 24 de noviembre de 2017.

Con la intención de acotar definiciones, es preciso definir que la palabra “medida” significa *disposición o prevención*<sup>25</sup>, la cual emparentada a la palabra “proteger”, cuyo significado es *resguardar a una persona, animal o cosa de un perjuicio o peligro, poniéndole algo encima, rodeándolo, etc. o amparar, favorecer, defender a alguien o algo*<sup>26</sup>, se amplía la perspectiva del tema de estudio, al tenor de lo que hemos descrito.

En ese sentido, es necesario abundar en la legislación positiva mexicana y exponer que en materia administrativa no se encuentra la definición de “medida de protección” como tal; sin embargo, es indudable que dicha figura se ha desarrollado en materias diversas, como es el caso de las cuestiones penales, en que se cuenta con un marco legal de referencia; el cual se encuentra en este tema, principalmente integrado por: la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2012 y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Sin embargo, los doctrinarios Franz Chevarría y Martha Silvestre, apuntan una definición de las medidas de protección en materia administrativa refiriéndolas como:

*... conjunto de garantías, a las que los denunciantes pueden invocar, a fin de garantizar la protección de sus derechos frente a cualquier acto de represalia real o posible. Dada su naturaleza tuitiva comprenden acciones orientadas a proteger el ejercicio de los derechos de los denunciantes, ya sean en el ámbito laboral como la prohibición de despido, sanciones a quienes cometen represalias, entre otros; así como en su integridad personal ya sea prestándole protección personal,*

---

25 Diccionario de la Real Academia Española, Fuente: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=OIAN0dp>, consultado el 20 de marzo de 2017.

26 Diccionario de la Real Academia Española, Fuente: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=proteger>, consultado el 20 de marzo de 2017.

*reserva de su identidad, traslado a otro lugar de residencia, cambio de identidad, comparecencia a los tribunales a través de medios alternativos como la voz distorsionada, etc.*<sup>27</sup>

Los autores de referencia en la definición que se expone, contemplan dos tipos de medidas de protección; las físicas y las laborales, enunciándolas como un conjunto de garantías y señala que dichas medidas serán aplicables a los denunciantes; sin embargo, no se propone en ella qué autoridades pudieren ser las facultadas para otorgarlas.

Con estos conceptos, es necesario tomar en cuenta que los pilares para poder determinar una debida protección, son tres: el primero, refiere a señalar el tipo de medidas; el segundo, atiende al universo de sujetos a quienes se otorgará la protección y el tercero, la(s) autoridad(es) facultada(s) para otorgar la protección.

Para el tercer pilar, es preciso puntualizar que no únicamente debe indicarse qué autoridad es la responsable institucional, sino que tenga otorgadas de manera expresa las facultades para ello; así como la posibilidad material para determinar los mecanismos o procedimientos que deben de seguir para otorgar la protección, establecer los supuestos a considerar para que la autoridad estipule los casos en que se otorgará y, no menos importante, deberá contar con los recursos tanto económicos como humanos para llevar a cabo dichas acciones.

La Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Departamento de Cooperación Jurídica, publicó el *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*, como insumo a los países integrantes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, para que puedan tomar dicho proyecto como referencia en la creación de la normatividad interna que contemple todo lo

---

<sup>27</sup> Chevarría Franz y Silvestre Martha, **Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa**, Madrid, Programa EUROSOCIAL, 2013, p.18.

relacionado a protección de denunciantes y testigos que denuncien actos de corrupción.

La intención es que los países miembros de la OEA (de la cual nuestro país es parte), puedan desarrollar mejores y más eficientes mecanismos para aplicar con eficacia y eficiencia las medidas de protección y con ello también dar cumplimiento a los compromisos jurídicos internacionales adquiridos ya suscritos y ratificados.

En efecto, en el artículo 2 del Proyecto de Ley Modelo en mención, se encuentra una definición amplia de *medidas de protección*<sup>28</sup>, la cual se considera es de relevancia tener presente para el resto del presente trabajo. Para resaltar su importancia, tenemos que:

**Primero.** Las medidas de protección son definidas como el *conjunto de medidas dispuestas por la autoridad competente.*

**Segundo.** Están *orientadas a proteger el ejercicio de los derechos personales y laborales de los denunciantes y testigos de actos de corrupción.*

**Tercero.** Se considera también *el procesamiento administrativo o judicial de los actos de corrupción.*

**Cuarto.** *Su aplicación dependerá de las circunstancias y condiciones de vulnerabilidad evaluadas por la Autoridad Competente y, de ser el caso, se hará extensible a su cónyuge o conviviente, ascendientes, descendientes y hermanos.*

Con tales definiciones podemos encontrar elementos base que son indispensables en el estudio y desarrollo de las medidas de protección en materia administrativa.

---

28 Departamento de Cooperación Jurídica, Organización de Estados Americanos, **Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciantes y testigos**; [http://www.oas.org/juridico/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf), consultada el 27 de febrero de 2017.

### 1.1.3 La naturaleza jurídica de las medidas de protección

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ley suprema de la Unión, junto con el bloque jurídico que implica y acorde al artículo 133, permite entender lo referente en los artículos 1° y 6 en el sentido de la temática:

*Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*(...)*

*Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*<sup>29</sup>

A pesar de lo previsto en la exposición de dichos artículos, respecto del goce pleno de los derechos humanos y de la libre manifestación de ideas, en México existen diversos ejemplos de transgresión mediante ataques a ciudadanos en general, a defensores de Derechos Humanos y periodistas que han sido hasta privados de la vida o de sus derechos por denunciar públicamente actos de corrupción.

En el caso de los periodistas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), publicó el 17 de noviembre de 2016, el informe de su Directora General<sup>30</sup> sobre la seguridad de estos y el peligro de la impunidad; en este México tuvo el quinto lugar, dentro de los Estados miembros más peligrosos para ser periodista.

Es preciso mencionar que, durante el año de 2017, se reportaron trece asesinatos de periodistas, siendo que a la mayoría de ellos se les relacionó con la denuncia pública de actos de corrupción y vínculos de servidores públicos con narcotraficantes o la delincuencia organizada.

Jean Claude Tron Petit<sup>31</sup> apuntó que *La Administración debe promover las mínimas condiciones para que los derechos constitucionales de los individuos y de los grupos, sean reconocidos y ejercidos de manera real y efectiva, otorgando subvenciones o prestaciones si fueren necesarias.* De esta premisa resalta la preocupación por la incidencia de delitos o conductas antijurídicas contra los

---

29 Artículos 1 y 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

30 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), **Informe de la Directora General de la UNESCO sobre la seguridad de los periodistas y el peligro de la impunidad**, Fuente: [http://en.unesco.org/sites/default/files/unesco\\_report\\_spanish\\_rgb.pdf](http://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_report_spanish_rgb.pdf), consultado el 21 de enero de 2018.

31 Tron Petit, Op. Cit., p. 210.

derechos de todos y la necesidad de controlarlos. Sin embargo, la incertidumbre e inseguridad prevalecen y es por ello, que con base en los datos de percepción de la corrupción y el miedo a las consecuencias que pudieran tener quienes denuncien actos de corrupción, es menester la aplicación de las medidas de protección por denuncias de posibles actos de corrupción.

El temor ante las posibles represalias, contra quienes libremente aportan a las autoridades competentes todos los indicios (a su alcance) de prueba para la acreditación de la comisión de actos de corrupción y someter a los responsables al procedimiento administrativo sancionador y en su caso, sean sancionados conforme a Derecho, es uno de los principales motivos por lo que la denuncia no se lleva a cabo a pesar de contar con medios de prueba.

Asimismo, por lo que hace al artículo primero Constitucional, respecto del goce de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, es menester mencionar que a partir de la firma de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), las autoridades mexicanas adquirieron el compromiso más grande en materia de combate a la corrupción; debiendo crear políticas públicas, mecanismos anticorrupción y llevar a cabo modificaciones en la legislación nacional para homologar en el ámbito de lo posible, esta con lo dispuesto por la CICC y con las mejores prácticas internacionales de la materia.

Por lo anteriormente mencionado, surge la necesidad de desarrollar en nuestros instrumentos jurídicos, la figura de las medidas de protección, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, con los elementos jurídicos necesarios para su aplicación y no únicamente dejarlo en la esfera del Derecho Penal.

A pesar de existir legislación que atiende dicha necesidad, aún en la práctica, los titulares de las instituciones creadas para ello, hasta hoy no han realizado esfuerzos trascendentes para disminuir el índice de impunidad y aumentar la

confianza ciudadana, reflejado en los resultados que miden la ineficiencia y la apatía para ponerse a nivel de las exigencias de la sociedad y el Derecho.

## **1.2 Estado-Autoridad, su apología y adecuación genérica al objeto de estudio**

El Estado Mexicano se conforma por tres elementos: Territorio, población y gobierno. El territorio, es el espacio físico (terrestre, aéreo y marítimo) legal y legítimamente constituido y reconocido como parte del país. La población mexicana, la conformamos aquellos seres humanos que residimos en el territorio nacional. Por último, el elemento esencial del Estado en el que enfocaremos atención, es el gobierno (o poder público), el cual en términos del artículo 39 constitucional es aquel que *dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*<sup>32</sup>, el cual se divide en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en tres órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

Estos tres elementos que conforman al Estado, se complementan con el Derecho como elemento indispensable que les rige. La creación, aplicación e interpretación de normas es una actividad cotidiana del poder público en el que también interviene la población, a quienes, en el entendido de que el poder público se instituye en su beneficio, están dirigidas las normas.

En concordancia con el referido orden normativo, Hans Kelsen puntualiza que, *si por el término "Estado" se entiende una comunidad de hombres, debe admitirse que esta comunidad está constituida por un orden normativo que regula la conducta mutua de los hombres que, como se suele decir, "pertenecen" o "forman" esta comunidad.*<sup>33</sup> Es así que se concatenan los elementos del Estado con las normas y, Hans Kelsen afirma que *el tercer elemento del Estado que la teoría tradicional considera en adición al territorio y al pueblo del Estado, el*

---

32 Artículo 39, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

33 Kelsen, Op. Cit., p. 53 y 54.

*poder o fuerza del Estado, es la **eficacia o efectividad del orden jurídico***<sup>34</sup>, realizando así una identificación inseparable de pueblo y poder, mediante un orden normativo que los une.

Por su parte, Ignacio Burgoa considera que *el orden jurídico, como conjunto de normas positivas, no se crea sin una causa eficiente.*<sup>35</sup> Y afirmó que *si el Estado fuese sólo el orden jurídico, se preferirían los otros dos elementos*<sup>36</sup>, refiriendo imprescindibles del Estado a la población, como elemento condicionante para la existencia de un Estado y al poder público, como sujeto que ejerce el orden normativo.

Al Estado debe entenderse como un todo, una estructura que tiene como base al territorio, la población y el gobierno mediante el poder público, pero se encuentra unida por diversos elementos sociales, culturales, políticos y jurídicos que dan sentido a su existencia.

En atención al poder público o gobierno, como elemento accionante del Estado, Gabino Fraga deduce a la actividad del Estado como *el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga*<sup>37</sup>; idea que se complementa con la expuesta por Ignacio Burgoa, pues describió al Estado como institución pública con personalidad jurídica para el cumplimiento de fines sujetos a tiempo y espacio determinados. En ese sentido, estableció que *para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica.*<sup>38</sup> De ahí que surja la noción *del poder público o poder estatal*, señalando que tal poder se

---

34 *Ibíd*em, p. 58.

35 Burgoa, Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, México, Porrúa, 5ª ed., 1984, p. 96

36 *Ídem*.

37 Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, México, Porrúa, 40ª ed., 2000, p. 13.

38 Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 254

despliega en tres funciones: *la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional.*

De ésta acotación, se destaca para el estudio del presente trabajo, la función administrativa, entendiendo por ella *la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo*<sup>39</sup>, precisando que *como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de **actos de autoridad** específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo".*<sup>40</sup>

Con estos elementos doctrinales como base y destacando el marco de la acción del Estado a través de las autoridades, los actos administrativos constituyen la base para determinar que la tarea administrativa *constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico. Este último elemento significa que dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.*<sup>41</sup>

En consecuencia, el binomio Estado-Autoridad se relaciona con el principio de legalidad al que se hayan constreñido los servidores o funcionarios públicos, en quienes recae la actuación concreta de la ejecución de la ley en nombre y representación del Estado.

Así se expone también por Luis Humberto Delgadillo, al señalar que:

*Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de **competencia legal y reglamentaria**. Son precisamente las normas*

---

39 Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 53.

40 Burgoa, Ignacio, Op. Cit., p. 720.

41 Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 99.

*jurídicas las que prevén la **existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances**. Las normas dispone el cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.*<sup>42</sup>

En el mismo sentido, comparten discurso en su esencia con los criterios del Poder Judicial, quien bajo la potestad de interpretar al orden jurídico ha interpretado lo correspondiente a las facultades y competencia del Estado. En efecto, en atención a lo anterior, se encuentra Tesis Aislada:

*FACULTAD EXPRESA, SIGNIFICADOS DE. La facultad expresa debe entenderse de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice, y puede ser: a) En oposición a facultades implícitas; b) **Como forma de atribución de competencias de los funcionarios**; y, c) Como elemento de garantía de la autoridad competente. De lo anterior se desprende que no basta para reconocer tal o cual carácter el que se manifieste ostentar determinado cargo, ni tampoco puede aceptarse en virtud de la imputación de alguna conducta efectuada por la contraparte. (Tesis Aislada número 195084)<sup>43</sup>.*

Es así que las actuaciones de las autoridades administrativas, a través de todos los funcionarios públicos que las componen, deberán ser expresas en un instrumento normativo y no podrán ir sus actos, más allá de lo previsto en las disposiciones jurídicas de la materia; ello en atención a la garantía de legalidad, la cual dentro de la normatividad mexicana, se encuentra dispuesta en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que en todo acto de autoridad se deben señalar los dispositivos que facultan a quien lo emita y definan el carácter con que éste actúa.

---

42 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 5ª ed., 2005, p. 65.

43 Tesis Aislada número 195084, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre 1998, p. 1047.

Ello se complementa con lo expuesto por Gabino Fraga, al indicar que *el acto material constituye el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo, en cuyo caso también interesa al derecho porque sólo puede ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales importa no la nulidad del acto porque no se puede nulificar un acto material, pero sí una restitución o una causa de responsabilidad.*<sup>44</sup>

### **1.3 Las responsabilidades administrativas: una descripción general de su marco legal vigente**

A pesar de la constante búsqueda de instrumentos, mecanismos y reformas a la legislación que atiendan a las necesidades actuales del combate a la corrupción, no se ha consolidado el andamiaje jurídico necesario para combatir de manera efectiva este mal, aún los elevados esfuerzos realizados en diversos países, ya que como se sabe y observa, la corrupción afecta a todas las Naciones y en todos sus ámbitos.

En México, después de consultar durante años a expertos en materia de combate a la corrupción y políticas públicas, tanto nacionales como internacionales, condensando mejores prácticas internacionales derivadas de Convenciones Internacionales, con “propuestas” de todos los partidos políticos y conjuntando opiniones dentro de los poderes legislativos en el orden federal y estatales; se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (el 27 de mayo de 2015) por Decreto, las reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción<sup>45</sup>.

---

44 Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 62 y 63.

45 Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo 2015, Edición Vespertina, Fuente: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

Reformando 14 artículos (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122) a la Constitución, destacando las modificaciones a la fracción XXIV del artículo 73 el que señala la potestad del Congreso para *expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113*<sup>46</sup> y a la fracción XXIX-V del mismo artículo, en la cual se faculta al Congreso *para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.*<sup>47</sup>

Asimismo, se reforma la denominación del Título Cuarto Constitucional para quedar *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado*, lo cual es un parte aguas del Derecho Disciplinario Sancionador, ya que a nivel constitucional se establece a los particulares como probables responsables en la comisión de faltas administrativas (graves), en conjunto con servidores públicos.

En cumplimiento a las facultades del Congreso que se expresaron anteriormente, el 18 de julio de 2016 se hicieron públicos cinco Decretos en el Diario Oficial de la Federación, para dar cumplimiento a las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, con los cuales, se crean la Fiscalía Especializada en Materia Anticorrupción, el Sistema Nacional Anticorrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (anteriormente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa); se fortalecen las potestades y otorgan nuevas atribuciones a la

---

46 Fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

47 *Ibidem*, fracción XXIX-V.

Auditoría Superior de la Federación y al Poder Ejecutivo Federal mediante la Secretaría de la Función Pública.

De dichos Decretos, se destaca la publicación de dos Leyes relacionadas estrechamente con el tema que nos ocupa: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), es el dispositivo jurídico con el cual nace un andamiaje interinstitucional que será la base de esta lucha contra la corrupción que afecta al país.

Este Sistema tiene por objeto la creación de directrices, propuestas de políticas públicas y mecanismos de coordinación entre los órganos de combate a la corrupción de los tres órdenes de gobierno para detectar y evitar la recurrencia de comisión de faltas administrativas.

En esta gran maquinaria se contemplan cuatro pilares que la erigen: El Comité Coordinador (CC), el Comité de Participación Ciudadana (CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (sistema paralelo al SNA) y los Sistemas Locales Anticorrupción en las Entidades Federativas. Los Comités se conforman por:

**Comité Coordinador del SNA**

- Representante del Comité de Participación Ciudadana (Preside el Comité Coordinador).
- Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Titular de la Secretaría de la Función Pública.
- Titular de la Auditoría Superior de la Federación.
- Representante del Consejo de la Judicatura de la Federación.
- Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Comité de Participación Ciudadana**

**5 Ciudadanos** destacados por su contribución a:

La Transparencia

El Combate a la Corrupción

La Rendición de Cuentas

\*elaboración propia.

El Comité de Participación Ciudadana se conforma con cinco ciudadanos elegidos por una Comisión de Selección (integrada por nueve integrantes del Senado de la República para realizar el proceso de evaluación y selección), el cual se conformará con ciudadanos destacados por su aportación en materia de transparencia y combate a la corrupción, quienes tendrán la representación social y vínculo con las organizaciones de la sociedad civil y la academia, dentro del Comité Coordinador, en el cual tiene como función total la propuesta de lineamientos bases, proyectos e instrumentos para mejorar y regular las materias correspondientes a la LGSNA y la LGRA.

El Comité Coordinador es el órgano colegiado conformado por titulares y representantes de los tres poderes dentro de la Federación, presidido por un representante del Comité de Participación Ciudadana; esta instancia tiene entre sus potestades establecer mecanismos de coordinación entre todos sus integrantes para diseñar, promover y evaluar políticas públicas que contribuyan al combate a la corrupción.

Actuando de manera paralela al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), existe el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), como un mecanismo interinstitucional de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los órdenes de gobierno Federal y Estatal; cuya finalidad es intercambiar información, mejores prácticas y documentación respecto de la fiscalización de recursos públicos. El SNF cuenta con un Comité Rector integrado por:

**Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización**

- Titular de la Secretaría de la Función Pública (Preside el Comité).
- Titular de la Auditoría Superior de la Federación (Preside el Comité).
- 7 miembros rotatorios de las Entidades de Fiscalización Locales y Secretarías u Homólogas en las Entidades Federativas

\*elaboración propia.

El último pilar que conforma el SNA, pero no por ello menos importante, son los Sistemas Anticorrupción Locales, los cuales se integrarán conforme lo establezcan las leyes de las propias entidades federativas de la materia, procurando la homologación en cuanto a conformación y desempeño de actividades y acciones al Sistema Nacional.

Como se observa, esta Ley crea los mecanismos interinstitucionales que conforman la plataforma para la instauración de políticas públicas que coadyuven con la parte sancionadora que se manifiesta en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mediante el combate a la corrupción desde el ámbito preventivo.

La segunda Ley base para entender el actual panorama en el combate y prevención de la corrupción, es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de la cual se destaca que establece una reingeniería del sistema de responsabilidades administrativas que inició en 1983, desde el universo de sujetos a quienes es aplicable, hasta las nuevas autoridades con facultades para aplicarla.

La referida Ley, tiene por objeto *distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.*<sup>48</sup>

En ese sentido, de la LGRA se destacan las obligaciones de los servidores públicos (siendo una de las más importantes, la de presentar declaración patrimonial, de intereses y constancia de declaración fiscal); la forma en que el sector público y privado coadyuvan en el combate a la corrupción; así como el procedimiento de responsabilidades administrativas, el cual se inicia a partir de

---

48 Artículo 1 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

denuncias, derivado de auditorías o de oficio y la determinación de la existencia de faltas administrativas graves y no graves para servidores públicos; la facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de conocer e imponer las sanciones de las faltas administrativas graves y de particulares; asimismo es importante destacar que quienes se hallan sujetos a esta Ley, además de servidores públicos en activo, se incluyen a ex servidores públicos y a los particulares (personas físicas o morales) vinculados con las denominadas faltas administrativas graves.

En las fracciones XIV a XVI del artículo 3º.<sup>49</sup> de la Ley General, se define lo relativo a la clasificación de las faltas administrativas, describiendo a estas como:

*XIV. **Faltas administrativas:** Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;*

*XV. **Falta administrativa no grave:** Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;*

*XVI. **Falta administrativa grave:** Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;*

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

En suma, las faltas no graves de los servidores públicos, corresponden al incumplimiento de obligaciones, derivadas de su desempeño como servidores públicos, las cuales en su mayoría se encontraban contempladas en la derogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; por

---

49 *Ibíd*em, artículo 3, fracciones XIV a XVII.

lo que hace a las faltas administrativas graves, estas se describen en los artículos 52 a 64 de la Ley, siendo en la mayoría de los casos figuras administrativas que se asemejan a los tipos penales dispuestos en el Título Décimo (*Delitos por hechos de corrupción*) del Código Penal Federal<sup>50</sup>.

Es necesario que en todo momento se realice la distinción entre las faltas administrativas y los delitos, tanto en descripción, como en ámbito de competencia. Este apuntamiento, lo señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, haciendo notar la diferencia del ámbito penal y administrativo señalando que *cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.*<sup>51</sup>

En cada caso, existen en efecto diferencias tanto en su naturaleza como en la causa generadora, a pesar de que ambas tengan como común denominador una conducta antijurídica. Igualmente, por el paralelismo de las formas, la LGRA señala que para la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas establece diversas autoridades que estarán facultadas para observar cada etapa del procedimiento administrativo sancionador a manera de los juicios orales en materia penal.

En cuanto al proceso de investigación; será la autoridad *en las Secretarías, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado,*

---

50 Título Décimo del Código Penal Federal.

51 Delgadillo, Gutiérrez, Op. Cit., p. 27.

*encargada de la investigación de Faltas administrativas.*<sup>52</sup> Ésta autoridad recibirá e instruirá la investigación a partir de denuncia, derivado de auditorías o de oficio, realizará diligencias de investigación a efecto de determinar la existencia o inexistencia de una falta administrativa y una vez concluida esta etapa y analizados los hechos, de existir elementos para determinar la existencia de faltas administrativas, las calificará de graves o no graves, y si en su caso, se encuentran particulares vinculados con faltas graves; se elaborará un acuerdo de calificación de la falta y un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), el cual se presentará ante la segunda autoridad que interviene en este procedimiento, la autoridad substanciadora.

Funge como autoridad substanciadora, *las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.*<sup>53</sup> Dicha autoridad continuará con el procedimiento desde el momento en que admite el IPRA que le haya remitido la autoridad investigadora, a continuación se cita a las partes a la audiencia inicial y se dictará acuerdo para que las partes presenten las pruebas que consideren pertinentes; posterior a ello el expediente se turnará a la autoridad resolutora.

Es necesario precisar, que las facultades de las autoridades substanciadoras, en ningún caso podrán ser ejercidas por las autoridades investigadoras.

Por último, interviene en el procedimiento de responsabilidad administrativa la autoridad resolutora, la cual en *tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente.*<sup>54</sup> Acorde a lo

---

52 Fracción II, artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

53 *Ibidem*, fracción III.

54 *Ibidem*, fracción IV.

descrito y en este punto, se tiene que, para el caso del Gobierno Federal, conocerá de faltas graves y de particulares, la Sección Tercera del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, facultado para imponer las sanciones que corresponden en la materia que nos ocupa.

Una vez expuestas las consideraciones generales del desarrollo del procedimiento de responsabilidades administrativas, es menester enfocar la atención en el artículo 64 de la LGRA, el cual revela a las medidas de protección como parte de esta Ley; a pesar de ello, no basta tener la certeza de su legalidad ya que, de la lectura de dicho artículo, no se desprende que esta figura se encuentre debidamente regulada o que remita a legislación secundaria o reglamentación que desarrolle dicha figura.

Este artículo forma parte del Capítulo II de la LGRA, denominado *De las faltas Administrativas graves de los Servidores Públicos*. El contenido del artículo 64 refiere:

*Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:*

*I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;*

*II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y*

*III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.*

*Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.*

La incertidumbre y falta de precisión en la Ley que nos ocupa, respecto de la posibilidad de solicitar medidas de protección en los casos de ser servidor público denunciante de faltas graves o testigo en el procedimiento, sin que en ella se contenga un apartado especial sobre cuáles son o serían tales medidas, los procedimientos claros para solicitarla y que autoridades deberían otorgarlas; pues al tenor del referido procedimiento de responsabilidades administrativas, no existe remisión a un marco legal paralelo o reglamentación secundaria que contemple el desarrollo y aplicación de dichas medidas.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MEDIDAS DE PROTECCIÓN E INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES**

En el Capítulo que antecede, se describen el concepto de *medidas de protección*, la concepción doctrinal de la corrupción y los efectos que causa en el marco de su aplicación institucional, así como su impacto en el ámbito social, jurídico y económico. Por lo que hace a la potestad del Estado, se observa el ámbito de atribuciones que le son conferidas a las diversas autoridades para actuar respecto de las responsabilidades administrativas tanto de servidores públicos, como de particulares.

Asimismo, es posible comprender que a pesar de que la corrupción no es un problema que afecte únicamente al Estado Mexicano, resulta preocupante el lugar que ocupa México respecto de los demás países en el contexto de las estadísticas publicadas por organismos internacionales; cuyos efectos negativos inciden en la gobernabilidad, en la economía y las relaciones internacionales, lo cual incide en el ejercicio del gasto público y la credibilidad de los ciudadanos en su gobierno.

Dado lo anterior, con la intención de acabar con la corrupción en todas sus formas, la comunidad internacional se vio en la necesidad de crear mecanismos de cooperación para prevenirla y combatirla. A partir del año de 1996, el término “corrupción” se fue posicionando con más fuerza, al ver que tal fenómeno social afectaba las relaciones institucionales, intensificándose los esfuerzos de las Organizaciones y los Estados, para buscar posibles soluciones con la creación de instrumentos de cooperación internacional. Asimismo, los días nueve de diciembre se evoca el “Día Internacional contra la Corrupción”, buscando la sensibilización en los ámbitos público y privado, de los diversos problemas que esta ocasiona.

A partir de ello, derivado de años de trabajo, se ha llevado a cabo la firma y ratificación de diversas Convenciones que encabezan las Organizaciones

Internacionales más importantes, como lo son la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), las cuales buscan que los países adquieran y cumplan compromisos internacionales, para que de manera conjunta, los sectores público, social y privado de cada Estado, contribuyan en el combate a la corrupción y así consolidar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Ante lo expuesto, en este Capítulo se esbozarán los instrumentos jurídicos internacionales que contienen, entre otras, la figura de **medidas de protección** dentro de un marco de mejores prácticas en el combate a la corrupción.

## **2.1. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción**

En el año 2003, la Asamblea General de la ONU aprueba la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNANC, por sus siglas en inglés), calificado como el primer instrumento jurídico anticorrupción con normas y medidas aplicables a los países signatarios, quienes deben incluirlas a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos; este documento fue adoptado por el Estado mexicano el 31 de octubre de ese mismo año en la ciudad de Nueva York y en el 2004, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se formalizó y depositó la ratificación de la Convención, en la Sección de Tratados de la Sede de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 67 de la propia Convención<sup>55</sup>.

El 14 de diciembre de 2005 se publicó mediante Decreto<sup>56</sup> en el Diario Oficial de la Federación y con ello el Estado Mexicano se vinculó a dicha Convención para ejecutar acciones encaminadas al cumplimiento del objetivo de la misma.

---

55 Centro de Noticias ONU, **México ratifica la Convención de la ONU contra la Corrupción**, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=2722&criteria1=mexico#.WhYgiOriaM8>, consultado el 25 de marzo de 2017.

56 Diario Oficial de la Federación, del 14 de diciembre de 2005, Edición Matutina, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005), consultado el 25 de marzo de 2017.

La Convención cuenta con 71 artículos, distribuidos en 8 capítulos y señala en su artículo 1o, tres puntos medulares como finalidad:

**a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;**

**b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;**

**c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.<sup>57</sup>**

El inciso a), generaliza la necesidad de buscar medida que coadyuven en el combate eficaz y eficiente de la corrupción. En los incisos b) y c), se considera la cooperación internacional y la rendición de cuentas, respectivamente. Estos tres ejes considerados como finalidad primordial de la Convención, que tiene como objetivo erradicar la corrupción de manera integral es necesario contemplarlos como base de justificación para la creación y aplicación de políticas públicas, así como para la normatividad que al efecto se cree o modifique.

Derivado de ello, la figura de medidas de protección es primordial para el cumplimiento de las finalidades de la citada Convención dentro del enfoque global que ella pretende de manera preventiva y coercitiva.

Por lo que hace a la forma en que los países firmantes deben adaptar la Convención, el artículo 3 señala que *se aplicará, de conformidad con sus disposiciones, a la **prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción.***<sup>58</sup>

---

57 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, **Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción**, artículo 1, [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf), consultado el 25 de marzo de 2017.

58 *Ibidem*, artículo 3.

De lo anterior, se deduce que la *Convención* no sólo condena la corrupción, sino que implica la creación de mecanismos óptimos de mejora en la investigación y el establecimiento de prácticas de prevención; para lo cual, los Estados Parte se comprometen tanto a colaborar desde el ámbito de sus ordenamientos jurídicos, como a realizar las adecuaciones legales congruentes, en correspondencia con dicha *Convención*.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el Derecho Interno de cada uno, atendiendo a las necesidades y prioridades que estimen pertinentes, considerando en todo momento los principios rectores de los derechos humanos. Así está dispuesto en el artículo 65 de la propia *Convención*, señalando que:

*1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la presente Convención.*

*2. Cada Estado Parte podrá adoptar medidas más estrictas o severas que las previstas en la presente Convención a fin de prevenir y combatir la corrupción.*<sup>59</sup>

En razón de lo anterior, se concluye respecto de la obligación en el ámbito de aplicación de los Estados Parte que, en uso de su soberanía se hallan ante el deber de adecuar con claridad ante el contenido del instrumento internacional, su normatividad y atendiendo a la situación política, económica y social que cada uno de ellos presente.

---

59 *Ibidem*, artículo 65.

En consecuencia, para el cumplimiento de la Convención, se han considerado en el cuerpo de dicho instrumento diversos mecanismos para el combate a la corrupción, de los cuales dos de los más importantes son:

1. Establecer Códigos de Conducta para funcionarios, lo cual se encuentra designado en el artículo octavo de la Convención<sup>60</sup>.
2. El acceso a la información pública por parte de la población, lo cual se encuentra en el artículo décimo del instrumento en comento<sup>61</sup>.

Por lo que hace a los Códigos de Ética, estos se han permeado en nuestro país durante la última década, aplicándose a servidores públicos de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno. Respecto del acceso a la información pública, es considerado en México un derecho humano establecido por la propia Constitución Federal en el artículo 6to., asimismo, existen Instituciones encargadas de salvaguardar dicho derecho a nivel Federal y Estatal.

En este sentido, no cabe duda que el Estado Mexicano ha encaminado sus esfuerzos para coadyuvar en el combate a la corrupción y la rendición de cuentas con acciones concretas, como en los dos casos señalados, dando cumplimiento constante a gran parte de los compromisos internacionales adquiridos en esta materia; sin embargo no puede obtenerse un resultado completamente favorable, si no se atienden todos los aspectos que influyen para que el combate a la corrupción no sea aún una batalla ganada.

Relativo a ello, aún quedan asuntos pendientes de vital importancia; tal es el caso de las *medidas de protección*. Si bien, resulta útil que se pueda obtener información pública que en su caso, ofrezca elementos o indicios para la denuncia de actos de corrupción (de servidores públicos o particulares), si no se cuentan con mecanismos efectivos que les garantice a los denunciantes, a testigos que

---

60 *Ibidem.*, artículo 8.

61 *Ibidem.*, artículo 10.

podieran conocer de hechos relacionados con dicha información o a peritos que puedan afirmar con conocimientos científicos la veracidad de datos obtenidos por el ejercicio del derecho de acceso a la información; o que a pesar de la existencia de Códigos de Ética que regulen las acciones de los servidores públicos (apegados a normas superiores) que en los casos de incumplimiento, puedan ser sancionados, si al momento de formular una denuncia, testificar un acto o confirmar alguna información mediante un dictamen, no se garantiza una protección integral y en consecuencia de ello, no se atreverán a denunciar, ni fungir como testigos o peritos por temor a las represalias que pudieran existir en su contra o de las personas cercanas a ellos.

En los artículos 32 y 33 de la citada Convención es donde se aterriza de manera específica nuestro objeto de estudio: la protección a denunciantes, testigos, peritos o personas relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador.

El primero de ellos, refiere a la protección de testigos, peritos y víctimas:

*1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.*

*2. Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado e incluido el derecho a las garantías procesales, en:*

*a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información sobre su identidad y paradero;*

*b) Establecer normas probatorias que permitan que los testigos y peritos presten testimonio sin poner en peligro la seguridad de esas personas, por ejemplo, aceptando el testimonio mediante tecnologías de comunicación como la videoconferencia u otros medios adecuados.*

*3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo.*

*4. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán también a las víctimas en la medida en que sean testigos.*

*5. Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y consideren las opiniones y preocupaciones de las víctimas en etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.<sup>62</sup>*

Del análisis de este artículo podemos señalar que el carácter vinculante del Convenio y por ende, la adecuación normativa al interior de los Estados Parte, incluye el deber de instrumentar la protección eficaz y más amplia a testigos, peritos y víctimas (así como a sus familiares y personas cercanas) ante represalias o intimidación.

Las medidas consideradas para los referidos sujetos, contemplan protección física (incluyendo la reubicación), la prohibición de revelar su identidad y paradero, la garantía de testificar con la certeza procesal de su seguridad personal y mediante el uso de la tecnología pertinente.

Finalmente, para el caso de las víctimas, por afinidad y adecuación temática, el contenido de la Convención y en especial de estos artículos (32 y 33), deberían extenderse a las vías procedimentales administrativas en el Derecho Administrativo Sancionador.

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*, artículo 32.

Por lo que hace a la protección a los denunciantes, el artículo 33 dispone que:

*Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.*<sup>63</sup>

Del artículo citado, no se desprenden qué acciones específicas deban tomarse para proteger a los denunciantes, sino que únicamente señala que los Estados Parte deberán contemplar la posibilidad de adaptar dicho artículo como parte del compromiso global adquirido como firmante de la Convención, a partir de la incorporación de la figura de protección a denunciantes en los ordenamientos jurídicos internos.

## **2.2. La Convención Interamericana contra la Corrupción**

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), creada en 1996, es un instrumento jurídico internacional de cooperación entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la cual México es integrante fundador. Dicho instrumento sustenta su contenido en 28 artículos.

La CICC contempla en sus líneas, actos de corrupción que mundialmente son reconocidos como los más recurrentes y los que más daño ocasionan a los países, como lo son el soborno o el enriquecimiento ilícito; sin embargo, no son limitativas las conductas que puedan considerarse actos de corrupción.

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, artículo 33.

El apartado de Definiciones de ese instrumento, sirve para entender tres conceptos base que rigen la CICC: los sujetos de responsabilidad administrativa, sus funciones y los bienes que poseen.

En cuanto a los propósitos, se establecen dos como líneas rectoras, con la finalidad de *promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesario para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción* así como el de *promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.*<sup>64</sup>

Con base en los principios rectores descritos, en la CICC se marcan las directrices que coadyuvan en el combate a la corrupción, destacando que uno de los pilares de la Convención es el establecimiento de Sistemas de Protección de Denunciantes que deban contemplar los Estados Parte de esta Convención; esta figura se fija en el numeral 8, de su *Artículo III*, titulado “*Medidas preventivas*”, en donde se establece lee que:

*A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:*

*(...)*

*8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la*

---

64 Convención Interamericana contra la Corrupción, artículo II, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corruptcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.pdf), (consultado el 28 de abril de 2018).

*protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.*<sup>65</sup>

En relación a ello, debemos puntualizar la relación del numeral 8 con lo especificado en el numeral 9, el cual instruye que los Órganos de Control Superior, *desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas* para la sanción y erradicación de tales prácticas.

De los artículos citados, se puede decir que la efectiva aplicación de las *medidas preventivas* implica el conjunto de acciones dispuestas para crear sistemas sólidos y efectivos para el combate a la corrupción; destacando como una de las más importantes, establecer las citadas medidas de protección. Para ello, no se establecen mecanismos o acciones aisladas, sino que se determinó la creación de sistemas con una idea global, pues se contemplan como sujetos a protección no solo a los funcionarios públicos, sino también a los particulares.

### **2.3. El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción**

Con la finalidad de que trascendiera la CICC, en el año 2001, en el marco de la celebración de la Asamblea General, los Estados Parte de dicha Convención determinaron que para su correcta aplicación, debía crearse un mecanismo de seguimiento para la implementación de la misma de manera eficiente<sup>66</sup>. A partir de dicho acuerdo, se creó el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC), el cual comenzó operaciones en enero del año siguiente. Cabe destacar que el Estado Mexicano es Parte de este instrumento desde el año de su implementación.

---

65 *Ibidem*, artículo III.

66 Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Jurídicos, **La Convención y el MESICIC. Preguntas Frecuentes**, Fuente: [http://www.oas.org/juridico/spanish/faq\\_ac\\_sp.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm), consultado el 28 de abril de 2018.

El MESICIC es un instrumento que tiene por objeto apoyar a los Estados Parte de la CICC en su implementación; en la cual se considera la evaluación intergubernamental para la posterior formulación de recomendaciones derivadas de las valoraciones hechas entre Estados.

Este Mecanismo de Seguimiento se conforma por la Secretaría Técnica del Mecanismo (la cual se ejerce por la Secretaría General de la OEA) y dos órganos colegiados<sup>67</sup>: uno es la Conferencia de los Estados Parte, integrada por representantes de los Estados Parte de la CICC y tiene por objetivo instrumentar el MESICIC, elaborando lineamientos generales y actuar como un órgano de representación política; el segundo, es el Comité de Expertos, órgano técnico que se conforma por peritos en la materia que se designan por los países parte en la Convención Interamericana, el cual se encarga de realizar el análisis técnico, la evaluación y el seguimiento en la implementación de la Convención por los Estados Parte.

Ante tal funcionamiento, el referido Comité de Expertos realiza las evaluaciones mediante exhaustivos procesos de evaluación interestatales; mediante sucesivas rondas de análisis, recopilando información de las legislaciones nacionales, los planes, los proyectos y las acciones de los gobiernos sujetos a examinar para la emisión del Informe de resultados para cada país evaluado. Aunado a ello, determina, para cada ronda de evaluación, qué país será sujeto a ella, en qué fechas, qué parte de la CICC será objeto del análisis y cuáles los países evaluadores.

Asimismo, el Comité realiza un diagnóstico y emite recomendaciones que permitan a los países la correcta implementación de las disposiciones examinadas. Ha de señalarse que, desde su creación, se han llevado a cabo Cinco Rondas de Análisis. En el año 2017, a México se señaló en el informe de resultado de la en la quinta ronda, lo siguiente:

---

<sup>67</sup> Ídem.

*Algunas de las recomendaciones formuladas en la Segunda Ronda que quedan vigentes apuntan a propósitos como el de adoptar una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico mexicano.*<sup>68</sup>

En términos de lo anterior, se recomendó al gobierno mexicano fortalecer los mecanismos de protección con base en lo establecido en el artículo III, párrafo octavo de la Convención; toda vez que del estudio a diversas Leyes y Códigos que integran el Derecho positivo mexicano, no se observó que se implementara la figura de medidas de protección específicas ni procedimientos para otorgarlas en el ámbito del Derecho Administrativo, tal como se establece en la Convención Interamericana Contra la Corrupción o de leyes correlativas en materia laboral del sector público.

#### **2.4. La Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos**

Como resultado del esfuerzo de expertos en materia de corrupción y organizaciones de la sociedad civil y tomando como lo dispuesto por la CICC (en especial lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo III), se creó en detalle una Ley Modelo que fija estructuras que buscan facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a los denunciantes, testigos y a las personas del entorno cercano de estos tres, la cual publicó el Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA.

---

<sup>68</sup> *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Informe Final México*, p. III, [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_inf\\_mex\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf), consultado el 25 de septiembre de 2017.

Se precisa que esta Ley Modelo, a pesar de ser la base del detalle para la ejecución correcta y eficaz de la CICC, no es vinculante para los Estados Parte, ya que solo es una guía en la que se vierten las mejores prácticas en materia de protección a denunciantes observadas en ordenamientos jurídicos de diversos países. Sin embargo, es resultado del estudio de las fortalezas y debilidades detectadas en diversas legislaciones, tomando lo mejor de ellas para crear este documento base, siendo así una excelente guía. De este documento, destaca lo siguiente:

En el contenido del artículo 2 se establece un glosario de definiciones, de las cuales se expondrán las que se consideran trascendentes para comprender esta Ley.

Por lo que hace a los *actos de corrupción*<sup>69</sup>, están determinados como aquellos ilícitos contenidos tanto en la CICC, como en los Códigos Penales y en cualquier disposición especial de carácter administrativo. Para el caso de México, se diferencian en todo momento los ilícitos que contravienen las disposiciones penales de aquellos referidos en el ámbito administrativo sancionador; ya que, en este último, a las autoridades compete únicamente la investigación y sanción de los incumplimientos de obligaciones o la comisión de faltas administrativas por servidores públicos o particulares, no así de los delitos.

Asimismo, en el contenido del referido artículo, se define el concepto de *medidas de protección* como un *conjunto de providencias dispuestas por la autoridad otorgante orientadas a proteger el ejercicio de los derechos personales y laborales de los denunciantes y testigos de actos de corrupción, así como el procesamiento en sede administrativa o judicial de los actos de corrupción. Su aplicación dependerá de la información suministrada, las circunstancias y condiciones de*

---

69 Artículo 2 de la **Ley Modelo sobre para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos**, Fuente: [http://www.oas.org/juridico/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf) consultado el 21 de diciembre de 2018.

*vulnerabilidad evaluadas por la autoridad otorgante y, cuando corresponda, se extenderán al grupo familiar.*<sup>70</sup>

De lo anterior, se infiere que:

- A) Se define a las medidas de protección como un conjunto de elementos y no como acciones aisladas otorgadas por una autoridad; se expone que las medidas tienen como finalidad la protección de derechos tanto personales como laborales, englobando así un todo para la debida protección.
  
- B) Se advierte que la aplicación de las medidas, dependerá de la información que suministren los sujetos a efecto de volver diligente o aportar elementos de convicción a la investigación y el procedimiento y en atención a la vulnerabilidad que sufran los sujetos a proteger.
  
- C) El universo de sujetos a los que se les otorga la protección, serán los denunciante, testigos y, de considerarlo así la autoridad, el grupo familiar de estos (el o la cónyuge o conviviente, los ascendientes, descendientes y hermanos).

Es necesario precisar que la Ley Modelo dispone que la protección se deba brindar a los testigos y denunciante de buena fe; para efectos legales se entiende por testigo de buena fe, a la *persona con conocimiento directo de los hechos relacionados con la comisión de un acto de corrupción en materia administrativa y/o penal dispuesta a colaborar con la administración de justicia.*<sup>71</sup>

Por lo que hace a los denunciante de buena fe, solo se enuncia que serán aquellas personas que pongan de conocimiento a las autoridades la comisión de

---

70 Ídem.

71 Ídem.

presuntos actos de corrupción; la buena fe se presumirá de todo denunciante y testigo, salvo prueba en contrario.

En la aplicación de estas figuras, resulta evidente pensar que pueda darse la denuncia o testimonio de mala fe, cuya característica es poner de conocimiento de la autoridad actos que no se han cometido y aun así, se le hace sabedora a la autoridad para que se inicie una investigación de actos inexistentes; así como aquellas personas que en el procedimiento simulen pruebas o indicios de la comisión de actos de corrupción.

Por lo que hace a la protección a denunciantes de actos de corrupción, se establece en el artículo 16<sup>72</sup> que la protección a los mismos consiste en el deber del Estado de garantizar la integridad física y psicológica de estos y de su grupo familiar, de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones laborales y la salvaguarda de sus negocios, que eventualmente podrían estar amenazadas como consecuencia de la presentación de una denuncia.

Para garantizar la protección integral, se determinó un listado de medidas básicas de protección, la asesoría legal para hechos relacionados con la denuncia y la reserva de identidad del denunciante. Aunado a ello, se establecen medidas de protección adicionales, llamadas personales, las cuales versan en salvaguardar la vida e integridad de la persona, como protección policial, cambio de residencia, asistencia psicológica o de protección laboral, como son el traslado de lugar de trabajo del denunciante o licencia con goce de sueldo.

Otra de las disposiciones a resaltar en la Ley Modelo es la posibilidad de que los contratistas del Estado que tengan conocimiento de un acto de corrupción que afecte directamente sus intereses, puedan denunciar y tener la posibilidad de solicitar la suspensión de los actos con los que se vean afectados sus intereses

---

72 *Ibidem*, artículo 16.

(muy común en las licitaciones y/o en las contrataciones), lo cual se encuentra en el artículo 13 de la Ley en comento.

Por lo que hace a los testigos de actos de corrupción, estos tienen el acceso a la protección como *un derecho que garantiza el ejercicio pleno de la integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones de trabajo, que eventualmente podrían ser amenazadas como consecuencia de su participación en los procedimientos propios de la investigación de un acto de corrupción.*<sup>73</sup>

Las medidas de protección se otorgan a los denunciantes y testigos, previa solicitud en la cual manifiesten a la autoridad correspondiente que se encuentran en peligro o vulnerabilidad, su integridad física y/o psicológica, la de su grupo familiar y la preservación de sus bienes, o existe un cambio injustificado de sus condiciones laborales de la que puede inferirse una represalia en su contra y ésta deberá otorgar las garantías para evitar dicho peligro. Cuando la autoridad no otorgue las medidas de protección a los solicitantes, la Ley prevé medios de impugnación ante autoridades de índole penal y administrativa para revocar o modificar los pronunciamientos de las autoridades que hayan negado la protección.

Por último, se resalta que la Ley Modelo establece la cooperación internacional para el otorgamiento de medidas de protección a denunciantes y testigos de actos de corrupción, mediante la cooperación y coordinación al interior de los países, entre entidades federativas y la Federación, como entre países para los casos en que sea necesario.

Se concluye que, en términos de los instrumentos internacionales que se analizan, es preciso realizar acotaciones respecto de la obligatoriedad del Estado Mexicano de atender a ellas y en qué sentido.

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, artículo 20.

Para el tema de los Derechos Humanos, los Tratados Internacionales y las Convenciones o cualquier documento análogo que suscriba y ratifique el Estado Mexicano, pueden ser invocados en todo momento, ya que éstos son parte del sistema jurídico mexicano y existe un compromiso internacional del Estado para observar la protección de estos, ya que son inherentes a cualquier persona y en cualquier ámbito del Derecho; por lo que el Estado debe llevar a cabo las acciones necesarias para salvaguardar, y en su caso restituir o resarcir a las personas en el goce de los derechos reconocidos por nuestro Derecho y los instrumentos jurídicos internacionales cualquiera que sea la denominación que ostente y con sustento en la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos<sup>74</sup>, publicada en junio de 2011; que los reconoció y agregó al concepto de garantías individuales, cambiando la denominación constitucional e incluyendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En el presente caso, principalmente los derechos que se buscan proteger son el derecho a la libertad de expresión, la vida, protección de la dignidad de las personas, la integridad personal y al trabajo, así como la protección judicial. Es por ello que las autoridades en todos los niveles de gobierno del Estado Mexicano tienen la obligación de observar y aplicar en el ámbito de sus competencias las medidas necesarias para asegurar el respeto de los derechos humanos.

---

74 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 10 de junio 2011.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO PENAL**

#### **DERECHO POSITIVO MEXICANO**

En el sistema jurídico mexicano, se ha desarrollado la figura de la protección en el ámbito penal, tanto en normatividad como en la creación de políticas públicas que deriven en resultados positivos para la protección tanto a denunciantes, como a peritos, testigos y familiares de todos estos.

Asimismo, derivado de la ola de violencia que ha sufrido la sociedad en México en la última década, la extensión de las medidas de protección a otros sujetos que no necesariamente sean parte de un procedimiento penal se ha visto como prioridad en la creación de instrumentos jurídicos, políticas públicas y llevar a cabo acciones interinstitucionales; ejemplo de ello son los mecanismos de protección a periodistas y defensores de Derechos Humanos, que por la naturaleza de sus actividades, se han visto vulnerados en su derecho a la libertad de expresión, han sido acosados y a algunos de ellos se les ha privado de la vida.

En el presente capítulo se expondrán las medidas y mecanismos de protección en el ámbito penal de manera genérica; lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; ordenamientos jurídicos que se consideran los de mayor relevancia para el estudio del tema que nos ocupa y poder con ello establecer un punto comparativo con el ámbito administrativo, específicamente al derecho administrativo sancionador.

### **3.1 Medidas de protección en el Código Nacional de Procedimientos Penales**

El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicado en el Diario Oficial de la Federación el día cinco de marzo de 2014, dispone diversas medidas

de protección para las víctimas u ofendidos; así como para los menores de edad, personas con discapacidad, o adultos mayores que dependan de algún imputado; los testigos, peritos y para el propio imputado en los casos que dispone el Código. Para el caso de las víctimas u ofendidos, se les deberá proveer protección cuando exista riesgo para su vida o integridad personal (física y psíquica) y se les deberá otorgar atención médica y psicológica; ya sea a petición de las víctimas u ofendidos, o cuando se trate de delitos que así lo ameriten, en términos de lo dispuesto por el artículo diecinueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tienen el derecho de solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares, las cuales son distintas unas de otras.

Las medidas de protección se aplicarán para proteger a la víctima u ofendido, a los testigos y peritos de un riesgo inminente que atente contra su vida, integridad y hasta sus bienes.

Las providencias precautorias, en cambio, son medidas para garantizar la reparación del daño a las víctimas u ofendidos.

Por último, las medidas cautelares, son impuestas para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, evitando obstáculos en el procedimiento y garantizando la seguridad de víctimas, ofendidos y testigos.

En el presente capítulo nos enfocaremos al estudio de las primeras, las medidas de protección.

Uno de los derechos de las víctimas u ofendidos, aunque no esté considerado en el CNPP como medida de protección específicamente, pero a consideración de la autora del presente trabajo actúa como tal, es lo dispuesto en la fracción XXVI del artículo 109 que dispone que uno de los derechos de víctimas u ofendidos será el

*resguardo de su identidad y datos personales cuando sean menores de edad, se trate de delitos de violación contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, violencia familiar, secuestro, trata de personas o cuando a juicio del Órgano jurisdiccional sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.*<sup>75</sup>

En relación con ello, el artículo 220 del CNPP dispone que se podrá mantener información bajo reserva, aún después de la vinculación a proceso, a solicitud del Ministerio Público y concesión del Juez, cuando sea necesario para evitar la destrucción, alteración u ocultamiento de pruebas, la intimidación, amenaza o influencia a los testigos del hecho, para asegurar el éxito de la investigación o para garantizar la protección de personas o bienes jurídicos.

Dicha reserva será por el plazo que determine el Juez, siempre y cuando no se afecte el derecho de defensa, por lo que la reserva podrá ser prorrogada cuando más, hasta después de la formulación de la acusación, únicamente si es estrictamente necesario.

En el artículo 137 del Capítulo I del Título VI del CNPP establece la potestad del Ministerio Público de ordenar la aplicación de medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Las medidas de protección dispuestas en dicho artículo, son:

- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;*
- II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;*
- III. Separación inmediata del domicilio;*

---

<sup>75</sup> Artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

*IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;*

*V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;*

*VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;*

*VII. Protección policial de la víctima u ofendido;*

*VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;*

*IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y*

*X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.<sup>76</sup>*

De lo anterior, se observa que la naturaleza de las medidas que dispone el CNPP es la protección física, buscando primordialmente, salvaguardar la vida y la integridad física y psicoemocional. Por lo que hace a las medidas de protección dispuestas en las fracciones I, II y III, una vez que las imponga el Ministerio Público, dentro de los cinco días siguientes deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas e imponer las medidas cautelares que considere para garantizar la seguridad de la(s) víctima(s) u ofendido(s).

Las medidas de protección, en todo ámbito de aplicación habrán de ser temporales. Para el caso del CNPP, el artículo 139 dispone que las mismas deben durar un plazo máximo de sesenta días naturales y pueden ser prorrogables por treinta días naturales. Si la causa que dio origen a las medidas hubiera desaparecido previo a la terminación del plazo otorgado, se podrán dejar sin efectos.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, artículo 137.

La protección en el CNPP no se restringe únicamente a las víctimas u ofendidos, sino a diversos actores que pudieran formar parte del procedimiento y que, por el papel activo o las características específicas de cada uno, puedan correr riesgos de los cuales se les deba proteger; siendo estos los testigos, peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios.

El CNPP prevé medidas de protección destinadas a salvaguardar la integridad física y psicológica de los testigos y sus familiares; estas pueden ser renovadas las veces que sean necesarias para cumplir su objetivo.

Adicionalmente, para el caso de los menores de edad, personas con discapacidad, o adultos mayores que dependan del imputado dentro del procedimiento penal, y no haya otra persona que pueda encargarse de ellos; el CNPP prevé que el Ministerio Público canalizará a dichas personas a las instituciones de asistencia social que corresponda en cada caso para salvaguardarlos.

Aunado a ello se deberán observar los principios del interés superior de niños y adolescentes, según sea el caso, que prevalezcan de sus derechos y protección integral; así como lo dispuesto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones relativas, para los casos que impliquen violencia contra las mujeres.

Al proteger a los denunciantes, víctimas, peritos, testigos y familiares de todos estos, el Estado Mexicano no únicamente cumple con la función de salvaguardar los derechos humanos de los gobernados, sino que con ello puede garantizar la participación activa y cooperación para aportar indicios y medios de prueba de todos los actores tanto en la investigación como en el procedimiento; siendo ello un beneficio también para las autoridades, ya que con mayores elementos aportados por los actores, se estima un mejor proveer.

### **3.2. Medidas de protección en la Ley Federal de Protección a Personas que Intervienen en el Proceso Penal**

El 8 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal (LFPPIPP), la cual tiene por objeto en términos de su artículo primero, *establecer las medidas y procedimientos que garanticen la protección y atención de personas intervinientes en el procedimiento penal, cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro por su participación o como resultado del mismo.*<sup>77</sup>

Esta Ley dispone que los sujetos que podrán acogerse a la protección en ella dispuesta, son aquellas personas que estén o puedan verse en riesgo por la participación directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos que ameriten prisión preventiva en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o en los procedimientos que por la naturaleza del asunto, deban dictarse medidas de protección; así como las personas que tengan vínculos de parentesco o afectivos con quienes se encuentren en situación de riesgo.

Del artículo 2 de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, se observan diversos conceptos con los que podremos entender elementos esenciales de las medidas de protección.

En su fracción VII, se define a las medidas de protección de la siguiente manera:

*Medidas de Protección: Las acciones realizadas por el Centro tendientes a eliminar o reducir los riesgos que pueda sufrir una persona derivado de la acción de represalia eventual con motivo de su colaboración, o*

---

<sup>77</sup> Artículo 1 de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

*participación en un Procedimiento Penal, así como de personas o familiares cercanos a éste.*

En la fracción XII del mismo artículo se define la palabra “riesgo” como:

*Riesgo: Amenaza real e inminente que, de actualizarse, expone la vida e integridad física de la persona protegida, por su intervención en un procedimiento penal.*

Y en su fracción IX se entiende como persona protegida:

*Persona protegida: Todo aquel individuo que pueda verse en situación de riesgo o peligro por su intervención en un procedimiento penal. Asimismo, dentro de dicho concepto se considerarán a las personas ligadas con vínculos de parentesco o afectivos con el testigo, víctima, ofendido o servidores públicos, que se vean en situación de riesgo o peligro por las actividades de aquellos en el proceso.*

Por último, observaremos la definición de “procedimiento penal” ya que con ello se establece la temporalidad que se considera en la LFPPIPP para establecer medidas de protección.

En la fracción XI del artículo segundo se puntualiza al procedimiento penal como:

*Procedimiento penal: Son aquellas etapas procedimentales que comprenden desde el inicio de la investigación hasta la sentencia firme.*

La Ley Federal se rige por dos pilares, el Centro Federal de Protección a Personas y el Programa Federal de Protección a Personas.

El Programa Federal de Protección a Personas, será aplicable para los casos que *se encuentren relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa en términos de lo previsto por la Constitución.*<sup>78</sup>

Ello implica que la protección versará únicamente en los casos que dispone en artículo diecinueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual al respecto indica:

*Artículo 19.*

*...El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*<sup>79</sup>

De igual manera, se deberá otorgar la protección para los casos que expresamente establezcan las disposiciones de los tratados internacionales de los que México sea parte y cuando existan características en el procedimiento que no permitan garantizar el adecuado desarrollo del procedimiento (casos en los cuales el Procurador General de la República, o ahora Fiscal General, deberá emitir el acuerdo respectivo).

El Programa establece requisitos de ingreso, de terminación, los mecanismos de protección que se otorgarán a las personas incorporadas al mismo y los apoyos que se brinden a las personas para el pago de sus necesidades básicas, en los casos que se requiera.

---

78 Artículo 13 de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

79 Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el artículo 15 de la LFPPIPP, los sujetos que podrán incorporarse al Programa son: víctimas, ofendidos, testigos, testigos colaboradores, peritos, policías, Ministerio Público, Jueces y miembros del Poder Judicial de la Federación, quienes hayan colaborado eficazmente en la investigación o en el proceso, así como las personas que tengan parentesco o relación cercana a las señaladas previamente y a quienes por la colaboración o participación en el procedimiento penal se encontraran en inminente amenaza y riesgo.

A mayor abundamiento, expondremos las definiciones de los sujetos que pueden obtener la protección mediante su incorporación al Programa Federal de Protección a Personas.

**Víctimas.** La palabra víctima la define la Real Academia Española como:

1. *f. Persona o animal sacrificado o destinado al sacrificio.*
2. *f. Persona que se expone u ofrece a un grave riesgo en obsequio de otra.*
3. *f. Persona que padece daño por culpa ajena o por causa fortuita.*
4. *f. Persona que muere por culpa ajena o por accidente fortuito.*
5. *f. Der. Persona que padece las consecuencias dañosas de un delito.*

**Ofendidos.** En materia penal, el ofendido es una persona que sufre el daño por la comisión de un delito. En la mayoría de los casos que se estudian, la figura de víctima y ofendido, recaen en la misma persona, pero ello no significa que sea así en todos los casos, ya que por ejemplo en el caso del homicidio, en el cual la víctima es privada de la vida y los ofendidos son los familiares o aquellas personas que se encuentran en relación de dependencia económica con él, ya que sufren daño colateral del delito<sup>80</sup>.

---

80 Definición propia.

**Testigos.** *Son personas que declaran en un juicio sobre situaciones ajenas que les constan, las cuales percibieron por medio de los sentidos y tienen relación con los hechos controvertidos que deben probar las partes.*<sup>81</sup>

**Testigos colaboradores.** La figura de testigos colaboradores se encuentra definida en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal como *la persona que accede voluntariamente a prestar ayuda eficaz a la autoridad investigadora, rindiendo al efecto su testimonio o aportando otros medios de prueba conducentes para investigar, procesar o sentenciar a otros sujetos.*<sup>82</sup> Especificando para dicha figura que podrán ser testigos colaboradores las personas que hayan sido o sean integrantes de algún grupo de delincuencia organizada, asociación delictiva o las personas que puedan ser beneficiarias de algún criterio de oportunidad.

**Peritos.** En el Diccionario Jurídico Mexicano define a los peritos como *una persona competente, atraída al proceso, lleva a cabo una investigación respecto de alguna materia o asunto que forme parte de un juicio, a efecto de que el tribunal tenga conocimiento del mismo.*<sup>83</sup>

**Policía.** *Los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP) y de los tribunales judiciales.*<sup>84</sup>

**Ministerio Público.** En el Diccionario Jurídico Mexicano se cita al Ministerio Público como *la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para*

---

81 Suprema Corte de Justicia, ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?, 4ª Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F., p. 31.

82 Artículo 2 de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

83 Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., Tomo VII, p. 89.

84 *Ibidem*, p.146.

*la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.*<sup>85</sup>

**Jueces.** *Es la persona nombrada y autorizada por el Estado para impartir justicia, es decir, para dirimir los conflictos que se le presentan, a través de la aplicación de la ley general a los casos concretos.*<sup>86</sup>

**Miembros del Poder Judicial de la Federación.** *Es el Poder que cuenta con las atribuciones necesarias para impartir justicia de manera cumplida y para mantener el equilibrio entre los demás Poderes. Los integrantes de este Poder son, entre otros, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de los Tribunales de Circuito –Colegiados y Unitarios– y los Jueces de Distrito.*<sup>87</sup>

De lo anterior, podemos observar que el universo de personas a quienes se puede otorgar la protección es muy amplio, otorgando la posibilidad de incorporarse al Programa y allegarse de las medidas de protección para salvaguardar su integridad y seguridad, como la de sus familiares o personas cercanas a ellos, incluso a las autoridades que intervienen en la investigación y el procedimiento.

La incorporación al Programa se lleva a cabo mediante solicitud del subprocurador o el titular de la unidad administrativa equivalente a la que pertenezca el Ministerio Público o Juez que conozcan del procedimiento penal en el que intervenga la persona a proteger; solicitud que será evaluada por el director del Centro Federal de Protección a Personas.

De acuerdo con el artículo 16, las medidas de protección que prevé el Programa, pueden ser de asistencia, las cuales se otorgarán como acompañamiento a las

---

85 Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., Tomo VI, p.185.

86 Suprema Corte de Justicia, Op. Cit., p. 30.

87 Ibídem, p. 27.

personas protegidas, con la intervención de profesionales, para evitar un daño adicional o el agravamiento de su situación personal o patrimonial; o de seguridad, las cuales buscan salvaguardar la vida, la libertad, o la integridad física de las personas protegidas y los testigos colaboradores.

Las **medidas de asistencia** serán de cuatro tipos: psicológicas o médicas, asesoramiento jurídico, para gestión de trámites y apoyo económico; mientras que las **medidas de seguridad** serán: la salvaguarda de la integridad personal, el traslado de personas a diversos lugares, la custodia policial, suministrar alojamiento temporal, reubicación de domicilio y cuando se considere necesario, el cambio de identidad de la persona protegida. Adicionalmente, durante el procedimiento, se podrá reservar la identidad en las actuaciones, omitiendo señalar en las mismas los datos de la persona protegido, así como utilizar métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva de la persona, u optar por la participación a distancia y en forma remota y aquellas que se consideren procedentes para garantizar la seguridad de la persona; observando también las previstas específicamente en otros ordenamientos jurídicos.

La incorporación al Programa y otorgación de medidas de protección, se llevará con base en lo dispuesto por el capítulo III de la LFPPIPP, a través del Centro Federal de Protección a Personas.

El Centro Federal de Protección a Personas se establece como un órgano desconcentrado y especializado de la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República) con autonomía técnica y operativa en la aplicación de las medidas de protección; el cual depende directamente de la Oficina del/de la C. Procurador/a (ahora Fiscal General de la República), quien nombrará y removerá libremente al Director del Centro.

El Centro contará además de con un Director, que será el encargado de tomar las determinaciones respecto del Programa de protección, con personal

multidisciplinario, así como las herramientas y equipo necesario para llevar a cabo el correcto desarrollo del Programa.

Asimismo, el Estado Mexicano deberá coadyuvar esfuerzos con otros Estados en materia de protección prestando asistencia recíproca, cooperación técnica e intercambio de experiencias, con el fin de garantizar la seguridad y protección de las personas.

Es preciso mencionar que a pesar de que el Centro Federal de Protección a Personas se encuentra contemplado en la estructura orgánica autorizada y registrada de la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía), el mismo está en proceso de creación por lo cual no se encuentra en actividades.

Derivado de una solicitud de información presentada el 17 de abril de 2017, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia se requirió a la entonces Procuraduría General de la República, que informara si la LFPPIPP se encontraba vigente y si el Centro Federal de Protección a Personas dispuesto en la LFPPIPP se encontraba en actividades, de lo cual se obtuvo mediante respuesta de la Procuraduría General de la República, a la solicitud de información que:

*Derivado de una búsqueda de información pública, fue posible localizar que, en el portal institucional perteneciente a la Cámara de Diputados, se encuentra publicada la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, de la cual se puede advertir que, a la fecha de presentación de su solicitud, se encuentra vigente...*

*...se hace de su conocimiento que dentro de la estructura orgánica de esta Procuraduría General de la República se considera a dicho Centro como un Órgano Desconcentrado; lo cierto es que derivado de las facultades que expresamente se han otorgado a éste, las mismas son desahogadas por la Dirección General de Servicios Especiales de*

*Seguridad y de Protección a Personas, dependiente de la Policía Federal Ministerial...*

Es preciso señalar que toda vez que el Centro Federal de Protección a Personas se encuentra en proceso de creación, a efecto de no suspender las facultades relacionadas con la protección, se estipuló que la atención de las solicitudes de servicios de protección a personas que intervienen en procedimientos penales, la coordinación, supervisión y evaluación de la protección a las personas que se vean amenazadas en su integridad física, así como lo relativo a las operaciones de traslado y custodia de inculpados, arraigados, procesados y sentenciados; son facultades que a la fecha se encuentra ejerciendo la Dirección General de Servicios Especiales de Seguridad y de Protección a Personas.

Dado lo anterior, podemos concluir que desde el año 2012 que fue publicada la LFPPIPP a la fecha, las facultades otorgadas al Centro para el desarrollo del Programa no se han llevado a cabo, aunque la Dirección General de Servicios Especiales de Seguridad y de Protección a Personas cuente con facultades establecidas en el Manual de Organización General de la entonces Procuraduría General de la República<sup>88</sup>, para otorgar la protección y *conducir las operaciones de traslado de personas en calidad de inculpados, arraigados, detenidos, procesados, sentenciados, así como de objetos del delito; proporcionar servicios de seguridad y protección a personas que intervienen en procedimientos penales, para dar cumplimiento a los ordenamientos de la autoridad judicial y ministerial, integración de grupos especializados de intervención, cuya actuación sea en estricto apego a las disposiciones en materia de derechos humanos.*

---

88 Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República, Fuente: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423438&fecha=25/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423438&fecha=25/01/2016).

### **3.3. Medidas de protección en la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, fue publicada en el DOF el 25 de junio de 2012, y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las medidas de prevención, preventivas y urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

La Ley dispone un Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas el cual será operado por la Secretaría de Gobernación y estará integrado por una Junta de Gobierno, como instancia máxima del Mecanismo, la cual deberá determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas preventivas y de protección, a partir de la información que le otorguen las unidades de la coordinación; un Consejo Consultivo, como órgano de consulta integrado por nueve consejeros que no sean servidores públicos y cuenten con experiencia en la defensa o promoción de derechos humanos o en el ejercicio del periodismo o conocimiento en evaluación de riesgos y protección; y una Coordinación Ejecutiva Nacional que es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y los organismos autónomos, el funcionamiento del Mecanismo.

La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes: Un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de la Procuraduría General de la República, uno de la Secretaría de Seguridad Pública, uno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, uno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros.

Los cuatro representantes del Poder Ejecutivo Federal deberán tener un nivel mínimo de Subsecretario y el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de Visitador o equivalentes; y en caso de ausencias deberán nombrar suplentes con cargo al menos de Director General, el representante de la Secretaría de Gobernación será el presidente de la Junta de Gobierno.

La Coordinación Ejecutiva Nacional estará integrada por los representantes de las Unidades Auxiliares de Recepción de Casos y Reacción Rápida, en la cual se recibirán las solicitudes de incorporación al mecanismo; de Evaluación de Riesgos en donde se evalúan los riesgos y definen medidas preventivas o de protección y su temporalidad; y de Prevención, Seguimiento y Análisis, la cual será un órgano auxiliar de carácter técnico y científico que primordialmente recopilará y analizará información; el cargo de Coordinador Ejecutivo Nacional estará a cargo de un funcionario de la Secretaría de Gobernación, con rango inmediato inferior a Subsecretario o equivalente.

De lo anterior, observamos que en la Ley se dispone coordinación entre diversos órganos facultados por la Ley, lo cual puede otorgar una mayor objetividad al momento de estudiar y en su caso, conceder las medidas a quienes lo solicitan.

La Ley dispone en su artículo segundo, cuatro tipos de medidas; medidas de prevención, medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección; las cuales buscarán reducir al máximo la exposición al riesgo y deberán ser idóneas, eficaces y temporales; se pueden otorgar de manera individual o colectiva y serán acordes con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas, definiéndose de la siguiente manera:

- *Medidas de **Prevención**: conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar **políticas públicas** y **programas** con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las*

*agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.*

- **Medidas Preventivas:** conjunto de **acciones y medios** a favor del **beneficiario** para **evitar** la consumación de las **agresiones**.
- **Medidas de Protección:** conjunto de **acciones y medios de seguridad** para **enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario**.
- **Medidas Urgentes de Protección:** conjunto de **acciones y medios** para **resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario**.<sup>89</sup>

Con base en las definiciones que la propia Ley otorga se observa que las medidas que se disponen buscan una prevención genérica mediante la creación de políticas públicas y posteriormente específica hacia los beneficiarios; buscando primero prevenir el posible riesgo o daño y en caso de ser latente y existir, se pretende erradicarlo.

Las **Medidas de Prevención** están encaminadas a reducir factores de riesgo que favorecen las agresiones, a combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición. Entre ellas se encuentran la difusión del Mecanismo de Protección, impartir cursos de capacitación para funcionarios respecto de lo dispuesto en la Ley y su Reglamento, difusión de criterios nacionales e internacionales en la materia y la creación de consciencia pública de la importancia del trabajo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Con dicho tipo de medidas se busca que, en el mediano y largo plazo, las agresiones a defensores de Derechos Humanos y periodistas, se reduzcan.

---

89 Artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Las **Medidas Preventivas** incluyen instructivos y manuales, cursos de autoprotección individuales y colectivos, acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas.

Por su parte, como **Medidas de Protección** se pueden otorgar entre otras, la entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, instalación de sistemas de seguridad, patrullajes para vigilar a los afectados, otorgar medios físicos de protección (chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados, etc.) y resguardo del beneficiario.

De lo anterior, podemos observar que mientras las medidas de prevención y preventivas buscan la concientización y sensibilización para evitar daños, las medidas de protección se otorgan cuando el daño ya se hace presente o es latente que ocurra; por lo que dichas medidas son físicas.

Las medidas de protección no deberán restringir las actividades de los beneficiarios, ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales.

Los beneficiarios, en términos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento, son los periodistas, las personas defensoras de Derechos Humanos; así como sus familiares (cónyuge, concubino, ascendientes, descendientes y dependientes de ellos) y compañeros que participan en las mismas actividades (desde sus mismos grupos, organizaciones, o movimientos sociales).

Igualmente se protegen los bienes de la persona, el grupo, organización, o movimiento social y las demás personas que se determine corren riesgo.

Las medidas se otorgan mediante una solicitud por parte de los peticionarios por escrito, de manera verbal, por teléfono o mediante comunicación electrónica a la

Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; con los datos de identificación del peticionario, los hechos que atienden a la agresión y el lugar donde ocurren, las actividades que realiza como periodista o defensor de Derechos Humanos y la manifestación de que no es beneficiario incorporado a otro Programa de Protección.

Para los casos que los peticionarios informen que su vida integridad o de las personas cercanas a él señalados previamente están en riesgo inminente, se iniciará procedimiento extraordinario y se otorgarán medidas urgentes de protección, las cuales serán temporales.

La Ley dispone en su artículo 36 que se considerará que existe uso indebido de las medidas preventivas, de protección y urgentes de protección cuando el beneficiario:

- I. Abandone, evada o impida las medidas;*
- II. Autorice el uso de las medidas por personas diferentes a las determinadas por las unidades del Mecanismo;*
- III. Comercie u obtenga un beneficio económico con las medidas otorgadas;*
- IV. Utilice al personal designado para su protección en actividades que no estén relacionadas con las medidas;*
- V. Agreda física o verbalmente o amenace al personal que está asignado a su esquema de protección;*
- VI. Autorice permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de las unidades correspondientes del Mecanismo;*
- VII. Ejecute conductas ilícitas haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección;*
- VIII. Cause daño intencionalmente a los medios de protección físicos y humanos asignados para su protección.<sup>90</sup>*

---

90 *Ibidem*, artículo 36.

Para garantizar la salvaguarda de los derechos humanos de las personas protegidas y hacer efectivas las medidas dispuestas en la Ley para la Protección de Personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Federación y las Entidades Federativas deben celebrar convenios de cooperación.

La Ley y el Reglamento de la misma, disponen que procede la inconformidad en contra de las resoluciones de la Junta de Gobierno, de la Coordinación Ejecutiva Nacional y de las unidades auxiliares, respecto de la imposición o negación de las medidas preventivas y de las medidas de protección; el deficiente cumplimiento de las medidas preventivas, de protección o urgentes de protección, por las autoridades encargadas de su implementación y ejecución y por el rechazo de las medidas preventivas, de Protección o urgentes de protección, de las decisiones que tome la Junta de Gobierno.

Es preciso mencionar que además de las medidas dispuestas por la Ley, en caso de que algún servidor público incurra en responsabilidades administrativas por incumplimiento a las obligaciones que deriven de la Ley, será sancionado en términos de lo dispuesto por las leyes generales y federales y en su caso, locales de la materia.

Aunado a ello se contempla el delito de daño a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cometido por servidores públicos para el caso de que *de forma dolosa utilice, sustraiga, oculte, altere, destruya, transfiera, divulgue, explote o aproveche por sí o por interpósita persona la información proporcionada u obtenida por la solicitud, trámite, evaluación, implementación u operación del Mecanismo y que perjudique, ponga en riesgo o cause daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, petionario y beneficiario referidos en esta Ley.*<sup>91</sup>

---

91 *Ibidem*, artículo 66.

Por último, respecto de los recursos económicos que se utilizarán para cumplir el objeto de esta ley, se conformará un fondo económico, cuyos recursos se destinarán exclusivamente para la implementación y operación de las medidas preventivas.

Recursos integrados por la cantidad que el Gobierno Federal hubiere aportado inicialmente, las aportaciones que en su caso realice en términos de las disposiciones aplicables; los recursos anuales que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación y otros fondos públicos; los donativos que hicieren a su favor personas físicas o morales sin que por ello adquieran algún derecho en el fideicomiso; los bienes que le transfiera a título gratuito el Gobierno Federal o las Entidades Federativas, y los demás bienes que por cualquier título legal adquiriera el fideicomiso para o como consecuencia del cumplimiento de sus fines.

## CAPÍTULO CUARTO

### LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La reforma al Título Cuarto Constitucional de 1982,<sup>92</sup> se publicó con la intención de refundar los valores, objetivos e imperativos en el ejercicio de la función pública, dando origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>93</sup>, la cual proporcionaba las bases de las responsabilidades de los servidores públicos, quienes debían conducirse con **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** en sus encargos, empleos o comisiones.

Acorde a los aportes de Julio Linares Rangel<sup>94</sup>, se estableció que el tema de las responsabilidades de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, guarda estrecha relación con el régimen jurídico-laboral de los servidores públicos en atención a los postulados del artículo 123 constitucional en su apartado B, aplicable a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

En correspondencia con las actividades desempeñadas por los servidores públicos, la Ley Federal tuvo como finalidad:

1. Establecer bases para prevenir y castigar la corrupción en el ámbito federal.
2. Configurar la definición de servidor público ligado a los conceptos de su encargo, empleo o comisión.
3. Prescribir quiénes realizaban u omitían con sus conductas el cumplimiento de obligaciones.

---

92 Publicada en el D.O.F., 28 de diciembre de 1982.

93 Publicada en el D.O.F., 31 de diciembre de 1982.

94 Linares Rangel Julio, *Adecuaciones al contencioso administrativo federal: los derechos humanos y su ponderación en la concesión de la suspensión de inhabilitación y de destitución en el servicio público*, Naucalpan de Juárez, México, UNAM-FES Acatlán, 2016; p. 89.

4. Determinar los principios administrativos que se violaban cuando se actualizaban las responsabilidades administrativas.
5. Establecer el procedimiento para la declaración de procedencia en el desarrollo de la investigación para determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos y el mecanismo para el desafuero.
6. Se incorporó el registro patrimonial de los servidores públicos, obligándolos a presentar anualmente su declaración patrimonial.

Este es el punto de partida para conocer la evolución que ha tenido la responsabilidad administrativa tanto en el plano jurídico como en sus aspectos doctrinales y sociales, en gran medida, gracias a las aportaciones de la academia y las organizaciones de la sociedad civil, ya que previo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no existía un régimen de responsabilidades administrativas claramente definido.

Las responsabilidades administrativas por los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones fueron establecidas por el legislador, en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (la de 1982) y posteriormente, en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>95</sup>.

Ahora bien, a partir de 2015 el Título Cuarto Constitucional se denomina *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado*; con dicha reforma constitucional se da a un conjunto de leyes que conforman el nuevo sistema anticorrupción, entre las cuales se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

---

95 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Es menester precisar que derivado de la reforma mencionada, se dio un gran paso normativo en el ámbito de responsabilidades administrativas, de los cuales se destacan la figura de *medidas de protección*, materia del presente trabajo.

Las medidas de protección, pueden ser estudiadas desde diversos ámbitos de aplicación normativa y como se expuso en el Capítulo Tercero, en el ámbito penal es clara la existencia de disposiciones en las que se encuentra la figura de la protección para diversos sujetos, así como otras medidas aplicables que buscan salvaguardar los bienes jurídicamente tutelados.

Por ello, en el presente capítulo se analiza de manera ceñida la figura de las “medidas de protección” en el ámbito del Derecho Administrativo, teniendo como instrumento jurídico base a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; observando, si en ella se disponen medidas de protección específicas, las autoridades facultadas para otorgarlas, los sujetos a quienes pueden ser otorgadas y la forma en que se deben otorgar, para determinar la certidumbre de dicha figura.

El desarrollo y evolución de las medidas de protección en el ámbito administrativo, no es únicamente una necesidad del Estado Mexicano; sino que, en numerosos países a partir de esfuerzos multilaterales, se ha avanzado en la regulación de esta figura mediante la creación de diversas legislaciones específicas.

En ese sentido, la OCDE en 2017 con el apoyo de varios expertos de países integrantes de esta Organización, realizó el *Estudio de Integridad de México: Adoptando una política firme contra la corrupción*, en el cual se vertieron sus opiniones en materia de combate a la corrupción, además de revisar el progreso de las mejores prácticas internacionales en la materia, las cuales deben ser llevadas a cabo en los países que aceptan los lineamientos producto de sus opiniones.

En dicho estudio se determinó que *un número creciente de países han desarrollado su propio sistema legal y políticas para facilitar el reporte de conductas inapropiadas y **proteger a los denunciantes de represalias, específicamente en el sector público.** La protección de denunciantes para servidores públicos se puede originar **a partir de una simple Ley o de mejoras en diferentes Leyes, incluyendo las de anticorrupción.***<sup>96</sup>

Es por ello que nuestro país como parte de diversos instrumentos jurídico-internacionales que pugnan por el combate a la corrupción, acepta las opiniones y es objeto de evaluaciones por organismos internacionales, por lo que incluyó en la Ley General de Responsabilidades Administrativas la figura de las medidas de protección en sus artículos 22 para el sector privado y 64 para el sector público.

Sin embargo, en el Estudio referido, se destaca la creación de la Ley General y se destaca con el principio de las “buenas prácticas internacionales” del Estado Mexicano en el combate a la corrupción, pero se prevén deficiencias en materia de protección a denunciantes; lo cual obliga al análisis de dichos artículos.

#### **4.1 El papel del sector privado en el combate a la corrupción**

No cabe duda que la reforma constitucional en 2015, amén del cambio de la denominación del Título Cuarto fue más allá de lo que se planteó en 1982 y 2002, pues abrió el abanico de posibilidades de sancionar no sólo a los servidores públicos, sino también a los particulares ya sean personas físicas o morales, quienes desempeñan un papel fundamental en el combate a la corrupción, lo cual implica un gran compromiso por parte de las empresas hacia el interior de ellas para que el actuar de quienes las componen tenga un impacto positivo hacia el exterior, en un marco de responsabilidad y políticas de integridad.

---

96 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Op. Cit., p. 125.

Es así que la Ley General, en atención a la prevención y corrección de prácticas de corrupción, estableció un capítulo que precisa los criterios que ubiquen en la distinción obligada entre personas morales y físicas con la reputación de ser íntegros en su actuar de otras que no lo son, pues se trata de la creación de una cultura de la legalidad y responsabilidad social, con la idea de que el Estado cuente con información veraz sobre las conductas de las personas con quienes va a contratar.

El Título Segundo (Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas) de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al disponer en su Capítulo I, los mecanismos generales de prevención; se observa en el artículo 21, la relación de las SFP y sus homólogas en los Estados con los particulares, facultando a estas para *suscribir **convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización.***<sup>97</sup>

En esa tesitura, en complemento con dicho artículo, el 22 refiere que para el *diseño y supervisión de los **mecanismos** a que se refiere el artículo anterior, se **considerarán las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.***<sup>98</sup>

---

97 Artículo 21 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

98 *Ibidem*, artículo 22.

En términos de los artículos referidos, se involucra al sector privado como pieza importante en el combate anticorrupción mediante la firma de convenios de colaboración con la Secretaría de la Función Pública o sus homólogas en las Entidades Federativas y la creación de dispositivos normativos y mecanismos prácticos al interior de las empresas, como lo son las reglas de integridad, las políticas de coordinación o lineamientos, creación de Comités de Ética, elaboración de herramientas de denuncia y mecanismos de protección a denunciantes; sin embargo al no ser imperativos para el sector privado, estos no resultan de vital importancia para las corporaciones por lo que muy pocas han puesto en marcha dichos controles internos y programas de integridad.

A mayor abundamiento, es preciso señalar los esfuerzos sectores empresariales han realizado en el combate a la corrupción; como ejemplo, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) presentó en octubre de 2017 un Código de Integridad y Ética Profesional, el manual para su implementación y la carta compromiso para fomentar el compromiso responsable en la lucha contra la corrupción<sup>99</sup>.

Es indudable que con tal Código, parece haber la intención de concretar acciones, pero en materia de **protección a denunciantes**, no se regula de manera específica el concepto, ni se crearon principios relativos a las **medidas de protección a los denunciantes**, sin embargo establece en su noveno principio (*Compromiso con la cultura de la integridad y honestidad en los negocios*) la obligación de las empresas de *contar con un sistema de denuncia a través de algún proveedor independiente o de manera interna accesible a los colaboradores y a cualquier tercero por correo electrónico o por teléfono, de manera gratuita y anónima a opción del denunciante, para recibir cualquier tipo de denuncias o*

---

99 Consejo Coordinador Empresarial, **Código de Integridad y Ética Profesional**, <http://codigoeticaeintegridad.com/codigo-de-integridad-y-etica-empresarial/>

*información relacionada con el incumplimiento del programa de integridad o del Código de Conducta de la empresa.*<sup>100</sup>

Con esto se pretende que la existencia de un mecanismo de denuncia externa, gratuita y anónima, asegura que las personas que tengan conocimiento de conductas inapropiadas e incumplimiento de deberes por parte del personal de una empresa, los denuncien sin el temor de que esto implique represalias.

Se suman a esta misión colaboradora, las organizaciones de la sociedad civil *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, *Transparencia Mexicana* y la revista *Expansión*, impulsando la creación de un mecanismo de evaluación para las empresas privadas denominado *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa (IC500)*<sup>101</sup>, creado para la observancia de los compromisos públicos en favor de las políticas de integridad, por parte de las empresas más grandes e importantes del país.

Relacionado con los esfuerzos empresariales contra hechos de corrupción, el INEGI, presentó en julio de 2017 datos estadísticos en la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)*, mediante la cual se estimó el número de actos de corrupción en los que se vio envuelto el sector empresarial en la realización de pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades por parte de sus miembros, buscando facilitar la obtención de bienes o servicios.

De dicha encuesta se obtuvo que las empresas realizaron un promedio anual de 19.5 trámites, pagos o solicitudes de servicios ante diversas autoridades de los gobiernos federal, locales y municipales y se observó que las corporaciones consideran que el 64.6% de los actos de corrupción para agilizar trámites; el

---

100 Ídem.

101 *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa (IC500)*, <https://www.integridadcorporativa500.mx/> consultado el 15 de diciembre de 2018.

39.4% para evitar multas o sanciones y el 30.7% por la obtención de licencias o permisos<sup>102</sup>.

Ante estos esfuerzos y acciones no hay duda de que el compromiso del sector empresarial organizado contra la corrupción es claro. Habrá que evaluar a largo plazo, si ese compromiso se manifiesta en una reducción de la corrupción en México.

## 4.2 Las medidas de protección y el sector público

Para el estudio específico de las medidas de protección dispuestas en el sector público, entender cómo se encuentran normadas y la aplicación de éstas, se analiza el artículo 64 de la LGRA.

En primer término, es necesario precisar que el artículo referido pertenece al Capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, denominado: *De las faltas administrativas graves de los servidores públicos*. El primer párrafo, refiere a la tramitación en un juicio desde su inicio hasta su terminación y dispone que *los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia*, cuando:

- I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;*
- II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y*

---

102 INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas*, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017_07.pdf), consultado el 15 de diciembre de 2018.

*III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.*

*Para efectos de la fracción anterior, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, **podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables**. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante.*

De la transcripción, se desprenden en tres fracciones las acciones u omisiones que hacen a los servidores públicos incurrir en esta falta administrativa grave, siendo primordialmente propensos a incidir en este supuesto, aquellos que intervienen en las tres etapas del procedimiento de responsabilidades administrativas, siendo estos:

**A) Investigación.**

1. La Dirección General de Denuncias e Investigaciones en la Secretaría de la Función Pública (SFP) y sus homólogas en las Entidades Federativas.
2. Las Áreas de Investigación (o denominadas Áreas de Quejas en algunos casos) en los Órganos Internos de Control (OIC).
3. La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas.
4. Las Unidades de Responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.

**B) Substanciación.**

1. La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial en la SFP y sus homólogas en las Entidades Federativas.
2. Áreas de Responsabilidades en los OIC.
3. La Auditoría Superior y las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas.

4. Las Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado.

**C) Resolución.**

1. Al tratarse de faltas administrativas graves, como en el presente caso, el Tribunal Federal de Justicia Administrativas.

Es así, que todos los servidores públicos que tengan un cargo, empleo o comisión y actuaciones en los procedimientos de responsabilidades administrativas en sus tres etapas, de incurrir en simulaciones para inferir conductas no graves cuando sean graves (fracción I), no inicien el procedimiento que corresponda en el tiempo regido por ley (fracción II) o revelen la identidad de los denunciantes anónimos, serán responsables de la obstrucción de justicia señalado en el párrafo primero del artículo 64.

En el último párrafo del precepto que se estudia es en el que aparece la figura de las medidas de protección ya que indica que para los términos de la revelación de identidad establecida en la fracción III, *los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante.*

**4.2.1 Las medidas de protección en la LGRA: disertación sobre su incertidumbre normativa**

De la lectura del último párrafo del artículo 64 de la LGRA, no se observa una descripción de las medidas de protección, ni los tipos de que pueden disponer los sujetos referidos en este párrafo, sino que acorde al carácter discrecional e indeterminado que las norma; únicamente establece que *los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean*

*testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables.*

El universo de sujetos que pueden solicitar medidas de protección señalados en el artículo 64, se constriñe únicamente a los servidores públicos, lo cual restringe la posibilidad de extender esta protección, hacia todos los sujetos que denuncien posibles faltas administrativas o que formen parte del procedimiento, como en el caso de la legislación en materia penal o de los instrumentos internacionales señalados en el presente trabajo.

Es así, que el primer requisito para obtener medidas de protección, es que quienes las soliciten, deban tener la calidad de servidores públicos, entendiéndose a estos como *los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones*, en términos de lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Federal<sup>103</sup>.

Los servidores públicos, podrán solicitar las medidas de protección en tres casos:

El primero será cuando un servidor público denuncie una falta administrativa grave de otros servidores públicos; el segundo, cuando se denuncien faltas de particulares (vinculados con faltas administrativas graves de servidores públicos) y el tercero, cuando sean testigos en el procedimiento.

De los primeros dos supuestos referidos, se desprende que los servidores pueden solicitar protección cuando denuncien faltas de particulares o faltas graves de

---

103 Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

servidores públicos, lo cual resulta un sin sentido, toda vez que únicamente se puede determinar legalmente la existencia de una falta grave o de particulares implicados con dichas faltas, hasta terminada la etapa de investigación, ya que hasta entonces será cuando las autoridades investigadoras determinen si existen elementos suficientes para calificar una falta como grave y si en su caso, está algún particular implicado con la falta administrativa.

En ese tenor, para el caso de realizar la denuncia de una falta administrativa sin precisar si es grave o no grave, sino únicamente poner de conocimiento de las autoridades las faltas, no se podrían solicitar medidas de protección, aunque los elementos que pudiera aportar la propia denuncia fueran suficientes para que terminada la investigación, se califique una falta administrativa como grave y de ser el caso, se determine la participación de particulares, ya que no está explícita la denuncia de faltas graves o de particulares.

Por lo que establecer dicho criterio como un requisito para solicitar medidas de protección, resulta ilógico en términos legales e incluso procesales, convirtiéndolo en un supuesto incluso poco práctico de aplicación.

Respecto de supuesto que indica que los servidores públicos, puedan solicitar medidas de protección si participan como testigos en el procedimiento; se considera que resulta irracional ya que no son únicamente los servidores los que pueden aportar elementos como testigos en el procedimiento.

Asimismo, se determina en el párrafo que se estudia, que se otorgarán medidas de protección que resulten razonables. Lo razonable denota lo *adecuado, conforme a razón; proporcionado o no exagerado*<sup>104</sup>, sin embargo establecer como **parámetro legal** que una de las características para otorgar medidas de protección, sea que estas resulten razonables es subjetivo, ya que lo que pueda

---

104 Diccionario de la Real Academia Española, Fuente: <http://dle.rae.es/?id=VFcTQdk>, consultado el 20 de octubre de 2018.

resultar razonable para un servidor público puede discrepar de las consideraciones de otro, tanto al momento de solicitarlas, como al evaluar las peticiones.

Visto así, nos encontramos ante un posible conflicto de cómo interpretar la norma legal. Esto implica que el ámbito de validez que involucra la correcta aplicación, es la esfera sobre la que cierta normatividad pretende ser obligatoria. En este punto, la validez de una norma debe ser observada desde cuatro puntos<sup>105</sup> :

1. Espacial: *delimita el territorio o espacio físico en que la norma tiene aplicación.*

2. Temporal: *establece un momento o tiempo en que la norma comenzará a ser aplicada.*

*Por ende, la relación de la norma al espacio y al tiempo constituye el dominio de validez espacial y temporal de la norma. Este dominio de validez puede estar limitado, pero también puede carecer de límites. La norma puede valer sólo para un espacio y un tiempo determinados. No es que entonces ella valga más allá del espacio, y atemporalmente, sino sólo que no vale para un espacio determinado y tampoco para un tiempo determinado; su dominio de validez espacial y temporal permanecen indefinidos.*<sup>106</sup>

3. Material: *referido a las acciones que tendrán que llevar a cabo o evitar las personas a quienes se dirige la norma.*

4. Personal: *son las personas (físicas o morales) a quienes está encaminada la norma; es decir, por quiénes debe ser observada. Puede delimitarse a cierto grupo o grupos de personas o referir que no limita la observancia a algún grupo específico y que será de observancia general.*

---

105 Kelsen, Hans; Op. Cit., p. 26.

106 Ídem.

En atención a ello, Kelsen apuntó que *no es el hombre cuanto a tal, abarcado por una norma, quien se encuentra sujeto a la norma, sino siempre sólo una conducta determinada de ese hombre.*<sup>107</sup> Lo que, para el caso de lo dispuesto por la LGRA respecto de las medidas de protección referidas en el artículo 64, la validez **espacial, material y personal** es determinada por el artículo primero de la Ley, que a la letra indica:

*La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.*<sup>108</sup>

Por lo que hace a la validez **temporal**, la misma se encuentra condicionada por lo dispuesto en los artículos Transitorios Primero a Tercero, que refieren a la entrada en vigor de la aplicación de la LGRA, la cual fue a partir del 19 de julio de 2017, en atención a lo siguiente:

**Primero.** *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.*

**Segundo.** *Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.*

---

107 Kelsen, Hans; Op. Cit.; p. 27.

108 Artículo 1 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

***Tercero.*** *La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.*<sup>109</sup>

Con lo anteriormente descrito, se justifica la validez legal de las medidas de protección, el problema es la indeterminación jurídica que conlleva una discrecionalidad para que sean otorgadas en términos de que puedan considerarse o no razonables y respecto del universo de sujetos y condiciones con que se otorgan, siendo así que sus destinatarios no tienen la certeza de que sus vidas, integridad física y patrimonio estarán siendo protegidos.

Por lo que hace a las autoridades facultadas para ejercer la función de valorar las solicitudes de medidas de protección, la Ley señala que *deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante*; de ello se desprende que esta obligación concierne únicamente a los entes públicos donde los denunciantes laboren; en este contexto se excluye a los testigos a quienes líneas antes se cita como sujetos que pueden solicitar protección, permaneciendo laguna respecto de qué autoridades conocerían de las solicitudes de los testigos.

Con intención de contextualizar y en términos procedimentales, es en la etapa de substanciación del procedimiento cuando los testigos se hacen presentes, lo cual implica que en esos casos, las autoridades substanciadoras (Secretaría de la Función Pública u Órganos Internos de Control, para el caso de las faltas no graves y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el caso de las graves) deberán hacer de conocimiento a los testigos que tienen derecho a solicitar medidas de protección, para que estos las hagan valer en caso de que así lo requieran.

Entonces, para el caso de los denunciantes el momento oportuno para solicitar medidas será precisamente cuando pongan de conocimiento de la autoridad las

---

109 Transitorios de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

probables faltas administrativas, por lo tanto, las autoridades que tendrán un primer contacto con dicha solicitud serán aquellas unidades administrativas señaladas como autoridades investigadoras. Sin embargo, estas no son competentes para atenderlas, ya que la Ley no las faculta para ello.

Como resultado de ello, nuevamente el tema de medidas de protección se enfrenta con dificultades para su debida aplicación, ya que la solicitud de medidas de protección no se realiza directamente ante los entes en los que los servidores denunciantes o testigos desempeñan sus empleos, comisiones o encargos, sino que quienes conocen de ello, por la naturaleza del proceso de responsabilidades, son las autoridades investigadoras o substanciadoras; por ende, resulta ilógico que las entidades en donde los servidores públicos prestan sus servicios, pudieran determinar favorable o no la solicitud de medidas sin conocer mayores elementos que la solicitud.

En este contexto, ante la dificultad de aplicación de las medidas de protección y acorde al artículo 1º de la Constitución, las autoridades deberán siempre interpretar la Ley buscando salvaguardar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los Tratados Internacionales, siendo así que *todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad* y por ende, *el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.*

En este contexto, teniendo como base el Estado de Derecho, ante la negativa de las medidas de protección debe existir la posibilidad de recurrir los actos de autoridad; como lo es impugnar las resoluciones que nieguen la protección que se solicite para evitar daños graves a las personas, a sus bienes y familiares cercanos; lo cual no se observa que exista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para el caso de las medidas de protección.

Los medios de impugnación son *instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.*<sup>110</sup> La LGRA prevé cuatro medios de impugnación, que tienen por objeto:

1) El **recurso de inconformidad**, tiene como finalidad oponerse a la calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras o a la abstención de inicio de procedimiento de responsabilidades administrativas.

2) El **recurso de revocación**, puede ser interpuesto por los servidores públicos responsables por la comisión de faltas administrativas no graves en contra de las resoluciones que así los reputen.

3) El **recurso de reclamación**, procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, la contestación o alguna prueba; así como las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

4) El **recurso de apelación** dispuesto en la LGRA, tiene por objeto impugnar las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Los recursos citados acometen la invalidación de actos emitidos por autoridades durante el procedimiento de responsabilidades administrativas, pero para el caso de las medidas de protección, referidas en el artículo 64 de la LGRA es también un acto al cual le corresponderá un pronunciamiento de la autoridad, sea para

---

110 Fix-Zamudio, Héctor, **Derecho Procesal**, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 103.

otorgarlas o negarlas. Para este segundo caso, la LGRA no prevé algún medio de impugnación disponible.

Actualmente, en atención a lo dispuesto por el inciso b), de la fracción III del artículo 107 de la Ley de Amparo, la vía a ocupar por quienes deseen impugnar una determinación de la índole descrita, será mediante la interposición de un Amparo Indirecto, ya que la negativa de protección vuelve inminente el riesgo expuesto por el solicitante y de ser víctima de algún perjuicio, este sería un acto de imposible reparación.

En conclusión, el único medio de impugnación al alcance de los recurrentes de negativas de medidas de protección, es el Amparo Indirecto con suspensión, buscando evitar actos de imposible reparación, ya que la negativa (injustificada) de medidas de protección viola los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo materia de conocimiento del Juez de Distrito que por jurisdicción territorial corresponda, en atención a lo dispuesto por la fracción VII del artículo 107 de la Constitución:

*VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.<sup>111</sup>*

---

111 Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.2.2 Guía para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses y Ciudadanos Alertadores de la corrupción**

La Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Secretaría de la Función Pública publicó el 1 de octubre de 2018, la Guía para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses<sup>112</sup>.

Dicho documento está dirigido a los Comités de Ética de las Entidades y Dependencias del Gobierno Federal, con la finalidad de que estos encuentren en la Guía de referencia, un marco con el cual regir la aplicación de medidas de protección para aquellos servidores públicos que denuncien actos que puedan constituir faltas a los Códigos de Ética, Reglas de Integridad y al Código de Conducta.

La denuncia de actos que constituyan vulneraciones a la normatividad en materia de Ética, se constituye como una denuncia interna, con lo que buscan alentar la denuncia ante los Comités de Ética para que estos conozcan de posibles actos que vulneren los principios del servicio público.

En ese sentido, es necesario precisar que si bien la infracción a los Códigos de Ética, de Conducta y Reglas de Integridad pueden constituir posibles faltas administrativas, no corresponden al universo de las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con lo cual el total de faltas que pudieran denunciarse, se restringe enormemente.

Asimismo, como se expresa en la Guía de comento, lo establecido en ella se contempla únicamente para la atención de quejas y denuncias ante los

---

112 Secretaría de la Función Pública, *Guía para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses*, <https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-para-el-otorgamiento-de-medidas-de-proteccion-a-gestores-de-integridad-en-los-comites-de-etica-y-prevencion-de-conflictos-de-intereses>, consultada el 07 de abril de 2019.

Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. En términos de la Ley General, los Comités no están considerados como autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras de faltas administrativas; siendo así que este instrumento también es restrictivo en cuanto a las autoridades que pueden aplicar lo dispuesto en la Guía y, por otro lado, no se homologa con lo establecido en la Ley en términos de autoridades facultadas para su aplicación.

El instrumento que se analiza, fija como su línea de justificación a la Política del gestor de integridad (denunciante interno), lo cual es claro hacia el interior de las autoridades; sin embargo, las medidas de protección no deben ser políticas internas, sino que el esfuerzo en su aplicación debe contemplar políticas públicas, en las cuales se garantice la seguridad, integridad física y de los bienes de servidores y particulares.

Para la creación de un documento marco que establezca la aplicación de medidas de protección, deberán considerarse como referencia instrumentos internacionales, por cuanto hace a los compromisos del Estado Mexicano adquiridos a partir de estos; a la Constitución Federal, como base normativa para la protección de los Derechos Humanos y de las actuaciones de las diversas autoridades; a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al ser las leyes rectoras del mecanismo de combate anticorrupción que a partir del año 2015, se norma.

Es así, que tomando como base los instrumentos referidos, se podrán establecer procedimientos claros, que incentiven la denuncia y participación en el procedimiento de responsabilidades, para erradicar los actos asociados con la corrupción y prevenirla, mediante reformas a la actual normatividad y reglamentando lo conducente o (como se propondrá en el presente trabajo) mediante la creación de legislación secundaria específica que norme la figura de las medidas de protección a denunciantes de faltas administrativas reguladas por

la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a personas que participen del procedimiento de responsabilidades administrativas.

Por otro lado, respecto de la plataforma puesta en marcha por la Secretaría de la Función Pública denominada Ciudadanos alertadores<sup>113</sup> la cual tiene por objeto recibir denuncias de faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos, violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual bajo un esquema de protección basado en el anonimato, teniendo como origen el software GlobaLeaks<sup>114</sup>.

Con el arranque de dicha plataforma es innegable la voluntad de sentar precedentes e iniciar el desarrollo específico de mecanismos de protección, sin embargo, como se ha referido previamente la figura de las medidas de protección en materia administrativa es endeble, aunado a que la denominación de alertadores no existe actualmente en la legislación positiva mexicana, por lo que la protección que se pretende no resulta una solución real y objetiva.

Aunado a ello, la única medida ofrecida por la plataforma de referencia es el anonimato, lo cual ya es materia de diversas plataformas y medios de denuncia de faltas administrativas, lo cual no genera propuestas nuevas ni mejores.

Es por ello que resulta urgente que empiece un proceso de análisis y observaciones para la creación de mecanismos y en su caso, legislación específica en materia de denunciantes y/o alertadores, lo cual debe en todo momento estar homologado con el marco normativo mexicano existente, en materia de transparencia, responsabilidades administrativas e incluso legislación laboral y penal para contar con un sistema integral en que la protección sea global.

---

<sup>113</sup> Secretaría de la Función Pública, ***Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción***, <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>, consultado el 10 de septiembre de 2019.

<sup>114</sup> GlobaLeaks es un software libre, de código abierto, pensado para habilitar iniciativas de sistemas para informantes, desarrollado por el Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights, <https://www.globaleaks.org/es/>, consultado el 10 de septiembre de 2019.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Las medidas de protección, cobran una relevancia fundamental para que el Estado Mexicano avance en la lucha contra los actos de corrupción, por lo que no se debe actuar al margen de los ordenamientos jurídicos que las normen, ya que en todo momento se debe de garantizar la protección a las personas que denuncian actos de corrupción y aquellos quienes participan en el procedimiento de responsabilidades administrativas, buscando el mejor proveer y desarrollo de dicha figura en términos de lo dispuesto por las Convenciones tanto de las Naciones Unidas contra la Corrupción como en la Interamericana contra la Corrupción; así como de los demás instrumentos jurídicos anticorrupción internacionales que dispongan la integración de las medidas de protección a las normatividades nacionales de los Estados firmantes de Tratados y Convenciones que adquieren el compromiso de crear los mecanismos que las impulsen.

Otorgar protección integral para evitar injerencias o ataques a la integridad física, la vida privada, la familia, el domicilio, la honra y la reputación de todas las personas, es obligación del Estado Mexicano, considerando que la salvaguarda a estos Derechos Humanos se contempla tanto en instrumentos jurídicos internacionales como por la Constitución Federal, tal como lo refiere ésta en su artículo primero señalando que *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano parte, asimismo las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

Asimismo, los artículos 5 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, preceptúan el derecho a la Integridad Personal y a la Protección Judicial, respectivamente; conceptos que en el marco de su interpretación más

amplia son la base para garantizar el respeto a las personas y sus bienes, tanto materiales como no materiales.

En términos generales, en México se ha adecuado la legislación nacional cuando con base en exigencias de los Tratados Internacionales se requiere, sin embargo, para el caso de la correcta incorporación de las medidas de protección en la normatividad interna, se debe crear normatividad específica de la materia y políticas públicas que contemplen la protección de las personas en materia administrativa.

Conforme al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>115</sup>, las obligaciones de los países no se limitan al respeto de los derechos humanos, sino que también se deberá garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción; siendo así que, los tribunales mexicanos tienen la obligación de adoptar las medidas que garanticen a las personas el goce pleno de sus derechos en todas sus formas (físicos, de seguridad, patrimoniales, psicológicos) y para todos los ámbitos de competencia (penal, laboral, administrativo).

**SEGUNDA.** La protección más amplia de los Derechos Humanos en la denuncia de actos de corrupción o en la participación en procedimientos de responsabilidades administrativas, no debe estar limitada únicamente a los servidores públicos, como actualmente lo establece la redacción del artículo 64 de la LGRA, ya que el universo de sujetos que deben considerarse para gozar del derecho a las medidas de protección en el procedimiento administrativo son:

---

115 *Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas;* [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN3](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN3), consultado el 24 de abril de 2018.

1. Los **Denunciantes**. La Real Academia Española<sup>116</sup> define la palabra **denunciante** como la *persona que hace una denuncia ante los tribunales o ante la Administración*. De dicha definición se aprecia que no hay existe distingo en la calidad del denunciante (servidores públicos o particulares), por lo cual deberá considerarse a todas las personas que hagan de conocimiento de una autoridad competente la posible comisión de un hecho irregular que pueda derivar en la comisión de faltas administrativas, servidores públicos y personas físicas o morales (a través de sus representantes).

Es preciso aclarar, que el denunciante no es parte en el procedimiento, sino un tercero colaborador de las autoridades administrativas al poner en conocimiento de ellas, actos de corrupción.

2. **Los Testigos**. Son personas que actúan en el procedimiento, colaborando con las autoridades al declarar *en un juicio sobre situaciones ajenas que les constan, las cuales percibieron por medio de los sentidos y tienen relación con los hechos controvertidos que deben probar las partes*; por lo tanto, el testimonio de los hechos es fundamentales para acreditar la comisión de faltas administrativas, cuestión que pone en peligro a las personas que ocupan esta calidad, por lo que se les deberá proteger.

3. Los **Peritos**. Son *personas versadas sobre alguna materia que requiere conocimientos especializados y que auxilian al juzgador en el esclarecimiento de la verdad con base en los datos aportados por las partes en el juicio*.<sup>117</sup> En el cumplimiento de la impartición de justicia, todas las autoridades, pueden allegarse de los dictámenes de peritos en diversas materias, quienes darán certeza de elementos de prueba que lo requieran, en el procedimiento de responsabilidades administrativas; por lo que se considera que son parte fundamental en esta

---

116 *Diccionario de la Real Academia Española*, Fuente: <http://dle.rae.es/?id=CEJICfF>, consultado el 20 de febrero de 2017.

117 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op.cit., p. 31.

materia, como lo son en el ámbito penal o civil. Es por ello que se estima que en atención a la materia del dictamen que pudieran emitir ante autoridades administrativas, de evaluar que exista un riesgo latente para el perito, al presentarse un dictamen en el procedimiento, deberán ser tomados en cuenta como sujetos a quienes se deba otorgar medidas de protección.

Es necesario que los denunciante, testigos y peritos sean reconocidos de manera explícita en la normatividad aplicable de la materia existente o la que al efecto se cree, garantizando así su protección integral y conexas con las personas cercanas a estos, que lo pudieran requerir (familiares consanguíneos y por afinidad) y a sus bienes, aunado a la promoción de dicha figura mediante políticas públicas y campañas de concientización que fomenten la trascendencia de la denuncia y de aportar elementos en el procedimiento, dentro de la cultura de la legalidad.

Para otorgar la protección que se refiere, no deberá considerarse como impedimento para ser sujetos protegidos en el caso de los denunciantes y testigos, la nacionalidad, el sexo, la residencia, su internamiento en centros de reclusión, hospitalarios o de readaptación social.

**TERCERA.** Es de vital importancia que las medidas de protección estén debidamente explicitadas en un dispositivo normativo específico en materia de protección a denunciantes en el cual se establezcan diversos tipos de medidas de protección. Se estima pertinente que existan tres tipos de medidas de protección y su otorgamiento dependa del riesgo a que esté expuesto el sujeto a proteger, evaluando también los elementos que los sujetos aporten a las autoridades para contar con elementos que pudieran acreditar la comisión de faltas administrativas.

1. **Físicas.** Para efectos del presente trabajo, se observaron algunas de las medidas dispuestas en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>118</sup>, las cuales adecuándolas al ámbito administrativo pueden otorgarse, como lo son la

---

118 Artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

vigilancia y salvaguarda de un cuerpo de seguridad pública en el domicilio o directamente a los sujetos que se pretendan proteger.

**2. Laborales.** En atención a la coordinación intergubernamental que debe existir entre los entes públicos en los tres órdenes de gobierno otorgando facilidades en los casos en que se determinen que alguna de las medidas. Para ello se propone que se consideren las siguientes medidas: a) El cambio de Unidad Administrativa del denunciante, testigo o perito dentro de la Entidad o Dependencia en donde preste sus servicios, cuando se considere un riesgo que siga desempeñando sus labores en la misma Unidad Administrativa. B) La suspensión temporal con goce de sueldo en tanto se desarrolle la actuación del sujeto protegido en el procedimiento.

Para el caso de los particulares que denuncien o participen en el procedimiento, deberá buscarse la colaboración del sector privado para coadyuvar con el sector público promoviendo acciones que impulsen el goce de los derechos humanos y libre participación en los procedimientos de responsabilidades administrativas y denuncia de actos de corrupción.

**3. Protección de identidad.** Como Es muy difícil sustraerse a no ser identificado [servidores públicos y particulares (personas físicas y representantes legales de las morales)] al inicio (denuncia) dentro de la substanciación (testigos y peritos) o terminado el procedimiento de imputación de responsabilidad; o al momento de conocerse la resolución (la autoridad administrativa resolutora). Por ello, debiera ser resguardarse la identidad de los sujetos (o sus familiares o bienes) por las autoridades-parte en el procedimiento de responsabilidades administrativas (investigadora, substanciadora y resolutora), reserva de información que se garantizará por escrito a denunciantes, peritos o testigos, hasta la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento o en su caso, después de ello el acuerdo de archivo correspondiente.

Para el caso de las personas morales, es preciso aclarar que podrán acceder a este tipo de medidas para proteger los datos que le sean inherentes; sin embargo, el representante de ellas, podrá solicitar de así estimarlo, medidas físicas de protección.

**CUARTA.** Ley General de Responsabilidades Administrativas. En el presente trabajo únicamente se atiende a lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo cual la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas, corresponde a las autoridades de la Federación y es con base en las facultades que estas tengan (o se otorguen, de no tenerlas), que deban otorgar la protección a los denunciantes, peritos y testigos en materia de responsabilidades administrativas.

Se considera que la facultad de conceder medidas de protección deberá recaer en un Comité colegiado que conozca y en su caso otorgue y suspenda las medidas de protección; órgano colegiado que deberá estar integrado por diversas Unidades Administrativas de la Secretaría de la Función Pública (al ser la autoridad administrativa facultada para conocer de responsabilidades administrativas en términos de la LGRA), conociendo de las medidas solicitadas tanto en el sector central (asuntos conocidos por la propia Secretaría) como en los Órganos Internos de Control, los cuales se encuentran funcional y estructuralmente adscritos a la Secretaría. Este Comité se propone se conforme de la siguiente manera:

**Representante de la Oficialía Mayor (OM).**- Se considera que la OM deberá formar parte de este Comité ya que es la Unidad Administrativa Responsable de *establecer, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, las normas, procedimientos y sistemas de administración interna en materia de recursos humanos, materiales y financieros, así como de servicios generales y Tecnologías de Información y Comunicaciones.*<sup>119</sup> Esta es la unidad administrativa responsable de recursos humanos y materiales, de la administración del presupuesto de la

---

119 Artículo 12, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Secretaría, a partir de las necesidades de esta en el desarrollo de sus funciones, por lo que se considera que cuenta con la capacidad y facultades para poder valorar la viabilidad presupuestal y operativa en la otorgación y aplicación de las medidas de protección, cuánto tiempo es factible de sostenerlas presupuestalmente y de manera operativa cuáles pudieran ser factibles en su aplicación.

**Un representante de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses.**- La Unidad de Ética está encargada de *coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones que realicen las Dependencias, las Entidades y la Procuraduría en materia de ética, integridad pública y prevención de Conflictos de Intereses, en cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de él deriven y a las Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por el Estado Mexicano.*<sup>120</sup> Si bien las materias de ética, integridad y conflictos de intereses no son acciones que refieran a las medidas de protección, sí lo es el seguimiento a la aplicación de las Convenciones Internacionales Anticorrupción, de las cuales se deriva la obligación del Estado Mexicano de otorgarlas. Por lo cual a reserva de la existencia de la Guía que establece las medidas de protección en los casos de infracción a la normatividad que contempla la integridad de los servidores públicos, se propone que esta se integre a las medidas de protección que se otorguen en términos de las reformas que se proponen y la Unidad de Ética forme parte del cuerpo colegiado que se expone, para que coadyuve en la correcta aplicación de las medidas de protección.

**Un representante de la autoridad que cuente con el expediente.** - Ya sea la autoridad investigadora o substanciadora, deberá designarse a un representante de ellas, ya que son quienes cuentan con elementos objetivos para ponderar la necesidad de otorgar la protección al solicitante y el tipo de medidas de protección que serían óptimas.

---

120 Artículo 29, fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Las medidas de protección en todos los casos deberán estar sujetas al presupuesto con que cuente la Federación para otorgar estas medidas, el cual tendrá que considerarse para llevar a cabo la coordinación entre autoridades; por lo que el Comité citado evaluará la factibilidad de otorgar la protección, así como las razones expuestas por los sujetos para solicitarla.

Evaluado esto, el Comité otorgará o negará medidas de protección por mayoría de votos de sus integrantes, sesionando según el número de solicitudes recibidas, semanal o mensualmente. Para el caso de que exista un caso de urgencia detectado por la autoridad investigadora o substanciadora, estas convocarán a sesión extraordinaria.

**QUINTA.** El goce de las medidas de protección, siempre estará sujeto al presupuesto con que cuente el gobierno federal (en la aplicación de lo correspondiente a la LGRA) para otorgarlas, el cual no puede dejar de considerarse para llevar a cabo la coordinación entre autoridades; por lo que el Comité citado evaluará la factibilidad (la discrecionalidad sometida a votación) de otorgar la protección o no, así como los razonamientos expuestos por los solicitantes.

Evaluado esto, el Comité otorgará o negará medidas de protección por mayoría de votos de sus integrantes, sesionando según el número de solicitudes recibidas, semanal o mensualmente.

**SEXTA.** A consideración de quien sustenta el presente trabajo, ante la premisa de la falta de una regulación específica de las medidas de protección que se trataron, se requiere de la existencia del cumplimiento de determinados requisitos para garantizar el otorgamiento de éstas mediante la creación de cuerpos normativos efectivos, que fortalezcan la seguridad de todos los denunciantes e intervinientes

en el procedimiento administrativo, así como la convicción de que la salvaguarda de los datos personales, derechos y bienes será confiable y eficaz.

Para el caso específico de los denunciantes, al momento de hacer de conocimiento las irregularidades, para coadyuvar con el quehacer gubernativo a las autoridades administrativas, se considera que los requisitos mínimos de la denuncia, para ser considerada en los casos que se requieran medidas de protección, son:

- Personas físicas: Nombre completo (persona identificable), correo electrónico y o teléfono (localizable).
- Personas morales: razón social, nombre completo del representante, RFC y correo electrónico y/o número telefónico.
- La denuncia habrá de estar sustentada y los hechos no deben ser materia de proceso judicial o administrativo en trámite o que ya tengan sentencia.
- Los hechos deberán narrarse de manera detallada y cronológica y acompañados de la documentación (original o copia) que la respalde, o en caso de no contar con documentación, señalar en su caso, las autoridades que puedan poseerla.
- La aceptación del compromiso de colaborar con las autoridades administrativas competentes, a fin de aclarar hechos o aportar mayor información de los hechos motivo de la denuncia.

Es necesario reafirmar que el que los sujetos proporcionen datos personales a las autoridades, esto no implica que la información sea pública.

Derivado de ello, se consideran tres conceptos fundamentales: cooperación, compromiso y temporalidad. Las medidas de protección implican que las personas protegidas están sometidas por voluntad propia al compromiso de cooperar para asegurar en principio su seguridad e integridad, siguiendo las recomendaciones de actuación que den las autoridades; y que tales medidas están sujetas al principio de la temporalidad; esto es, protección otorgada será mientras dure el peligro, lo

cual se determinará con evaluaciones periódicas establecidas por la autoridad administrativa que otorga la protección; y en el caso de los peritos o testigos, será en el momento en que intervengan en el procedimiento en que, previo a ello, podrán solicitar a las medidas de protección.

**SÉPTIMA.** Finalmente, no se contempla en la Ley General de Responsabilidades Administrativas un recurso ordinario de defensa para el caso de que exista negativa o se otorguen parcialmente las medidas de protección, sin embargo, sí existen dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas para otros supuestos y etapas del procedimiento; por lo que se debe considerar la necesidad de un recurso de revocación, como medio de impugnación que interpone la persona afectada ante la misma autoridad que negó el otorgamiento total o parcial de las medidas de protección (el Comité o sus homólogos), con el propósito de lograr su goce incondicional; para que esta autoridad se pronuncie al respecto.

Actualmente, dado el posible daño irreparable que pudiera ocasionarse si no se otorgan las medidas solicitadas, quienes las requieran cuentan con la posibilidad de interponer el amparo indirecto, en términos de lo dispuesto por el inciso b) de la fracción III del artículo 107 de la Ley de Amparo<sup>121</sup>; aunque para una correcta regulación, es menester normar todas las figuras conexas a la aplicación de medidas de protección, como lo son los medios de impugnación.

**OCTAVA.** Analizados todos los elementos que conlleva actualmente en México la aplicación de las medidas de protección en el ámbito administrativo, se concluye que la actual regulación de éstas es deficiente y su correcto desarrollo es jurídicamente imposible para las autoridades, por lo que, para que el Estado Mexicano cuente con elementos jurídicos que sustenten la legitimidad de la solicitud y otorgamiento de medidas de protección, tiene que regularse la figura con todos los elementos necesarios para su debida aplicación en una Ley secundaria que contemple los elementos que se exponen.

---

<sup>121</sup> Artículo 107 de la Ley de Amparo.

## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

Burgoa, Ignacio, ***Derecho Constitucional Mexicano***, México, Porrúa, 5ª ed., 1984.

Carbonell, Miguel, ***Transparencia, ética pública y combate a la corrupción: una mirada constitucional***, México, D.F., UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009; citando a Francisco Javier Laporta, en su obra: ***La corrupción política. Introducción general***.

Chevarría Franz y Silvestre Martha, ***Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa***, Madrid, Programa EUROSOCIAL, 2013.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, ***El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos***, México, Porrúa, 5ª ed., 2005.

Fix-Zamudio, Héctor, ***Derecho Procesal***, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

Fraga, Gabino, ***Derecho Administrativo***, México, Porrúa, 40ª ed.

González Llaca, Edmundo, ***La corrupción. patología colectiva***, Cuajimalpa, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2005.

Kelsen, Hans, ***Teoría pura del Derecho***, México D.F., UNAM-IIJ, 2ª ed., 1979.

Klitgaard, Robert, ***Political corruption: strategies for reform***, *Journal of Democracy*, Maryland, USA, Johns Hopkins University Press; Vol. 2, No. 4, 1991.

Linares Rangel, Julio, ***Adecuaciones al contencioso administrativo federal: los derechos humanos y su ponderación en la concesión de la suspensión de inhabilitación y de destitución en el servicio público***, Naucalpan de Juárez, México, UNAM-FES Acatlán, 2016.

Méndez Silva, Ricardo (Coord.), ***Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más***, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010; Silva Rodolfo, ***Corrupción Política y Responsabilidad de los Servidores Públicos***.

Suprema Corte de Justicia, ***¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?***, 4ª Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F.

Real Academia Española, ***Diccionario de la Real Academia Española***.

Tron Petit, Jean Claude, ***La nulidad de los actos administrativos***, México, Porrúa, 2005.

UNAM, ***Diccionario Jurídico Mexicano***, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, T. III.

## DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET

**500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa (IC500)**, <https://www.integridadcorporativa500.mx/>.

Centro de Noticias ONU, **México ratifica la Convención de la ONU contra la Corrupción**, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=2722&criteria1=mexico#.WhYgi0riaM8>.

Consejo Coordinador Empresarial, **Código de Integridad y Ética Profesional**, <http://codigoeticaeintegridad.com/codigo-de-integridad-y-etica-empresarial/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas**, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017_07.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015**, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_05\\_01.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_05_01.pdf).

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, **Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción**, [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).

Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, **Convención Interamericana contra la Corrupción**, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf).

Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Jurídicos, **La Convención y el MESICIC. Preguntas Frecuentes**, [http://www.oas.org/juridico/spanish/faq\\_ac\\_sp.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm).

Organización de Estados Americanos, **Ley Modelo sobre para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos**, [http://www.oas.org/juridico/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf).

Organización de los Estados Americanos, **Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Informe Final México**, p. III, Fuente: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_inf\\_mex\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf).

Organización de las Naciones Unidas, **Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas**; [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN3](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN3)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), **Informe de la Directora General de la UNESCO sobre la seguridad**

**de los periodistas y el peligro de la impunidad**, [http://en.unesco.org/sites/default/files/unesco\\_report\\_spanish\\_rgb.pdf](http://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_report_spanish_rgb.pdf).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la Integridad en México 2017**, <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>.

Secretaría de la Función Pública, **Guía para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses**, <https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-para-el-otorgamiento-de-medidas-de-proteccion-a-gestores-de-integridad-en-los-comites-de-etica-y-prevencion-de-conflictos-de-intereses>.

Transparencia Internacional, **Índice de Percepción de la Corrupción**, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Transparencia Internacional, **Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción**, <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime, **Artículo UNODC y Corrupción**, <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptao/index.html>.

## JURISPRUDENCIA

Tesis Aislada número 195084, **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, t. VIII, diciembre 1998, p. 1047.

## LEGISLACIÓN

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.