



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado**

Tesis

**“El combate a la corrupción: la (in) eficacia del Sistema
Estatal Anticorrupción”**

que para obtener el grado de

**Maestra en Derecho
Opción en Derecho Procesal Constitucional**

Presenta

Lic. Claudia Reynoso Magaña

**Director de tesis:
Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

Morelia, Michoacán, febrero de 2020

Dedicatoria

El trabajo que usted va a leer, tiene un gran significado por el esfuerzo realizado para poder cursar el posgrado en Derecho, por ello es la dedicatoria a aquellas personas que con su paciencia inspiraban el deseo de continuar y a pesar de las adversidades que se fueron presentando el incentivo para no claudicar en el intento.

Agradeciendo de manera muy especial a mis padres Urbano Reynoso y Yolanda Magaña quienes me inculcaron el amor al estudio, a mi hermana Adriana que siempre me inspira a ser mejor y ella junto con Fernando son un punto de apoyo. Gracias a mis amigos que a pesar de tener poco tiempo para ellos siempre me tienen paciencia y contribuyen con buenas vibras para que logre mis metas.

Agradezco a mis compañeritos del grupo Briz, Gaby, Mary, Emmanuel, Paco, Alex, Caro y Edson, ya que son de las personas que aprendí más en el programa. Así como al Dr. Miguel Ángeles quien con su paciencia contribuyo de forma importante para que lograra la meta, por ello es que este trabajo que se realiza con mucho esfuerzo está dedicado para ellos. Sin ellos no hubiera sido posible la realización del presente trabajo. Sin ellos no hubiera sido posible la realización del presente trabajo.

Agradecimientos

Agradezco en primer lugar al Estado que a través de la implementación de políticas públicas educativas acertadas contribuyó a mi educación así como a la de millones de mexicanos más. Las becas de CONACYT contribuyen para que personas como yo tengamos la oportunidad de realizar estudios de posgrado, por lo que se hace necesario que nuestro trabajo sea de calidad para retribuir lo que recibimos por parte del Estado.

Es importante resaltar la labor que realizaron los docentes que con gran esmero compartieron sus conocimientos durante el posgrado, especialmente a la Dra. Susana Madrigal quien no solo comparte su conocimiento sobre la materia, también sobre la vida, al Dr. José Herrera a quién admiro y respeto por sus conocimientos y el gran ser humano que nos enseñó más allá del plan de estudios, al Dr. Jorge Alvarez quién sin duda fue uno de los mejores docentes ya que nos enseñó para la vida real.

Agradezco mucho al Dr. Miguel Ángeles Hernández el hecho de haber compartido sus conocimientos y práctica, su paciencia y sobre todo la motivación con la que cada mañana nos dio su clase ya que fue uno de los principales incentivos para la realización de la tesis. Su siempre bien humor y el trabajo en equipo contribuyo para que no decayera el ánimo a pesar de las adversidades.

En la parte administrativa de corazón agradezco al Dr. Francisco Ramos ya que siempre estuvo al pendiente de que recibiéramos el mejor servicio por parte del posgrado, sin duda esa calidad hace la diferencia, una persona muy humana que siempre respondiendo a las necesidades de los alumnos y buscando el crecimiento del posgrado apoya los proyectos en todo lo que está en sus manos.

A la maestra Ana, quien hizo las gestiones respecto a las becas, a la movilidad y que siempre con una sonrisa nos atiende y el Dr. Jorge que siempre fue muy atento en los coloquios.

Quiero agradecer de forma muy especial al Dr. Carlos quien es mi asesor, gracias por todo el tiempo que le dedicó a éste proyecto ya que a pesar de todas las complicaciones que tuvimos me recibió casi a diario, el hecho de revisar y corregir hasta en la madrugada es algo que le agradezco mucho, por lo que la presente investigación es un trabajo realmente en equipo con él y las personas que colaboraron a través de entrevistas y opiniones respecto a sus experiencias en el ámbito del combate a la corrupción. El Dr. Ernesto Ramírez a quién contribuyo en mi investigación con su experiencia que muy amablemente me relató, así como su perspectiva de mejora.

Por último agradezco mucho por su colaboración en el trabajo a mi amigo Fernando quien me regalo tiempo valioso para explicar su experiencia que es lo que motivó la presente investigación. Ya que sin pretextos siempre tuvo la disposición para crear círculos de dialogo que produjeron un cambio de perspectiva en mi persona.

ÍNDICE

	pág.
Resumen.....	ix
Abstract.....	x
Palabras clave.....	ix
Introducción.....	xi

Capítulo 1 Conceptos fundamentales

Introducción.....	1
1.1. Corrupción.....	2
1.2. Función pública.....	8
1.2.1 Funcionario público.....	10
1.3. Servicio Público.....	12
1.3.1. Servidor Público.....	19
1.3.2. Ejercicio ilícito de servicio público.....	21
1.4 Policía.....	23
1.4.1. Fiscalía.....	28
1.4.2. Policía investigadora.....	31
1.5. Seguridad.....	32
1.5.1. La seguridad y el Estado.....	34
1.5.2. La seguridad física.....	39
1.5.3. La seguridad patrimonial.....	40

1.5.4. Seguridad pública	40
1.5.4.1. Policía de seguridad pública	42
1.6. Reflexiones capitulares	43

Capítulo 2

Legislación aplicable en materia de corrupción en México

Introducción.....	45
2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	45
2.1.1. El sistema anticorrupción de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	46
2.1.2. Los derechos de las personas ante una detención.....	48
2.1.3. El servicio Público	49
2.1.3.1. Los servidores públicos	50
2.1.4. La policía y el Ministerio público	51
2.1.4.1. Las atribuciones de la policía y el Ministerio Público ante la privación de la libertad de una persona.....	51
2.1.5. La seguridad de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	52
2.1.5.1. Seguridad jurídica de la persona detenida.....	53
2.1.5.2. Seguridad personal de la persona detenida	55
2.2. Los Tratados Internacionales en materia de corrupción de los que México es parte.....	58
2.2.1. Convención Interamericana contra la Corrupción	59
2.2.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	61
2.3. Legislación Federal en materia de corrupción.....	64
2.3.1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	65
2.3.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas	67
2.3.3. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	71
2.3.4. Código Penal Federal	75

2.3.4.1. Código Nacional de Procedimientos Penales	78
2.4. Legislación Local en la materia	86
2.4.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo	86
2.4.2. Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.....	91
2.4.3. Sistema Estatal Anticorrupción	95
2.4.4. Ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán.....	98
2.5 Reflexiones capitulares	107

Capítulo 3

La corrupción en Michoacán

Introducción.....	108
3.1. Nivel de corrupción en México	109
3.1.1. La corrupción en México y los países de la OCDE	114
3.1.2. La corrupción en México y América Latina	115
3.1.3. Costos de la corrupción en México	119
3.2. Estadísticas sobre la corrupción en México y las entidades federativas	123
3.2.1. Trámites con mayor prevalencia de corrupción en México	125
3.2.2. Corrupción en materia de seguridad en México.....	127
3.3. Denuncia de la Corrupción en México	136
3.3.1. Percepción de confianza de la sociedad en instituciones en México	140
3.3.2. El SIDEC.....	142
3.4. La corrupción en Michoacán de Ocampo.....	143
3.5. Denuncia de la corrupción en Michoacán de Ocampo.....	144
3.6. Reflexiones capitulares	147

Capítulo 4
El Sistema Estatal Anticorrupción

Introducción.....	149
4.1. El Sistema Nacional Anticorrupción	150
4.1.1. Funciones del Sistema Nacional Anticorrupción	152
4.2. El Sistema Estatal Anticorrupción	155
4.2.1. Funciones del El Sistema Estatal Anticorrupción.....	156
4.2.2. Alcances reales del Sistema Estatal Anticorrupción	159
4.3. Conclusiones capitulares	162
Conclusiones	164

Resumen

Este trabajo de investigación aborda el tema de la corrupción, específicamente el de la policía de investigación en Michoacán, y la manera en que incide el Sistema Estatal Anticorrupción. Se estudian, desde el punto de vista teórico, los conceptos que giran alrededor del tema, para luego revisar la manera en que el marco jurídico vigente los atiende. Posteriormente se analizan las cifras que diversos estudios presentan sobre la corrupción, en tanto en el mundo como en México, para luego abordar con una visión más clara la problemática en Michoacán.

El presente trabajo es de corte procesal constitucional, lo que indica que el tema lo abordamos primero desde la Constitución mexicana y luego desde el punto de vista de la Constitución michoacana.

Finalmente presentamos los resultados, focalizados a la corrupción en la policía de investigación michoacana, sus redes de impunidad y corrupción tejidas una red compleja que procuramos desentrañar.

Palabras clave: Corrupción; Servidor público; Policía

Abstract

This investigation is about the corruption, specifically from investigative police at Michoacan, and how is the way that the “Sistema Estatal Anticorrupción” impacts. Since a theoretical viewpoint, the concepts that are around the subject are studied, and then review the way in which the current legal framework addresses them. Subsequently, we analyze the figures that various studies present on corruption, both in the world and in Mexico, and then address the problem in Michoacan with a clearer vision.

This work is of constitutional procedural Law, which indicates that the issue is addressed first from the Mexican Constitution and then from the point of view of the Michoacan Constitution.

Finally, we present the results, focused on corruption in the Michoacan investigative police, their networks of impunity and corruption woven into a complex network that we seek to unravel.

Keywords: Corruption; Public server; Police

Introducción

El tema de la corrupción no es un tema sencillo, porque puede abordar desde distintas aristas. Por ello, a partir del diseño del proyecto de investigación, vamos a estudiar específicamente la corrupción que se da dentro de la policía de investigación, específicamente en el estado de Michoacán de Ocampo.

La realización de la investigación se centra en diversos artículos periodísticos que documentan la violencia que algunas personas que son detenidas sufren, así como casos de extorsión por parte de la policía. Pero principalmente abordamos el tema por el caso de Fernando, un joven que ha sufrido desde hace algún tiempo hostigamiento por parte de a quien él llama “los ministeriales”, Fernando relata su historia en la que nos platica que los policías lo detienen y revisan su coche, pero al no encontrar nada de lo que buscaban (armas y drogas según nos dice), se lo llevan al cerro, dónde lo golpean y lo amenazan, le preguntan que para quién trabaja y al darse cuenta los policías que no sabía nada de lo que le preguntaban, le exigen dinero.

Fernando logra conseguir el dinero y se los entrega, gracias a lo que lo dejan libre sin embargo los policías saben dónde vive y lo siguen hostigando, ahora a través de su hermano a quién detuvieron también sembrándole armas y drogas, sin embargo un vecino que tenía cámaras en su casa logro captar los hechos, con lo que se está defendiendo dentro del proceso que se inició en contra del hermano de Fernando “por no querer cooperar con los policías” quienes le pedían más dinero.

Es entonces que llegamos al problema de investigación, que se trata de ¿Cómo puede el SEA coadyuvar a eliminar los esquemas de corrupción en que incurren algunos policías investigadores, que generan inseguridad en las personas

y sus patrimonios en Michoacán?

Para resolver dicho problema construimos nuestra hipótesis que se trata de que Al hacer eficaz el Sistema Estatal Anticorrupción en la eliminación de los esquemas de corrupción en que incurren algunos policías investigadores, se va a generar seguridad en las personas y sus patrimonios en Michoacán

El tema de la corrupción es abordado desde lo general hasta lo particular. En un primer capítulo abordamos, en primer término, todos los conceptos relacionados con la corrupción, el servicio público y los servidores públicos. Exponemos brevemente algunos aspectos históricos para relacionarla con el presente para tratar de dilucidar el carácter legal de los policías, si son o no servidores públicos y si dentro de la teoría encontramos hasta dónde pueden ser objeto de responsabilidad. Es entonces que nos encontramos con la pregunta: ¿Qué hacer cuando los intereses personales del policía interfieren con el bien común? Pregunta que se responderá a lo largo de los capítulo 3 y 4, apoyados en diversos autores que nos hablan de cómo debe ser un servidor público en teoría.

Por otra parte el tema es abordado, en el capítulo 2, que nos habla de lo que la ley marca de corrupción y servidores públicos. Estudiamos el marco jurídico constitucional y los tratados internacionales en materia de corrupción de los que México es parte. Al hablar del caso particular del estado de Michoacán se aborda la Constitución local y las leyes que rigen al estado en la materia. Siguiendo esta línea de investigación, buscamos generar un acompañamiento a los conceptos y contrastar críticamente los conceptos con la legislación, para tratar de abonar en la construcción de un marco legal que pueda sustentar el presente trabajo.

Ya que conocemos la teoría y la ley que son el deber ser, es entonces que llegamos al capítulo 3, donde abordamos la triste realidad de México a través del análisis de diversos estudios que han arrojado cifras se muestran el México verdadero, donde la letra de ley y su aplicación no corresponde con ni con la teoría ni mucho menos con la realidad, ahí donde se puede genera la coyuntura sobre lo que debe ser, lo que es y cómo se puede llegar a lo que debe ser. En el capítulo tratamos de mostrar que no la corrupción no se da de manera aislada, sino que es una situación generalizada no solo en Michoacán, sino en todo el país,

lo que es realmente preocupante y nos urge a realizar más investigaciones al respecto, para desde la academia abonar a cambiar la situación, porque la corrupción tiene costos no solo económicos, sino también, por la confianza o falta de ella de la población, costos políticos, sociales y culturales a corto, mediano y largo plazo.

Es así que llegamos al estudio de Sistema Estatal anticorrupción que se da en el cuarto capítulo, para poder lograr tener una conclusión del trabajo de tesis. El presente trabajo se ha llevado a cabo mediante el uso del método científico, siendo una investigación documental, a través diversas técnicas de análisis bibliográficas, hemerográficas, legislativas y jurisprudenciales. Los métodos de estudio a través de los que buscamos el objetivo son: exegético, histórico, analítico y comparativo, y se llevó a cabo, de manera secuencial y ordenada, la recolección, selección, clasificación, evaluación y análisis de la información que sirvió de fuente teórica y conceptual para la presente investigación.

Capítulo 1

Conceptos fundamentales

SUMARIO: *Introducción; 1.1. Corrupción; 1.2. Función pública; 1.3. Servicio Público; 1.4. Policía; 1.5. Seguridad; 1.6. Reflexiones capitulares.*

Introducción

En este capítulo conceptuaremos las principales variables involucradas en el problema de investigación que hemos planteado, con el objeto de ofrecer al lector diversos puntos de vista sobre la corrupción, el servicio público, la policía y la seguridad. También haremos una breve descripción histórica de cada uno de estos conceptos.

Partimos de la premisa de “la vida es el valor supremo de todo ser humano”¹ y por ello debe ser respetada y protegida. La protección de la vida y de la integridad física y psíquica de todo ser humano deben ser jurídica y materialmente tuteladas por el Estado.

También mostraremos de manera concisa, pero clara, la relación que existe entre los conceptos expresados, explicando cuál será el concepto a utilizar y el porqué de ello, con la finalidad de que al concluir el presente capítulo podamos abordar los aspectos jurídicos del tema sin dudas conceptuales y así lograr una mejor interacción dentro del trabajo de tesis; abordaremos también, de una forma concreta, la historia de cada concepto para dar una visión general al lector.

¹ González Fernández José, Antonio, “La seguridad pública en México”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, PGR-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002, p.127.

1.1. *Corrupción*

La presente investigación versa sobre los esquemas de corrupción policial que existe en nuestro país, por lo que primero identificaremos la magnitud del problema. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) “durante 2017, la corrupción se ubicó nuevamente en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos”²; y realmente es preocupante que sucedan éste tipo de situaciones en México. La preocupación por el tema es compartida y de ahí su relevancia y actualidad.

El origen etimológico de la palabra corrupción la encontramos en el latín. De acuerdo a Julián Pérez Porto,

...emana del vocablo “corruptio”, que se encuentra conformado por los siguientes elementos: el prefijo “con-“, que es sinónimo de “junto”; el verbo “rumpere”, que puede traducirse como “hacer pedazos”; y finalmente el sufijo “-tio”, que es equivalente a “acción y efecto”. Corrupción es la acción y efecto de corromper (depravar, echar a perder, sobornar a alguien, pervertir, dañar).³

De éste autor se va a tomar un extracto de su definición para formar el concepto que va a servir a la construcción del presente trabajo de investigación, por lo que la corrupción será una acción de dañar a alguien, sin embargo no está completo el concepto por lo que se pasa a otra fuente que es la RAE.

Por otra parte encontramos en la RAE una definición. Es diferente sin embargo es complementaria ya que el significado de corrupción no se contrapone entre lo que se menciona en la locución latina y lo que la propia RAE menciona que es:

² INEGI, “Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2017”, comunicado de prensa núm. 136/18 22 de marzo de 2018. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

³ Pérez, Porto Julián y Merino, María, en *Definición.com*, voz consultada “*Definición de corrupción*”, México 2014. Recuperado de: <https://definicion.de/corrupcion/>

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. Corrupción de costumbres, de voces.
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.⁴

En función de las definiciones anteriores, conceptuaremos como corrupción cualquier acto o práctica de alteración o uso indebido, en la utilización de las funciones y medios que se le proporcionan a una persona para el desempeño de una función, con el fin de aprovechar para un fin personal dichas funciones o medios que se le han conferido.

Consideramos útil conocer la definición que la Secretaría de la Función Pública ofrece: “consiste en el abuso del poder para beneficio propio...”⁵. Esto implica que cualquier servidor público puede cometer actos de corrupción al hacer uso indebido en la utilización de las funciones y medios que se le concedieron para el desempeño de una función, con el fin de aprovechar para un fin personal dichas funciones o medios que se le han conferido, con lo que ha quedado complementada la definición que se da como propia en el párrafo anterior para queda como a continuación se presenta:

Corrupción cualquier acto o práctica de un servidor público de alteración o uso indebido, en la utilización de las funciones y medios que se le proporcionan a una persona para el desempeño de una función, con el fin de aprovechar para un fin personal dichas funciones o medios que se le han conferido.

No basta con conceptuar y definir la corrupción; también se debe clasificar. Tomaremos como base, para este trabajo, la clasificación que utiliza la Secretaría de la Función Pública: “puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y

⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, voz consultada: “corrupción”, 23.ª ed., Madrid, Espasa, 2014, recuperada de: <https://dle.rae.es/?id=B0dY413>.

⁵ Secretaría de la Función Pública, "*Definición de corrupción*", Gobierno de México, 09 de diciembre de 2013, México. Recuperada de: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>.

política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca”;⁶ es decir, que el sector en el que se producen y el monto del daño son los que definen su clasificación.

La clasificación que se menciona en el párrafo anterior, se explica de la siguiente manera:

Primero, la 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.”⁷ Entonces la corrupción a gran escala es aquella acción u omisión de un servidor público de primer nivel respecto de sus obligaciones como ente al servicio del Estado. La conducta de dicho servidor público, tendrá como consecuencia un beneficio propio en lugar del bienestar común. Es así que causa un daño a la sociedad dicha conducta por su magnitud.

En segundo lugar, se trata de actos de corrupción menores cuando: “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.”⁸

Los actos de corrupción menores son más cotidianos; el monto que los funcionarios públicos obtienen a cambio de dichos servicios es de acuerdo al rango que ocupan en el servicio público y, al tratarse de funcionarios de mediano y bajo rango, los actos que realizan consisten en un abuso cotidiano de sus funciones ya sea por acción u omisión de éstas.

En éste sentido la cantidad de funcionarios de primer nivel en comparación numérica con los de segundo nivel es inferior. Sin embargo, el poder que ejercen los funcionarios de primer nivel es mayor que los de segundo.

En tercer lugar se encuentra la corrupción política, que la propia Secretaría define como la “manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.”⁹ Implica entonces que se utilicen los puestos de poder político para conseguir recursos o financiamiento del Estado y así lograr un beneficio económico, social o de poder.

La corrupción es, entonces, una actividad notoriamente negativa, lo que implica que tiene un costo, que puede ser de diferentes índoles. Sin embargo, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), habla de la corrupción como un lastre que ocasiona “enormes costos económicos, políticos y sociales... en los países que la padecen con mayor agudeza.”¹⁰ Este tipo de voces son importantes porque provienen de centros de investigación en política pública y acción ciudadana, lo que da una radiografía social más veraz.

Es necesario para la presente investigación dimensionar los costos que la corrupción trae al Estado Mexicano ya que es un lastre que arrastra consigo, por ello es que el IMCO menciona que, “Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación,”¹¹ ya que se hace necesario que el propio Estado tome cartas en el asunto a través de las políticas públicas que van a prevenir y erradicar la corrupción, para lo que se tienen que realizar los estudios pertinentes.

También se ha dimensionado el costo económico de la corrupción. Para Fondo Monetario Internacional “el costo anual del soborno —que es solo una de las manifestaciones de la corrupción— está estimado entre 1,5 y 2 billones de dólares; es decir, aproximadamente 2% del PIB mundial”¹² lo que representa una cifra importante a nivel mundial, esto debe abrir un panorama sobre el porqué se la da la corrupción.

Como puede observarse, la corrupción es un negocio lucrativo, ya que una persona se beneficia de un servicio o abstención de una obligación de un servidor

⁹ Ídem.

¹⁰ Casar, María Amparo “Anatomía de la corrupción”, México, 2015. Recuperada de: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

¹¹ Ídem.

¹² Lagarde, Christine, “*Contra la corrupción*”, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, 2017. Recuperada de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity>

público a cambio de una suma de dinero que beneficia al servidor público, a costa del bienestar social.

Ahora bien dentro de los costos económicos también se encuentran:

- Inversión – Hasta 5% menor en países con mayor corrupción (FMI);
- Ingreso de las empresas – Pérdida de 5% de las ventas anuales (Ernst & Young);
- Piratería – Pérdida de 480 mil millones de empleos al año (CEESP);
- Producto Interno Bruto – 2% del PIB (WEF), 9% (Banco de México, Banco Mundial y Forbes), 10% (CEESP)¹³

Son cifras que sí se analizan detenidamente tienen un impacto directo sobre el beneficio social. Las empresas por ejemplo pierden dinero por la piratería, pago de sobornos y eso implica menor inversión en los países con mayor índice de corrupción. Sin embargo no es el único tipo de corrupción ya que a continuación se muestran los costos políticos que se enfrentan:

- Insatisfacción con la democracia:
- Sólo 37% apoya a la democracia
- Sólo 27% se encuentra satisfecho con la democracia.¹⁴

Son cifras alarmantes para un Estado que tiene un sistema político con una base democrática, esto es porque la población deja de apoyar ese sistema de organización política por sentirse insatisfecho con el mismo. Como consecuencia la misma población deja de confiar en los gobernantes y servidores públicos. La corrupción también contribuye en gran medida a una crisis de representación, por lo que:

¹³ Casar, María Amparo, “Anatomía de la Corrupción en México”, PERSEO, 28, ed. Segunda Guerra Mundial, corrupción en México, UNAM, México, 2017. Recuperada de: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/anatomia-de-la-corrupcion-en-mexico/>

¹⁴ Ídem

- 91% no confía en partidos políticos
- 83% no confía en legisladores
- 80% no confía en instituciones del sistema judicial (Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Mexicana).¹⁵

Entonces los servidores públicos dejan de ser personas en las que la población confía y con ello aumenta aún más la corrupción por ser un círculo vicioso dónde no se denuncia por miedo pero se continúa cediendo a conductas de chantaje.

Dentro de los costos sociales se encuentra el bienestar y la violencia como se muestra a continuación:

- Bienestar: 14% del ingreso promedio anual de los hogares destinados a pagos extraoficiales (Transparencia Mexicana).
- Violencia: Existe una correlación positiva entre corrupción y niveles de violencia (Institute for Economics and Peace).¹⁶

El costo de la corrupción en realidad es pagado por la propia ciudadanía tanto de forma económica como social. Es así que la corrupción impacta incluso en la forma de vida y la violencia que se vive.

Las cifras resultan preocupantes porque reflejan un problema social. De la misma manera, el INEGI, al realizar el estudio para determinar la tasa de prevalencia de corrupción 2015-2017, encontró que “la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017”¹⁷. Las cifras han aumentado exponencialmente ya que se trata de un incremento de 2,044 víctimas más por cada 10 mil habitantes.

¹⁵ Ídem

¹⁶ Ídem

¹⁷ INEGI, “Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2017”, comunicado de prensa núm. 136/18 22 de marzo de 2018. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

Sin embargo, es importante comprender que “la corrupción no empieza ni termina en el sector público. Es un problema de oferta y demanda”¹⁸, lo que implica, que los sectores involucrados también son particulares al contribuir con la corrupción de distintas formas, las cuales pueden ser, no denunciar, ser partícipes de la corrupción o incitar a la misma.

Es momento de retomar el concepto de corrupción para finalizar el presente apartado: Corrupción cualquier acto o práctica de un servidor público de alteración o uso indebido, en la utilización de las funciones y medios que se le proporcionan a una persona para el desempeño de una función, con el fin de aprovechar para un fin personal dichas funciones o medios que se le han conferido.

Para el trabajo de investigación que estamos desarrollando, mencionaremos, desde el punto de vista conceptual, aquellas conductas específicas que nos atañen, dichas conductas son producto del propio Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo que engloba en lo que se denominará como corrupción: el ejercicio ilícito de servicio público, el abuso de autoridad, la desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, el uso ilícito de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, la negación del servicio público, el tráfico de influencia, cohecho y el peculado, que no son objeto de estudio en el presente capítulo, pero que en el segundo serán abordados con mayor detenimiento.

1.2. *Función pública*

Es necesario abordar la función pública, por lo que dentro del presente apartado se aborda: su concepción, en que clasificación del derecho se encuentra y quién se encarga de llevarla a la práctica. Se encuentra que para Víctor Manuel Alfaro es: “Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”¹⁹ lo que quiere decir que será

¹⁸ El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., “Anatomía de la corrupción”, op. cit.

¹⁹ Alfaro, Jiménez Víctor Manuel, Enciclopedia Jurídica Online, Voz consultada: *Función pública*, México, 2017. Recuperado de: <https://mexico.leyderecho.org/funcion-publica/>

una actividad realizada por una persona en nombre del Estado.

Por otra parte nos encontramos con que “a la función pública se aplica un derecho *sui generis* autónomo, diferente del derecho privado...”²⁰ es así ya que se da un trato distinto por tratarse de actividades realizadas en nombre del propio Estado y con un fin específico.

La función pública al encontrarse dentro del derecho público, se encuentra dentro de un régimen especial, es así que “este derecho administrativo ha sido progresivamente elaborado por una jurisdicción propia, el Consejo de Estado, está completamente dominado por la idea de asegurar el funcionamiento continuo, eficaz, regular del servicio público”²¹ lo que contribuye a la mejora continua de los servicios públicos.

La función pública tiene un objetivo primordial que es “la idea de “servicio”²²”, servir a otros o realizar una labor en beneficio de otro, es entonces la función pública el “conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo”²³ atendiendo con esto a una relación entre los servidores del Estado y el propio Estado.

Encontramos en México que existen instituciones encargadas de vigilar que los servidores públicos cumplan con los deberes y sean objeto de los derechos que se originan de la relación laboral que existe entre el Estado y los servidores del propio Estado, es así que la Secretaría de la Función Pública tiene ciertas atribuciones que son:

...vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Voz consultada: “*Funcionario público*” 2ª ed., t. IV, Porrúa-Universidad Autónoma de México, México, 2004, p. 170

²¹ *Ibidem*, p. 169

²² *Ibidem*, p. 170

²³ *Ibidem*, p. 169

digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal.²⁴

Implica entonces que el Estado mexicano cuenta con un organismo que se encarga de vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la ley, con lo que se contribuye directamente al fin último de la función pública que es la eficacia en los servicios públicos a través de servidores públicos.

Se entenderá como función pública al conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo que se encuentren regulados en una ley. Existen entonces organismos que vigilan que se cumpla con lo pactado en la legislación y que tienen la capacidad de sanción para aquellos funcionarios que no atiendan a sus deberes o incumplan la ley.

1.2.1 *Funcionario público*

Después de hablar de la función pública, que es y para qué sirven es importante tocar el tema de las personas que son funcionarios públicos, ya que sin éstas personas se hace imposible la función pública. Entonces se hace necesario definir primero que nada lo que es “Funcionario”, de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio entre otras acepciones²⁵ es así que un funcionario será la persona en ejercicio de un empleo que tiene ciertas facultades, ahora bien, para continuar con la acepción se tiene que para Olga Hernández Espíndola Y Enrique Quiroz Acosta “funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”²⁶ persona en ejercicio de un empleo de cierta categoría e importancia a quién se le atribuyen algunas facultades.

Ya comprendido lo que son función pública y funcionario, se hace necesario tomar en consideración lo que es el funcionario público, que en general “son

²⁴ Secretaría de la Función Pública, Recuperado de: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>

²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Op. Cit. p. 169

²⁶ Ídem.

aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía presentan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan”²⁷. Un funcionario público tendrá que ser una persona que ejerza un empleo en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabeza. Para Miguel Sosa

...es un servidor del Estado, designado por disposición de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto que se sustenta en el criterio orgánico de jerarquía y potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tiene representatividad del órgano al que están adscritos²⁸

Es así ya que no todos los servidores públicos son funcionarios públicos, pero sí, todos los funcionarios públicos tendrán que ser servidores públicos, “a los servidores públicos de alto nivel, de acuerdo con la estructura gubernamental se les denomina funcionarios públicos”²⁹ ya que se hace una distinción entre lo que es un servidor público que se verá en el siguiente apartado y el funcionario público que se trata de una persona que tiene una posición de mando. La ley le da ciertas atribuciones y tiene capacidad de decidir.

Los funcionarios públicos son aquellos que tengan una mayor jerarquía y pueden tomar decisiones, “con dicho término (funcionario público) se identifica el rango y capacidad de decisión en alguna función específica en nombre del Estado.”³⁰ En México se encuentra que la doctrina nos maneja éstos conceptos, sin embargo, “en la legislación mexicana, para efectos del régimen de

²⁷ Ídem

²⁸ Sosa, Miguel, Enciclopedia Jurídica Online, Voz consultada: “*Servidor público*”, 2016, Recuperado de: <https://mexico.leyderecho.org/servidor-publico/>

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 169

³⁰ Ídem

responsabilidades de los servidores públicos se eliminó ese término para aludir de forma genérica, es decir, incluyendo a toda la burocracia, con el de “servidores públicos” con motivo de la reforma administrativa de 1982”³¹ por lo que en el presente apartado sí se mencionan ambos términos sin embargo ya en los siguientes capítulos será la legislación la que marcará la pauta para su mención.

...Para Bielsa es aquel que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto del ejecutivo o por elección, de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas, en una especie de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado³²

Es entonces un funcionario público la persona que presta sus servicios al Estado, quién se desempeña en un órgano del propio Estado a quién representa siendo titular de dicho órgano.

El funcionario público representa al Estado frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores públicos que se van a abordar más adelante, por lo que necesita una designación especial que se encuentra dentro de una norma que le da vida a la función que desempeña.

1.3. *Servicio Público*

Los policías son servidores públicos, de ahí que debamos primero determinar lo qué es un servidor público; y antes, qué es el servicio público. Para Antonio Mendoza, los “servicios públicos [son] los que están llamados a satisfacer cualquiera de las necesidades u obligaciones del Estado.”³³ Tomando en cuenta que dentro de lo que Antonio Mendoza nos dice que son servicios públicos se encuentran dos palabras clave que son necesidades y obligaciones, es necesario entonces explicar dichas palabras.

³¹ *Ibidem*, p. 171

³² *Ibidem*, p. 169

³³ Mendoza, Antonio, *México, enciclopedia jurídica online*, Voz consultada “Noción de servicio público”, Enciclopedia Jurídica Online, México, 2017. Recuperada de: <https://mexico.leyderecho.org/nocion-de-servicio-publico/>

Una necesidad es de acuerdo a definiciones.com la: “vinculación inexorable que nos une a determinada cosa o situación o a la realización de un hecho que se nos muestra como inevitable”³⁴ se entiende entonces que una necesidad entendida desde éste punto de vista y como servicio público, la realización de un hecho determinado ante una cosa o situación, existiendo un vínculo, es decir, que si sucede “A” será “B”, es entonces inevitable que suceda. Alguien que no come en tres días tendrá la necesidad de comer. Los servicios públicos están llamados a satisfacer las necesidades de la población. Son necesidades de la población algunas como: educación, salud y seguridad.

Como obligación se ha de entender de acuerdo con Pérez Porto Julián y Maríz Merino: “aquello que una persona está forzada (obligada) a hacer. Puede tratarse de una imposición legal o de una exigencia moral.”³⁵ Entonces en relación con el tema que nos atañe nos referimos a un servicio público como una obligación ya que los servidores públicos tendrán que realizar una conducta para la cual la ley los faculta y de la que no podrán por *motu proprio* dejar de hacer. Es entonces que los funcionarios públicos tendrán que actuar de acuerdo a sus atribuciones y facultades, estando obligados a cumplir con sus obligaciones en todo momento.

Es así que los servicios públicos son aquellas acciones realizadas por un servidor público y que tienen como principal finalidad la satisfacción de una necesidad de la población.

Estando los servidores públicos obligados a la realización de dicha labor por ser necesario para el buen funcionamiento del Estado. Serra Rojas, explica que

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar ↓de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro↓ la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen

³⁴De Conceptos.com, voz consultada: “necesidad”, 23a. Recuperado de: <https://deconceptos.com/ciencias-naturales/necesidad>.

³⁵ Pérez Porto Julián y Maríz Merino, Definicion.de, Voz consultada: “obligación”, 2014, Recuperado de: <https://definicion.de/obligacion/>

especial de derecho público.³⁶

Con el fin de generar una percepción común de algunas palabras del concepto anterior se retomará lo que es “actividad técnica, satisfacción de una necesidad colectiva, el interés general, régimen especial y derecho público.

Para comenzar “técnica” se refiere “siempre al procedimiento, al empleo de ciertos instrumentos y a la utilización de ciertos materiales, ya se trate de una ciencia o arte, ya de una industria u oficio.”³⁷ Entonces la actividad técnica de la administración pública a la que se refiere Serra Rojas la entenderemos como un procedimiento que emplea ciertos instrumentos y materiales para su realización.

También se puede entender como “el arte de convertir o aproximar la especulación a su verificación concreta y viva en los hechos.”³⁸ Por ello se entenderá como el procedimiento que emplea ciertos instrumentos y materiales para llevar de la normatividad al hecho concreto.

Será entonces el servicio público, un procedimiento que emplea ciertos instrumentos y materiales para llevar de la normatividad al hecho concreto, de la administración pública, que tendrá como finalidad la satisfacción de una - necesidad colectiva- la que se puede entender como: “Es aquella carencia que surge de la convivencia en grupo de los seres humanos y requiere la cooperación de sus integrantes para satisfacerla; por ejemplo: la seguridad, la comunicación, el transporte, la sanidad.”³⁹

El servicio público se regirá por normas especiales de derecho público, un “conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí, en sus relaciones con los particulares y con otros Estados... El que regla los actos de las personas cuando se desenvuelven dentro del interés general que tiene por fin el Estado, en virtud de delegación directa o mediata del poder público”,⁴⁰ por lo que

³⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, ed.24, México, 2003, p.110.

³⁷ Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Voz consultada “*Técnica*”, Espasa-Calpe, S.A. Bilbao, Madrid, Barcelona, 1928, t.59, p.1342. Recuperado de: <http://www.filosofia.org/enc/eui/e591342.htm>

³⁸ Ídem

³⁹ Finanzas para mortales, Voz consultada: “Necesidad colectiva”, Wiki-finanzas. Recuperado de: <http://www.wiki-finanzas.com/index.php?seccion=Contenido&id=2015C1001053951>

⁴⁰ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de derecho usual, Voz consultada: “derecho público” t. III, ed.28, Editorial Heliasta, Argentina, 2003, p.148.

se hace necesario saber qué es el interés general, que de acuerdo con la SCJN, se entenderá por:

...dicho concepto conlleva implícito el aspecto generalidad o colectividad y por “interés” debe entenderse, según el Diccionario de la Lengua Española como aquel provecho, utilidad, ganancia o beneficio que se percibe o bien, llamar la atención sobre alguna cosa; en tales condiciones, por interés general, debe entenderse aquel beneficio que obtiene la colectividad, del cual evidentemente se le privaría de concederse la suspensión solicitada...⁴¹

Como se puede desprender de lo anterior, se trata de satisfacer las necesidades colectivas más allá de los intereses particulares de una persona. Eduardo Ávalos, Alfonso Buteler y Leonardo Massimino en su libro de *Derecho Administrativo 1*, complementan la definición, ya que incluso hablan de no discriminar al prestar el servicio, lo que hace que para quienes lo presten, lo hagan de manera obligatoria y lo ofrezcan de manera igualitaria para todos aquellos que lo soliciten:

...un servicio público es toda actividad cuyo prestador está obligado a suministrar el servicio a quien lo solicite (según las posibilidades de sus instalaciones), lo que implica que debe hacerlo de modo no discriminatorio. Es pues, el régimen jurídico especial al que está sometida la actividad, lo que la convierte en servicio público, y no a la persona de su titular. En esta posición, la nota distintiva es la obligatoriedad, siendo el resto de los caracteres generalidad, uniformidad, etc.⁴²

Ahora que ya tenemos una noción más clara de lo que es el servicio público, daremos un pequeño bosquejo sobre el surgimiento del servicio público, algunos autores encuentran su origen, más técnico, durante el siglo XVIII⁴³, ya que

⁴¹ Época: Séptima, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Número: 109-114. Páginas: 206. Tesis aislada

⁴² Ávalos Eduardo, Buteler Alfonso *et. al.* Derecho administrativo 1, Alveroni Ediciones, Argentina, 2014, p. 255.

⁴³ Valls Hernández, Sergio A., “La noción del servicio público en el Estado Social de derecho”, en David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords), *Actualidad de los servicios públicos en*

cuando:

...el Estado inició la que podríamos calificar como una tercera línea de actuación – primero fueron las funciones de limitación de las conductas de los sujetos privados, la actividad de la policía-, y luego empezó a poner en práctica políticas de impulso y protección de la actividad empresarial de los particulares –actividad de fomento-, y cuando abarca la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población es cuando comienza a funcionar como un prestador de servicios públicos⁴⁴

Cómo puede observarse, se habla del Estado, así como de la regulación de las conductas de la población que en el territorio de dicho Estado se encontraba con la finalidad primordial de la protección de la propia población; es ahí, como dice Sergio Valls, donde comienza a funcionar como un prestador de servicios públicos. Tiene una gran trascendencia ya que se debe recordar que la agrupación de personas se da precisamente con el fin de sobrevivir.

El Estado entonces, desde su surgimiento, aunque no fuese denominado de esta manera, contaba con los elementos esenciales, que son: una población dentro de un territorio determinado y con un gobierno que guía el devenir de dicho Estado, aunque éste fuese primitivo. Con el paso del tiempo la población fue creciendo con lo que los conflictos aumentaron, de ahí la necesidad de la creación de normas y la razón por la que comenzaron a existir personas que hacían cumplir dichas normas.

Entonces se crean instituciones que se encargan precisamente de hacer valer las normas para que los pobladores pudieran cohabitar de forma pacífica, respetándose unos con los otros, y así evitar que alguien abusara de su fuerza para someter a otro. Posteriormente se comenzaron a tener más necesidades como es la enseñanza aprendizaje de algunos oficios que se comienzan a crear. Es por ello que el gobierno comenzó a dar orden y a organizar a la población para la creación y distribución de diversos empleos e incluso derechos y obligaciones.

México, México, UNAM, 2002, p. 433

⁴⁴ Ídem.

Es decir “la noción material de servicio público surgió cuando los Estados comenzaron a realizar actividades prestacionales, distintas a los actos de soberanía, de autoridad, dirigidas a satisfacer necesidades a personas concretas, llamadas usuarios”⁴⁵. Esto implica que se está ante servicios públicos desde que el Estado contribuye a la organización de las personas para la satisfacción de necesidades personales concretas como es el caso específico de la seguridad, se puede decir que las funciones de policía se comenzaron a dar entonces desde que el Estado comenzó a brindar seguridad a su población. Se menciona el caso de la seguridad ya que el presente trabajo pretende avocarse a ello.

Los servicios públicos se comienzan entonces a gestar desde el nacimiento del propio Estado, ya que conforme va creciendo la población va haciéndose necesario la creación de normas y prestación de servicios. Es posible que la evolución del Estado se dé de la mano con los servicios que presta, como lo es la propia seguridad, la educación o la salud que son primordiales en el desarrollo y conservación de un Estado.

Sergio A. Valls explica que “La actividad social a que se refiere un servicio público (salud, transporte, educación, seguridad). Como tal, puede que se remonte en su existencia a los comienzos de la humanidad, es decir, no es producto de la modernidad”⁴⁶ lo que implícitamente trae como consecuencia una obligación por parte del Estado y a través de los servidores públicos de hacer o de dar lo que el respectivo cuerpo normativo mandate para satisfacer una necesidad social.

Cómo se conoce actualmente, “la idea de servicio público empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa, en Francia y España”⁴⁷ y comienzan, así, a deslindarse algunas competencias. “En la primera mitad del siglo XIX...”⁴⁸ el “...servicio público emerge en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias”⁴⁹. Debemos de recordar que conforme pasa el tiempo va creciendo la población y con ello la cantidad de conflictos que dirimir, entonces

⁴⁵ Ídem

⁴⁶ *Ibidem*, p. 437.

⁴⁷ Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo” Colección INEHRM- UNAM-SEGOB, México, 2016, p. 217

⁴⁸ Ídem

⁴⁹ Ídem

la actividad prestacional del Estado va a crecer en la misma proporción, por ello se le dota de poder para poder ser ese árbitro justo que se necesita para la resolución de problemas.

Entonces conforme crece la población y aumentan las necesidades de la población el Estado tiende a incrementar sus servicios. Es así que se va palpando de una mejor manera lo que hoy en día conocemos como servicios públicos.

Los servicios públicos, en función del crecimiento del Estado, se tienen que hacer más eficientes, ya que el objeto del servicio público va creciendo en la misma proporción que lo haga la población; entonces, como consecuencia se comienza a gestar una nueva idea de servicio público por factores como los que Jorge Fernández Ruiz menciona:

- La teoría de la separación de poderes o la separación de funciones del poder público;
- La separación de la jurisdicción administrativa de la judicial;
- El desarrollo tecnológico que entraña la revolución industrial;
- La secularización de las actividades eclesiásticas relativas a la salud, la educación y el bienestar social;
- La apertura al público de la *posta real*;
- La desamortización de los bienes eclesiásticos;
- El intervencionismo del *Welfare State* o *Estado de bienestar*;
- La creación de una jurisdicción administrativa del gobierno;
- La necesidad de contar con una pauta para el reparto de competencias entre los órganos administrativos y judiciales.⁵⁰

México no fue la excepción, ya que también se trata de un Estado y el servicio público se dio desde que existieron por primera vez familias asentadas en el territorio, llamadas del modo que fuere. Posteriormente se convirtieron en civilizaciones y éstas tenían su propia forma de gobierno y de impartición de justicia así como de brindar a su población otros servicios.

⁵⁰ Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo” Colección INEHRM-UNAM-SEGOB, México, 2016, p. 218

Existieron ciudades tan grandes como las Mayas, las de los imperios Azteca y Purépecha, entre otras; todas ellas, totalmente organizadas y con servicios públicos diversos como educación, salud, justicia y guerra entre otros.

Derivado de la colonización, en México se adoptaron diversas formas de organización europea, ya que al llegar al territorio de lo que ellos (los conquistadores españoles) consideraban “barbaros”, sometieron a la población a su religión y forma de vida, en ese momento tanto religiosa como política y de pago de tributos. Es así que los servicios públicos se daban de manera discriminada de acuerdo a las clases sociales dependientes de “la pureza de sangre y nacimiento”, es así que con la independencia, la Constitución prohíbe toda clase de discriminación.

Después de la independencia de México, para organizarse como una nación independiente, se va creando un pacto para regir el Estado; se hace necesario que se organice. En dicho pacto se encuentra una parte orgánica que dispone dicha organización y da a su población ciertos derechos. Así, por primera vez, la locución “servicio público” se recibió en México al través de la Constitución de Cádiz de 1812⁵¹, lo que trajo como consecuencia que el Estado mexicano haya empezado a regular lo que es el servicio público.

1.3.1. *Servidor Público*

Se hace necesario entonces hablar de que un servidor público, es la persona encargada de realizar un servicio público, y con ello recibe un salario por parte del Estado a cambio de la prestación de sus servicios que como se ha visto en el apartado especial se trata de una “persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza”⁵². El servidor público está regido por una legislación especial, tienen la responsabilidad de cumplir con las funciones que les corresponden de acuerdo con el cargo que desempeñan. “los servidores públicos son responsables política, penal y administrativamente por los actos u omisiones

⁵¹ Fernández Ruiz, Jorge, *et. al.* “Derecho administrativo” Op. Cit. p. 218

⁵² Sosa, Miguel, Enciclopedia Jurídica Online, Voz consultada: “*Servidor público*”, 2016, <https://mexico.leyderecho.org/servidor-publico/>

en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

El servidor público será una persona que presta sus servicios al Estado para que éste pueda otorgar a los particulares algunos servicios y se le paga un salario que proviene del pago de contribuciones de los particulares por lo que no puede obtener un lucro de dicha labor. Entonces los servidores públicos son personas asalariadas que realizan una función específica contemplada en la ley y que tendrá como consecuencia un beneficio social.

Los servidores públicos tienen que servir a la población sin distinciones de acuerdo con las atribuciones que la propia ley les da, esto quiere decir que deben ser un ejemplo para el resto de la población ya que ellos tienen autoridad ante un ciudadano común y corriente por su investidura, lo que hace en teoría que el Estado funcione a través de sus instituciones y la población reciba todos los servicios que éste presta de manera eficaz.

Sin embargo, es importante precisar que no toda persona que presta sus servicios al Estado es un servidor o funcionario público, ya que existen personas que ocupan un puesto honorífico, o también personas que prestan servicios, proveen de bienes o llevan a cabo obra pública mediante contratos administrativos o contratos privados.⁵³

Lo que quiere decir que existen personas que a pesar de prestar servicios al Estado no son servidores o funcionarios públicos esto es por el tipo de relación que se da con el propio Estado así como su naturaleza. Se hace necesario entonces

Se hace necesario entonces distinguir entre los funcionarios y servidores públicos, para poder determinar de forma contundente a lo que nos referimos dentro del presente capítulo y el porqué de ello, es así que el funcionario público es aquél “que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas”⁵⁴, mientras que

⁵³ Ídem

⁵⁴ Servir, “*Diferencias entre funcionarios, empleados de confianza y servidores*”, Perú, 2010.

el servidor público será aquél “que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno”.

La diferencia entre un funcionario y un servidor público se encuentra en el poder de la toma de decisiones, su origen y funciones. Dentro de la distinción que se hace dentro de los apartados previos y en el párrafo anterior encontramos que, todo funcionario público es un servidor público pero no todo servidor público será un funcionario público y es esto por la forma de adquisición del cargo público obtenido.

Fundamentalmente un funcionario público tiene mayor poder de decisión que un servidor público, ya que los servidores públicos desarrollan funciones administrativas mientras que los funcionarios públicos las ponen sobre la mesa.

1.3.2. *Ejercicio ilícito de servicio público*

Dentro de los delitos cometidos por servidores públicos se encuentra el ejercicio ilícito del servicio público con lo que nos referimos a un ejercicio contrario a la ley cuando un servidor público tiene responsabilidad, es así que hace mal uso de dicho poder con la finalidad de allegarse de un beneficio. Se hace necesario saber que

...la relación de un servidor público con su responsabilidad ante delitos posibles contra la administración pública en México, que se cometen mediante el abuso en su cargo o funciones en contra del Estado, la ciudadanía y el interés público o interés general, que podría comprender la fidelidad, la integridad y la continuidad en la prestación de los servicios públicos, así como, la independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, donde se tome en cuenta, la legalidad de la competencia de quien ejerce funciones públicas, como puede suceder en los supuestos señalados en los códigos penales del país y, que se analizan al afectar generalmente bienes jurídicos que requieren la intervención del

derecho penal por el grado de importancia que la sociedad les da...⁵⁵

Explicada la responsabilidad ante el ejercicio ilícito del servicio público, es menester mencionar que se constituye cuando el servidor público:

1. Ejerce las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o quien lo designe sin satisfacer todos los requisitos legales;

2. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

3. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice, indebidamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

4. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado;

5. Teniendo un empleo cargo o comisión en los centros de reclusión del distrito Federal facilite o fomente en los centros de readaptación social y penitenciarias la introducción, uso, consumo, posesión o comercio de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas, así como de teléfonos celulares, radiolocalizadores, o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos; o,

6. En el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue o autorice el nombramiento de un empleo, cargo o comisión en el servicio público a persona

⁵⁵ Hernández Aguirre, Christan Norberto, “Delitos cometidos por servidores públicos contra la administración pública en México Armonización y fortalecimiento”, Revista Iberoamericana de Ciencias, Vol. 3, No. 7., Diciembre 2016, p. 135. Recuperado de: www.reibci.org.

que por resolución firme de autoridad competente se encuentre inhabilitada para desempeñarlo⁵⁶

Entonces, retomando el punto número cuatro y por el carácter de la presente investigación es que se hace importante resaltar que un servidor público cualquiera que sea, que tenga la obligación por cualquier motivo, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad e incumpla con su deber, en cualquier forma propicie daño a quien o lo que esté bajo su responsabilidad estará en el supuesto del ejercicio ilícito del servicio público que en el siguiente capítulo se abordará a fondo en cuando la legislación se trata.

1.4 *Policía*

Policía es un servidor público que se encarga de brindar seguridad a la población. Por ello, "...el Estado asume la responsabilidad última de que esta función se realice con pleno respeto a los derechos humanos"⁵⁷. Ser policía "implica formar parte de una Institución, que es sostén del Estado, cuya misión es hacer cumplir (hasta la compulsión) la norma vigente"⁵⁸; de ahí la importancia del policía.

Después de saber cuál es la verdadera importancia de un policía y antes de pasar a la historia de la policía es necesario conocer de dónde proviene. "Policía proviene del latín *politia* y del griego *politeia*; en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno"⁵⁹, entonces la policía estaría encargada de mantener el orden que las leyes respectivas establezcan.

Para Miguel Acosta:

⁵⁶ Mansillas Olivares, Arturo, Fundamentos de la acción policial, en biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales, Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/498/DELITOS%20CONTRA%20EL%20SERVICIO%20PUBLICO%20COMETIDOS%20POR%20SERVIDORES%20PUBLICOS.htm>

⁵⁷ Manual del policía, Capítulo 1, p.13.

⁵⁸ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. "Violencia, seguridad y Estado de Derecho", CUCSH-COMECSO-Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2016, p. 19.

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, "Derecho Administrativo Especial" Porrúa, 4ª ed., Vol. I, México, 2001, p.767.

...también significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad y tranquilidad. En este caso el concepto de policía se refiere a los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto y el orden y la vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un Estado. Así, encontraríamos la policía preventiva, la policía judicial, las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden.⁶⁰

Es entonces que si se revisa con cuidado el significado de la policía es un ser humano que debe ser garante de la legalidad para así realizar su trabajo, de éste modo la población se sentirá tranquila y satisfecha con su trabajo. Ellos deben vigilar que se respete la ley y no podrá ser de otro modo si los policías predicán con el ejemplo.

En el mismo sentido Jorge Fernández describe que policía significa:

...cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades; ésta palabra proviene de la voz latina *politia*, traducible como gobierno, a su vez derivada de la palabra griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado.⁶¹

La policía entonces tiene como función primordial el velar por la población, recordando que se crea para que el Estado proporcione seguridad a su población. Es menester entonces del Estado hacer que se cumpla con dicha función, entonces contrata personas que realicen servicios de mantenimiento del orden público y seguridad a la población.

La policía en México se crea como en cualquier Estado, cómo se revisó en el apartado de los servicios públicos como una necesidad de la propia población para hacer que todos y cada uno de los pobladores respetaran el orden social es así que se tienen registros de que en el México prehispánico los pobladores de la

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo y administración pública, Porrúa, 4ª ed., México, 2001, p.268

ciudad “vivían en los “campas” (barrios) que eran vigilados por los “Topillis” quienes cuidaban el aseo y el orden, además de detener a los delincuentes y conducirlos de inmediato ante la autoridad del pueblo llamada “Cihuacoatl” (Juez Mayor), quien era el encargado de la administración y la justicia.”⁶² Por lo que a pesar de las diferencias en cuanto a las denominaciones se encuentra que la naturaleza del Estado trae aparejada la necesidad de la seguridad.

En el territorio que el día de hoy se conoce como México fue habitado por diversos grupos de personas con culturas diferentes, organizadas política mente de tal manera que constituían ciudades más grandes que las que en el momento histórico de la llegada de los españoles a “las indias” se conocían. Entonces dichas organizaciones con la llegada de habitantes nuevos que lograron imponer mediante la fuerza y la religión una cultura distinta “Durante la Colonia, la influencia española impuso su cultura ante las costumbres de las culturas prehispánicas”⁶³.

También lograron imponer una organización del Estado diferente a la que se tenía en los lugares a los que llegaron a imponerse “de allí que los “Gobernadores” depositaron las funciones de policía en manos de los “Alguaciles”, quienes tenían la obligación de ejecutar las órdenes de los Virreyes, realizaban detenciones en casos de grave delito y encargándoles la vigilancia de las ciudades.”⁶⁴ Atendiendo ahora a órdenes del nuevo poder político existiendo así los cargos que podían ser adquiridos a través de una cantidad líquida de dinero que como se verá más adelante se fue heredando el problema de la recuperación de la inversión.

Es así ya que al llegar los españoles existían cargos que se vendían como es el caso de “Los alcaldes mayores [que] tenían a su cargo los cuatro rubros de gobierno: justicia, guerra, hacienda y gobierno. En lo que más cuidado pusieron fue en la recaudación de tributos y rentas reales, así como en el cuidado y

⁶² Secretaría de Seguridad Pública, “*Breve Historia de la Policía en México*”, México, 2018. Recuperado de: <https://sseguridad.edomex.gob.mx/historia>

⁶³ Ídem

⁶⁴ Ídem

vigilancia de la población indígena, y en la de jueces.”⁶⁵ Entonces las personas que llegaban a dichos cargos tendrían que recuperar el dinero que invertían en ellos.

Encontramos como “una de las características fundamentales de este cargo fue que se adquiría por compra. Esto propició que los interesados en obtenerlo tuvieran como principal objetivo recuperar la cantidad invertida, lo que hizo que este empleo fuese susceptible de una gran corrupción, que por lo demás no fue exclusiva de este cargo”⁶⁶ iniciando así con una nueva cultura en la que tener un cargo es sinónimo de poder y ese poder es utilizado en muchas ocasiones para enriquecerse o hacer uso indebido del mismo para un beneficio propio.

La corrupción es un lastre social que desafortunadamente la conquista trajo a las tierras habitamos y que hoy en día seguimos padeciendo, ccon el paso del tiempo la población fue creciendo y las necesidades de la misma tuvieron que ser mayores en proporción a su crecimiento, para el año “1826 se creó un cuerpo de policía municipal denominado “Celadores Públicos”, integrado por hombres a pie y a caballo.”⁶⁷ Que se encargaban de la seguridad y el cuidado de la población y las personas que se encontraban privados de su libertad.

Con el tiempo se crearon los primeros “batallones de policía”, “que resguardarían la seguridad pública, la vigilancia del tránsito de carruajes y auxilio de la población en caso de incendios”⁶⁸ que se fueron separando con el tiempo en policía y bomberos ya que dependiendo de las necesidades de la población es que se da el servicio por parte del Estado.

Con el tiempo y después de la independencia, se viene una inestabilidad social y política para una nueva república que viene emergiendo tras un estallido social, lo que significa que el sistema que se conocía desaparece parcialmente y se agudiza la inseguridad con dicha inestabilidad.

La policía y el ejército juegan papeles fundamentales para que se regresara un poco de orden a la población ya que como se recordará todo lo encontrado en

⁶⁵ Rojas, Beatriz, *et. al.*, Litografía y grabado en el México del siglo XIX, tomo I, de Gerardo Suter, México, Inversora Bursátil, S.A. de C.V., 1993.

⁶⁶ Ídem

⁶⁷ Secretaría de Seguridad Pública, “*Breve Historia de la Policía en México*”, Op. Cit.

⁶⁸ Ídem

un levantamiento es motín de guerra. Se llega a una estabilidad política y social en la que los poderes se establecen.

Con el pasar de algunos años en 1861 Benito Juárez creó la “Policía Rural”⁶⁹ encargada de vigilar los caminos y apoyar a la “Policía Urbana” y fue en el periodo de Díaz “cuando se culmina la cimentación del primer edificio destinado a servicios de policía”⁷⁰ es ahí donde se crea en México la policía en sí como la conocemos, con un edificio destinado para ellos, se comienzan a capacitar para desempeñar la función y que el Estado contara con más agentes de policía capacitados. “Para mediados del siglo pasado se crean los primeros centros o academias de formación policial, con la finalidad de tener agentes más capacitados. Los policías comienzan a trabajar en un mayor número de zonas de vigilancia, dejando paulatinamente los recorridos a pie utilizando automóviles y motocicletas.”⁷¹

La policía tiene una historia desde inicios del Estado, ya que es la encargada de la seguridad, es necesario entonces que la policía cumpla con su finalidad última, ya que “el Estado, a través de las instituciones de seguridad pública, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos”⁷²; entonces deberán ser ellos los principales responsables de cumplir y hacer cumplir con las normas que el Estado impone.

En este orden de ideas, Oscar Montellano, dice acertadamente que: “el policía sirve como un poder de normalización y regulación de la conducta y es un ejemplo de civilidad para la ciudadanía”⁷³; la ciudadanía va a actuar de acuerdo al ejemplo que reciba, por lo que las conductas de corrupción bajo ninguna circunstancia deben darse por parte de la policía.

Para que el Estado cumpla con sus funciones, debe contar con servidores

⁶⁹ Tello Díaz Carlos, “*Los Rurales*” Milenio, Opinión, México, 30, enero, 2014.. Recuperado de: <https://www.milenio.com/opinion/carlos-tello-diaz/carta-de-viaje/los-rurales>

⁷⁰ Secretaría de Seguridad Pública, “*Breve Historia de la Policía en México*”, Op. Cit.

⁷¹ Ídem

⁷² Manual del policía, Op. Cit., p.13.

⁷³ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, CUCSH-COMECSO-Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2016, p.20.

públicos encargados de dar seguridad a la población; entre otros, serán los policías, con la función específica de proteger a las personas y “el único fin justificable de la policía en un Estado de Derecho debe ser la seguridad pública y el respeto y protección a los derechos del hombre, estando siempre a disposición de los intereses del pueblo”⁷⁴. Un policía debe ser un ciudadano ejemplar con la autoridad que el Estado le da para en su nombre atender a los intereses de la comunidad.

1.4.1. *Fiscalía*

La fiscalía como tal tiene sus antecedentes más próximos en la Procuraduría, ambas tienen su ámbito competencial federal y estatal, se encargan de la investigación de los delitos, por lo que su acción es netamente penal.

Dentro de la historia de la fiscalía se encuentra que los fiscales provienen del derecho español, eran los encargados de promover la justicia y perseguir a los delincuentes, “El Ministerio Público tiene su origen en el derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes.”⁷⁵ Se retomó la figura posterior a la independencia de México, en 1824 “Esta figura trascendió al México Independiente y fue retomada por las Constituciones Políticas de 1824, 1836 y 1843 en las cuales se establecía a los fiscales como parte de los organismos judiciales encargados de la defensa de los intereses tributarios, la persecución de los delitos y la acusación en el proceso penal, así como de la asesoría de los tribunales”⁷⁶ a fin de vigilar la correcta administración de justicia se da la Ley Lares, un “confuso ordenamiento emitido por Santa Anna el 16 de diciembre de 1853”⁷⁷ que se refiere al Ministerio Fiscal ya agregado a los tribunales lo que

⁷⁴ Valencia Ramírez Verónica, Guadalupe, “La seguridad pública como un derecho humano”, LIV Legislatura del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2002, p.23

⁷⁵ FGR, “Historia de la Procuraduría General de la República” México, 2015, Recuperado de: <https://www.gob.mx/fgr>

⁷⁶ Ídem

⁷⁷ García Ramírez, Sergio, “El sistema penal en el porfiriato (1877-1911). Delincuencia, proceso y sanción”, revista de la facultad de derecho de México tomo lxxv, núm. 264, julio-diciembre 2015, recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/31413-28419-1-PB.pdf>

resulta en 1857 con que ya “los fiscales eran electos por el Congreso. La Constitución de 1857 conservó la figura del fiscal y además estableció un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia.”⁷⁸

Sin embargo “El Constituyente de 1856-1857 miró con desconfianza al Ministerio Público”⁷⁹ Esto quiere decir que la idea de una fiscalía no es nueva y tiene origen en el derecho español que es de donde proviene el sistema jurídico mexicano por la herencia cultural adquirida durante el periodo del virreinato.

Posterior a la independencia las tradiciones adquiridas no se rompieron hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en ése momento histórico como se puede observar en la continuación del relato histórico que se presenta a continuación que sería ya un Procurador y no un Fiscal:

Para 1917, la Carta Magna consideró la figura del Ministerio Público de la Federación en su artículo 102, cuyos funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal, mismos que eran presididos por un Procurador General, quien intervenía personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de diplomáticos y cónsules generales y en aquéllos que se llegaren a suscitar entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. Así mismo, el Procurador General de la República tenía el carácter de consejero jurídico del Gobierno.⁸⁰

Fue hasta 1919 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones “que se puede considerar como la primera ley orgánica de la Institución Ministerial.”⁸¹

En 1974 es que se comienza a consolidar como se conocía la Procuraduría General de la República y las de las de las entonces Entidades federativas que seguirían la misma suerte con distinta denominación y competencia territorial.

⁷⁸ FGR, “Historia de la Procuraduría General de la República” Op. Cit.

⁷⁹ García Ramírez, Sergio, “El sistema penal constitucional” en, “El sistema penal constitucional”, Vol. VII, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1967, p.62

⁸⁰ FGR, “Historia de la Procuraduría General de la República” Op. Cit.

⁸¹ Ídem

...el 30 de diciembre de 1974 que se consideró la existencia de la Procuraduría General de la República, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República la cual establecía dentro de las funciones de la Institución la persecución de los delitos con el auxilio de la Policía y contempló en la integración de la Procuraduría a la Policía Judicial Federal. Además, retomó la figura de los Subprocuradores y estableció las funciones del Oficial Mayor⁸²

Ya en el año 2018, la Fiscalía General de la República a través de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que tiene por objeto "...reglamentar la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."⁸³ la prevención e investigación de los delitos de manera eficaz, efectiva, apegada a derecho, con lo que se contribuye a fortalecer el Estado de derecho en México es el motivo de ser de la Fiscalía, garantizando así que los servidores públicos que en dicha Fiscalía se desempeñan realicen las funciones que el propio Estado les confiere.

La Fiscalía es de acuerdo con Guillermo Cabanellas, "Empleo y cargo de fiscal (v.). Oficina y edificio donde desempeña sus funciones"⁸⁴, para lo que nos remitimos al concepto de fiscal, que dicen Manuel Osorio y Florit que fiscales son: "hoy recibidos por el derecho público de casi todas las provincias, en las cuales se ha dado base constitucional a las funciones del fiscal"⁸⁵ es así que la fiscalía tiene una base constitucional en la que se sostiene de igual forma que la persona que ejerce la función de fiscal. Siendo un "...oficio público..."⁸⁶ y que ejerce sus

⁸² Ídem

⁸³ Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

⁸⁴ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, voz consultada: "Fiscalía", 28ª ed. t. IV, Argentina, Editorial Heliasta, 2003. p.81

⁸⁵ Osorio, Manuel y Florit, *Enciclopedia jurídica omeba* voz consultada: "Fiscal" t. XII, Argentina, Driskill S.A., 1996, p. 309

⁸⁶ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Op. Cit. p.79

funciones con un “enfoque procesal...”⁸⁷ ya que “a los fiscales corresponde el recuerdo y defensa de la ley”⁸⁸.

Tenemos entonces que la fiscalía es el edificio u oficinas en las que se encuentra el fiscal o los fiscales. En México es toda la representación social que incluye no solo al Fiscal General y a los fiscales de las diferentes áreas de la propia fiscalía, también incluyen a los agentes del Ministerio Público y a las policías que coadyuvan en la investigación de delitos e integración de carpetas de investigación.

1.4.2. *Policía investigadora*

La policía investigadora será aquella policía que se encargue de la investigación de los delitos, estando adscrita a una Fiscalía y bajo la dirección de un Agente del Ministerio Público, dice el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que es un “agente adscrito a las Procuradurías o Fiscalías Generales que se encuentra bajo la dirección y conducción del Ministerio Público. Se encarga de realizar los actos de investigación necesarios sobre hechos delictuosos, así como de recibir denuncias, entrevistar a testigos y acudir para el resguardo del lugar de los hechos.”⁸⁹ La policía de investigación tiene como principales funciones:

- a) Investigar la comisión de un delito,
- b) Recibir denuncias,
- c) entrevistar a los testigos,
- d) Realizar los resguardos del lugar de los hechos.

La autonomía de la policía es reducida, encontramos que Lucila González dice que “el único vínculo de subordinación de la policía con el Ministerio Público”⁹⁰ será en el desarrollo de las actividades de investigación criminal que el

⁸⁷ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, voz consultada: “Fiscalía Ibídem, p.79

⁸⁸ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Ídem

⁸⁹ IMCO, “Policía de investigación”, Justicia Penal, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. México.

⁹⁰ González Rodríguez, Patricia Lucila, coord. Flores Ávalos, Elvia Lucía, “La policía de investigaciones en el sistema acusatorio mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM e Instituto de Formación

sistema de gestión administrativa le asigne. Lo que significa que la subordinación que tenga ante el Agente del Ministerio Público se dará dentro de las actividades de la investigación criminal, que es el trabajo de un policía de investigación.

Dice la misma autora que “la subordinación funcional de la policía hacia el Ministerio Público comprende acatar las instrucciones de dirección y conducción jurídica de esta institución respecto a las actividades investigativas”⁹¹ esto es con el fin de esclarecer los hechos aparentemente delictuosos y así poder trabajar de manera colegiada, ambos como servidores públicos que no tienen otro fin que el bien común al realizar su labor para la prevención e investigación del delito.

1.5. Seguridad

Hemos afirmado que la principal función del estado ha sido la seguridad, dice José González que “...las agrupaciones más primitivas, donde se pone de manifiesto que una de las principales razones que llevan al hombre a unirse con otros de su misma especie es una cuestión de seguridad”⁹² esto que es completamente lógico y apoyado en diferentes teóricos como revisaremos más adelante.

Es momento de reflexionar entonces, si es tan importante la seguridad, ¿cómo se generó este concepto? Siguiendo a Verónica Valencia, el

...concepto seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura”, que se refiere a cuidado o procuración, lo anterior significa entonces “sin temor”, “despreocupado” o “sin temor a preocuparse”⁹³

La RAE, por su parte también define la seguridad de la siguiente forma:

Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Serie: Juicios Orales, Núm. 7 México, 2013.

⁹¹ Ídem

⁹² González Fernández José, Antonio, “La seguridad pública en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México-Procuraduría General de la República, México, 2002, p.125

⁹³ Valencia Ramírez Verónica, Guadalupe, “La seguridad pública como un derecho humano”, LIV Legislatura del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2002, p. 8.

“Del lat. securītas, -ātis.

1. f. Cualidad de seguro.

2. f. Servicio encargado de la seguridad de una persona, de una empresa, de un edificio, etc. Llama a seguridad.

3. f. desus. Fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien.”⁹⁴

Para Cabanellas seguridad es: “Exención de peligro o daño”.⁹⁵

Respecto a la cualidad de seguro, tenemos que seguro según Manuel Ossorio y Florit se trata de: “V. Orden, seguridad y poder”⁹⁶ y para Cabanellas seguro se trata de “libre de peligro // exento de daño // A salvo”⁹⁷ Es así que respecto a lo que la RAE menciona sobre la seguridad como cualidad de seguro, será la cualidad de estar libre de peligro, daño o estar a salvo.

Entonces la seguridad será entendida como sentirse sin temor, o fuera de peligro, una tercera definición que se agrega es la de Oscar Contreras que dice que “hoy día la seguridad comunica la ausencia de riesgo o peligro así como la total confianza en alguien o algo.”⁹⁸

Para Héctor Mora, la seguridad se entiende como “...un conjunto de sistemas, medios organizativos, medios humanos y acciones dispuestas para eliminar, reducir o controlar los riesgos y amenazas que puedan afectar a una persona a una entidad a una instalación o a un objeto. La seguridad proporciona las condiciones para afrontar el peligro, en síntesis, seguridad es la minimización del riesgo”⁹⁹ esto es que se proporcionan las condiciones para no sentir miedo a través de la organización que tendrá como fin disminuir o eliminar el peligro.

Oscar Montellano, por su parte opina que: “...al Estado se le ha dado la

⁹⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, voz consultada: “Seguridad”, 23.ª ed., Madrid, Espasa, 2014, recuperada de: <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=seguridad>

⁹⁵ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, voz consultada: “Seguridad”, 28ª ed. t. VII, Argentina, Editorial Heliasta, 2003, P. 327

⁹⁶ Ossorio, Manuel y Florit, *Enciclopedia jurídica Omeba*” voz consultada: “Fiscal” t. XXV, Argentina, Driskill S.A, 1996, p. 303

⁹⁷ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, voz consultada: “Seguro”, Ibídem, P.333

⁹⁸ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, CUCSH-COMECSO-Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2016, p.22

⁹⁹ Mora, Héctor. Manual del vigilante de seguridad. Editorial Club Universitario. Madrid, 2013.

tarea de vigilar el orden público y de garantizar la paz y la seguridad de la comunidad, así como, mediante el Derecho, gestionar el orden”¹⁰⁰ Al analizar los conceptos anteriores podemos observar que la seguridad es un fin del Estado.

Ahora se va a revisar lo que la Dra. Lucinda, afirma quien asegura que “la seguridad jurídica es el objetivo primordial del Estado de derecho.”¹⁰¹ El Estado de derecho es fundamental para el buen funcionamiento del Estado, “la seguridad es un valor que en su aspecto individual denotan la convicción interna de la persona de que su cuerpo, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques, ello implica, comunica, que hay un orden social”¹⁰² es así que dentro de lo que muestran los distintos autores como seguridad se trata de la ausencia de riesgo físico, emocional, en los bienes y derechos de una persona.

La seguridad como se ha podido observar es una tarea fundamental para la conservación del propio Estado.

La seguridad será un fin del Estado, que a su vez dotará de herramientas a los servidores públicos para cumplir con dicha finalidad y así lograr que las personas se sientan seguras y confíen en los servidores públicos. De ésta manera se gestiona la paz pública y la seguridad en la comunidad dando un orden social a través de la correcta aplicación de la normatividad.

1.5.1. *La seguridad y el Estado*

Coinciden los autores en la necesidad de una convivencia pacífica. Dentro de los pensadores que defienden la idea de que la sociedad necesita un pacto en el que se asegure a aquellos que sean partícipes de éste seguridad, son Hobbes, Locke y Rousseau, que abordan el tema de formas distintas, pero que al final coinciden en la necesidad de un pacto para lograr una unión que se defienda entre sí de primera mano contra ataques externos y con el pasar del tiempo se organice para

¹⁰⁰ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, Op. Cit.

¹⁰¹ Villarreal Corrales, Lucinda, La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado” en Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruíz y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Justicia administrativa*, México, UNAM, México, 2007 p.587.

¹⁰² Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, Op. Cit.

la creación de nuevas prerrogativas internas.

Por su parte, Hobbes en el Leviatán muestra como la ambición es la madre de todos los males “Es una lucha por la ambición, como la de Hércules con la Hidra monstruosa, que teniendo varias cabezas veía crecer tres por cada una que le cortaba”¹⁰³ lo que ha de implicar que si no se controla la ambición personal ante el interés colectivo cualquiera podría despojar de sus pertenencias a otro.

De la misma manera, “cuando la terquedad de un hombre popular se vence por medio de recompensas, pueden surgir otros varios, a semejanza suya, que hagan los mismos atropellos con la esperanza de análogo beneficio”¹⁰⁴ lo que hace pensar que de no haber dicho pacto probablemente al ser todos iguales y que lo único que distinguiera a unos de los otros sería la fuerza, nadie podría disfrutar de sus bienes, o incluso, la vida estaría en constante peligro, al poder ser atacada sin motivo ni restricción, lo que acabaría con la humanidad, por lo que se necesita que la población ceda parte de su poder al Estado, para generar bienestar, un árbitro justo, y por ello al estado se cede libertad a cambio de seguridad, a través de los órganos encargados de ello.

Un pacto que es necesario para evolucionar, para lograr la estabilidad y evitar, “una guerra tal, que es la de todos contra todos,”¹⁰⁵ en dónde nadie gana, y todos pierden. Es necesario ese pacto, para que las personas se unan en familias y las familias se unan para construir pequeñas sociedades familiares, que se convertirán pronto en Estados, ya que el ser humano es un animal político como ya Aristóteles lo decía.

...claramente la necesidad natural del Estado y su superioridad sobre el individuo es que, si no se admitiera, resultaría que puede el individuo entonces bastarse a sí mismo aislado así del todo como del resto de las partes; pero aquel que no puede vivir en sociedad y que en medio de su independencia no tiene necesidades, no puede ser nunca miembro del Estado; es un bruto o un dios.

La naturaleza arrastra, pues, instintivamente a todos los hombres a la asociación

¹⁰³ Hobbes, Thomas, Leviatán, 2006 p. 149
https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/libro_leviatan_thomas_hobbs_31000000555.pdf

¹⁰⁴ Ibidem, p. 149

¹⁰⁵ Ibidem p. 98

política...¹⁰⁶

Por éste motivo, el ser humanos no puede vivir aislados, para sobrevivir, es necesario que agruparse, y entre más tiempo pase y mayores sean las necesidades y comunicaciones los Estados serán más grandes, la ambición llevará a descubrir nuevos mundos, a conquistar otros pueblos y a fundar Estados globales con monedas e idiomas similares, que busquen el mismo fin, la seguridad jurídica.

Desde el punto de vista de Rousseau en el contrato social, dice que es necesario unir fuerzas para no extinguirse en el estado natural:

Supongamos que los hombres hayan llegado a un punto tal, que los obstáculos que dañan su conservación en el estado de naturaleza, superen por su resistencia las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en éste estado. En tal caso su primitivo estado no puede durar más tiempo, y perecería el género humano si no variase su modo de existir... Más como los hombres no pueden crear por sí solos nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que ya existen, sólo les queda un medio para conservarse, y consiste en formar por agregación una suma de fuerzas capaz de vencer la resistencia, poner en movimiento éstas fuerzas y por medio de un solo móvil hacerlas obrar de acuerdo.¹⁰⁷

Entonces de no existir ésta necesidad de sobrevivir no se cedería, pero la ambición de poder y la necesidad de sobrevivencia lo hacen necesario para que aquellas pequeñas familias que se convertirían en comunidades puedan seguir compitiendo pero con restricciones, que harían que el egoísmo individual se doblegara para así hacer prevalecer el interés general.

John Locke, por su parte defiende la propiedad privada y las libertades individuales frente al estado, tanto que antepone el bienestar personal al colectivo. Esto porque según él, al lograr un individuo su bienestar hará que la comunidad lo

¹⁰⁶ Aristóteles, Política, Libro primero De la sociedad civil. De la esclavitud. De la propiedad. Del poder doméstico, p. 4 <https://www.marxists.org/espanol/tematica/cienpol/aristoteles/pol.pdf>

¹⁰⁷ Rousseau Jean- Jacques, El contrato social, Biblioteca virtual universal, editorial del cardo, 2003. <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>

haga también así de forma colectiva se llegaría al bienestar, mediante la suma de bienestar individual.

Dice que el Estado se crea por el humano, ya que naturalmente “es un estado de perfecta libertad para que cada uno ordene sus acciones y disponga de posesiones y personas como juzgue oportuno...”¹⁰⁸ por lo que sería necesario crear normas que rijan entre los humanos y las familias, dentro de las pequeñas sociedades y dar el poder a alguien para representar los intereses de esa población, sin embargo se debe cuidar que ese gobierno sea el correcto para hacerlo, ya que “el poder absoluto y arbitrario, o gobernar sin leyes establecidas, no puede ser compatible con los fines de la sociedad y del gobierno. Los hombres no abandonarían la libertad del estado de naturaleza, ni se someterían a una norma, si no fuera porque con ello buscan preservar sus vidas, sus libertades y sus fortunas...”¹⁰⁹

Por lo tanto, “no cualquiera puede gobernar ni tomar las riendas de un estado”¹¹⁰ las leyes deben garantizar los derechos naturales de la población y brindar lo mínimo necesario para que la ley política sea mayor que la natural, ya que de no ser así no tendría caso renunciar a los derechos naturales para convertirlos en políticos.

Es así que las personas que integran un Estado necesitan un buen gobierno que sea capaz de a través de los servidores públicos se realicen las funciones primordiales y así se dé seguridad a las personas que ahí habitan. Un pacto de la dimensión que crea al Estado no es merecedor de menos que el respeto a todos los que por su voluntad ceden su libertad, de acuerdo o no en que el estado disponga de todos los recursos será éste el encargado de la seguridad a través de los funcionarios designados para ello.

¹⁰⁸ Locke John, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, traducción de Carlos Mellizo, Colección de Clásicos del Pensamiento, 2006, p. 10 disponible en:

<https://docs.google.com/file/d/0B8xEaAVgHCziLWhiTzFuSnoxNms/edit>

¹⁰⁹ Ibídem, p. 136

¹¹⁰ De tomar el poder una persona o grupo de personas que no busquen el beneficio común y se preocupen únicamente por la satisfacción de los intereses personales de ésta persona o grupo de personas, se convierte en un estado fallido, ya que deja de garantizar a la población la libertad, seguridad jurídica y personal. Seguridad y libertad que son el motivo del Estado.

La respuesta más popular, hasta ahora, de por qué los humanos se organizaron en sociedad, explica que fue en parte por el miedo *cf.* Hobbes, Thomas. 2006 que se tomó la decisión de formar una comunidad; en la organización de tal conjunto humano se consideró importante contar con una forma de orden que representase una voluntad superior a la de las personas y así, poder garantizar el respeto a: la justicia, la paz, la libertad y las propiedades. De acuerdo al conocido desarrollo histórico del Estado, éste se formó por una continuidad de guerras, tragedias, injusticias, traiciones y miedos¹¹¹

Que de esta manera “como función del Estado, la seguridad pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica”¹¹² lo que de fondo es lo que la propia sociedad espera en cualquier servidor público ya que se trata del cumplimiento de sus funciones y por qué se crearon. El ser humano añora la paz y la prosperidad en su interior, sin embargo existen por otra parte la ambición que crea conflictos como ya se ha planteado, para ello es necesario que

...el sistema de organización político social aún vigente es el Estado, institución que debe encargarse de vigilar el orden público y garantizar la paz y la seguridad de la comunidad. La población tiene el deber cívico de no alterar un cierto tipo de orden y de respetar (la libertad) a los demás, pero el deber de cuidar la convivencia, a través de un orden seguro, aún es trabajo del Estado.¹¹³

Para finalizar retomamos a Montellano con la frase que dice: “es deber del Estado, las instituciones que lo componen así como los agentes que forman parte de tales Instituciones velar por la seguridad, que da lugar al orden público”¹¹⁴ de éste modo las personas sentirán seguridad y al sentir seguridad el Estado estará

¹¹¹ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, CUCSH-COMECSO-Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2016, p.22

¹¹² González Fernández José, Antonio, “La seguridad pública en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México-Procuraduría General de la República, México, 2002, p.127.

¹¹³ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, Op. Cit., p.22

¹¹⁴ *Ibidem*, p.23

cumpliendo con su función primordial e incluso crecerá en otros sentidos como el económico al crear confianza.

1.5.2. *La seguridad física*

La seguridad física es la base de toda la seguridad, ya que al tener seguridad en la persona, en el cuerpo y la mente, el ser humano puede preocuparse por tener seguridad de cualquier otro tipo, al no sentir miedo de que su integridad física corra peligro. Esto deriva de que la “vida es el valor supremo de todo ser humano y, por tanto, el primero y principal valor que debe ser objeto de una adecuada protección jurídica y material por parte del Estado”¹¹⁵ no existe un miedo mayor que perder la vida, la integridad física o psicológica, por ello la relevancia del tema.

Retomamos a José González quién explica de una forma más clara que “...para que los individuos tengan la posibilidad de desarrollar sus potencialidades dentro del conglomerado social es imprescindible una especial protección a su integridad física”¹¹⁶, lo que implica que de otra forma no podría darse una evolución.

El ser humano es parte de un conglomerado social pequeño para protegerse el uno con el otro, se da un crecimiento poblacional y entonces se comienza a tener personas especializadas en la seguridad de los demás y del propio Estado y sus intereses. Entonces la protección física del ser humano es la que da pauta a que pueda preocuparse de algún modo por cualquier otra situación.

Es así que los grupos nómadas se protegían unos a otros para sobrevivir, ya que de forma aislada no podrían hacerlo, al ser superados por los animales que solían cazar.

¹¹⁵ González Fernández José, Antonio, “La seguridad pública en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México-Procuraduría General de la República, México, 2002, p.128.

¹¹⁶ Ídem.

1.5.3. *La seguridad patrimonial*

Una vez cubierta la seguridad personal, las personas comenzaron a hacerse sedentarias, descubriendo así la agricultura buscando proteger sus pertenencias. Ahora ya no solo se preocupaban por su vida, también por lo que estaban construyendo y obteniendo, tanto en grupo como de manera individual o familiar.

El pacto que formaron esas pequeñas agrupaciones de familias logró defender sus vidas y construir un pequeño patrimonio entre herramientas, un espacio territorial determinado para cada uno, ropas y otros utensilios necesarios para su nueva vida, “Así, mediante un acuerdo social, busca la defensa de los bienes que considera fundamentales para su sobrevivencia y posteriormente para su desarrollo como miembro de la comunidad”¹¹⁷ lo que da paso a la evolución que se ha tenido.

El hecho de ya encontrarse rodeado de otras personas afines a los intereses de la mayoría es “garantía de seguridad e integridad del patrimonio de los particulares”¹¹⁸ ya que se va a procurar por el respeto de lo ajeno y así consolidar lazos, el problema vendría con la migración y el cambio de costumbres así como el agrandamiento de la población ya que a mayor población la organización se dificulta y trae como resultado mayores conflictos sociales.

De tal suerte que como la seguridad personal y patrimonial corresponde al Estado, “los bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”¹¹⁹ esto es por ser parte de la misma responsabilidad.

1.5.4. *Seguridad pública*

La seguridad pública según Verónica Valencia se entiende “como la garantía que

¹¹⁷ *Ibidem*, p.125.

¹¹⁸ Casto Estrada, Álvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, UNAM, México, ‘.540.

¹¹⁹ Checa González, Clemente, Cuestiones Constitucionales, Revista de derecho Constitucional, “*Pesponsabilidad patrimonial de la administración derivada de la declaración de inconstitucionalidad de una ley*” No. 12, Ene-Jun. 2005 UNAM, México.

debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos”¹²⁰ entonces es según la autora, una garantía del estado para brindar un libre ejercicio de derechos a los gobernados.

Oscar Montellano menciona que: “De acuerdo a la organización política actual, la seguridad pública es un componente imprescindible en el bienestar de la sociedad”¹²¹ la seguridad es un componente imprescindible para el bienestar social.

Es un componente esencial con el que Antonio González coincide ya que dice que “la seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad”¹²² lo que da más certeza a la construcción del concepto que se está realizando. “Al hablar de seguridad pública, se hace referencia a la confianza que la población debe sentir en los espacios que están hechos para convivir, con la certeza de que nadie les dañará.

Vivir en un lugar donde es posible que no se conozca el total de la ciudadanía, por la magnitud de la población”¹²³ pero sentir confianza de que nadie les dañará que es otro elemento para la definición tendrá que ser clave para saber el problema a enfrentar.

Es también entendida la seguridad pública “como la ausencia de delincuencia, la permanencia de un orden público en “paz” donde se den las condiciones para un desarrollo “armónico” de la sociedad”¹²⁴ entonces es necesaria la seguridad pública para un desarrollo armónico de la sociedad. “...el concepto de seguridad pública, además de garantizar el orden público, debe garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad”¹²⁵ garantizando como se menciona en ésta última definición el ejercicio de los

¹²⁰ Valencia Ramírez Verónica, Guadalupe, “La seguridad pública como un derecho humano”, LIV Legislatura del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2002, p. 9.

¹²¹ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, Op. Cit., p.9

¹²² González Fernández José, Antonio, “La seguridad pública en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México-Procuraduría General de la República, México, 2002, p.125.

¹²³ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, Op. Cit., p.22

¹²⁴ Ibídem , p.23

¹²⁵ González Fernández José, Antonio, “La seguridad pública en México” Op. Cit., p.127.

derechos y libertades de la colectividad.

Es la seguridad pública “...no sólo como una obligación del Estado y los actores institucionales, sino una condicionante de la existencia misma del modelo democrático”¹²⁶ lo que trae un nuevo elemento a la definición al menos en el sentido de la investigación que es una condicionante de la existencia del modelo democrático. La seguridad pública como una actividad, podemos establecer que es “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público”¹²⁷

Una última aproximación que ofrecemos, presenta la seguridad pública como una actividad, un conjunto de acciones coherentes y articuladas para brindar un libre ejercicio de derechos a los gobernados como un componente imprescindible para el bienestar social.

Creando así a través de los servidores públicos encargados de la seguridad la confianza de que nadie dañará a otro por lo que existirá paz y un desarrollo armónico de la sociedad. Con esto se garantiza el orden público y el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad para acceder a un verdadero modelo de estado democrático.

1.5.4.1. *Policía de seguridad pública*

Para finalizar es necesario puntualizar lo que es un policía de seguridad pública, por lo que se hace necesario retomar lo que es un policía, que es un servidor público encargado de brindar seguridad a la población, Dice Oscar, F. que “Si se estudia el concepto de seguridad, en específico del tipo pública, estudiar y tomar en cuenta el papel que desempeña la Institución policial es imprescindible ya que

¹²⁶ Cruz Martínez, Mario *et* Cruz Martínez Enrique, coord. Felipe Carlos Betancourt Higareda, “El Estado de derecho y la seguridad pública en la consolidación del Estado de democrático mexicano: perspectiva desde la acción gubernamental y los derechos humanos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2017, p. 128.

¹²⁷ Valencia Ramírez Verónica, Guadalupe, “La seguridad pública como un derecho humano”, LIV Legislatura del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2002, p.29

son los agentes estatales de mayor proximidad con la ciudadanía”¹²⁸ lo que implica que las policías de seguridad pública son aquellas que se encuentran en la calle para brindar el apoyo a la ciudadanía de una forma rápida en caso de una emergencia.

La seguridad pública “radica en el deber y cumplimiento de la función de la policía de otorgar seguridad a los particulares respecto de sus bienes y su persona”¹²⁹ englobando así la seguridad personal y la patrimonial. De tal suerte que la policía de seguridad pública es la encargada de cumplir y hacer cumplir la ley y que es la que más confianza debe de dar a la ciudadanía por la proximidad.

1.5. Reflexiones capitulares

Dentro del presente capítulo se tocaron diversos conceptos así como algunos de sus antecedentes e importancia para el presente trabajo de investigación. Como la corrupción y sus implicaciones. Al tratarse de una serie de conductas antijurídicas en lo que es la corrupción y se define como una conducta nociva para la sociedad y un lastre para el país.

Debemos tomar en cuenta que la función primordial del Estado es brindar seguridad a la población, es para dar seguridad a la población que se crean las policías, que son servidores públicos que están obligados a prestar a los ciudadanos sin discriminación de ningún tipo sus servicios de acuerdo a lo que la propia ley les mandata y sin demora.

La corrupción es contraria a derecho con lo que cualquier servidor público que cometa actos de corrupción está cometiendo un delito. Los policías son servidores públicos y sí un policía comete actos de corrupción también comete un delito.

Es necesario puntualizar que la seguridad es necesaria para todos los seres humanos, por ello “ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que

¹²⁸ Contreras Montellano, Oscar F., et. Torres Salazar, Hugo, coords. “Violencia, seguridad y Estado de Derecho”, Op. Cit., p.18

¹²⁹ Valencia Ramírez Verónica, Guadalupe, “La seguridad pública como un derecho humano”, Op. Cit., p.22.

centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos”¹³⁰ lo cuál será dentro o fuera del marco legal, por ello la necesidad de tomar acciones para que se den conforme lo mandata la propia legislación y los principios de derecho.

¹³⁰ González Fernández José, Antonio, “La seguridad pública en México” Op. Cit., p.125

Capítulo 2

Legislación aplicable en materia de corrupción en México

SUMARIO: 2.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2.2. *Los Tratados Internacionales en materia de corrupción de los que México es parte*. 2.3. *Legislación Federal en materia de corrupción*; 2.4. *Legislación Local en materia de corrupción*; 2.5. *Reflexiones capitulares*

Introducción

Dentro del presente capítulo se abordará la legislación aplicable a la materia de corrupción desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que México sea parte y que gracias al primer artículo constitucional están a la par de la CPEUM tratándose de derechos humanos y aplicando siempre el principio pro persona, darán paso a la creación de la legislación federal y local en materia de corrupción, es así que se abordará también las leyes federales que nos hablan de la corrupción desde diversas materias así como la legislación local de Michoacán siguiendo el mismo orden de ideas desde la Constitución local hasta las leyes locales.

2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro del presente capítulo vamos a encontrar el fundamento legal del trabajo de investigación; por ello la importancia de comenzar con el pacto que le da vida al Estado mexicano. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como eje rector del Estado, está dividida en dos partes. La primera es la dogmática, en la que encontramos los derechos de las personas que se encuentran dentro del

territorio mexicano; en la segunda, denominada parte orgánica, se encuentra la forma de organización del propio Estado.

La Constitución, al ser la columna vertebral del Estado, es de donde se desprende toda la normatividad que va a regir a las personas que se encuentren dentro del territorio mexicano. Es así que encontramos en el artículo ciento ocho constitucional las bases de las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y nos dice que los “servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.”¹³¹ El ya mencionado artículo también refiere a quién se le conocerá como servidor público como se verá más adelante.

Encontramos en esta Constitución el fundamento para el Sistema Anticorrupción en México como se ve en el siguiente apartado.

2.1.1. El sistema anticorrupción de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la Constitución encontramos los principios rectores del Sistema Nacional Anticorrupción, que nos hablan de que es así como las bases mínimas a las que habrá de sujetarse, todo esto está contenido en el artículo ciento trece constitucional que a letra dice que “el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”¹³² Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas como lo dispone la Constitución en el artículo anteriormente citado primero que nada habla del Comité Coordinador y su integración:

¹³¹ Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el mismo medio, el 9 de agosto de 2019. Recuperado de: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2019-08/CPEUM_09082019.pdf

¹³² Ídem

El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana¹³³

Por otra parte, en la segunda fracción del ya citado artículo ciento trece constitucional encontramos cómo ha de integrarse el Comité de Participación Ciudadana del Sistema, que deberá estar integrado por: “cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.”¹³⁴

Mientras que en la tercera fracción menciona las atribuciones del Comité Coordinador del Sistema que se encuentran en los siguientes cinco incisos a saber:

- El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la

¹³³ Ídem

¹³⁴ Ídem

materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.¹³⁵

Bases con las que se pretende combatir la corrupción en el Estado Mexicano ya que se establecerán los mecanismos para ellos así como el diseño y promoción de las políticas públicas necesarias para la prevención, control y disuasión de la corrupción. Y se emitirán informes y recomendaciones no vinculantes con la finalidad de prevenir la corrupción así como mejorar el desempeño de las autoridades. Nos encontramos entonces con que “Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas. Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.”¹³⁶

2.1.2. *Los derechos de las personas ante una detención*

Nos dice la propia Constitución en su primer artículo que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos”¹³⁷ reconocidos tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, los que se interpretarán “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”¹³⁸. Esto es muy importante destacar, porque al encontrar el principio *pro persona* en la presente Constitución estamos frente a un pacto que promueve la protección más amplia en cuanto a los derechos humanos.

Entonces al tener derechos las personas, tiene que existir quien los garantice. Es así que según el primer artículo constitucional “todas las

¹³⁵ Ídem

¹³⁶ Ídem

¹³⁷ Ídem

¹³⁸ Ídem

autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...”¹³⁹. Al ser los integrantes de la Fiscalía “autoridades”, están obligados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. Por ello es que “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”¹⁴⁰, para lo cual el Congreso de la Unión ha establecido las leyes reglamentarias que más adelante abordaremos.

2.1.3. *El servicio Público*

El servicio público se rige por un régimen especial enmarcado en la propia Constitución, nos encontramos con el apartado B del artículo 123, que nos habla de los trabajadores de los Poderes de la Unión, al abordar la fracción XIII, nos encontramos a aquellos encargados de la seguridad, tanto pública como de la nación, es así que menciona que “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.”¹⁴¹ Implica entonces que los agentes del Ministerio Público, Peritos y otros miembros de instituciones policiales de los que se habla en el presente trabajo se rigen por sus propias leyes por lo que se abordarán más adelante.

Es importante mencionar que dentro del ya citado artículo encontramos que Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales pueden ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, es así que nos dice el precepto constitucional que “...los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o

¹³⁹ Ídem

¹⁴⁰ Ídem

¹⁴¹ Ídem

removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones” sin embargo la ley va más allá y tiene sanciones incluso privativas de la libertad.

Pero, ¿qué sucede cuando se determina que se ha dado de baja a una persona de forma injustificada? Bueno de acuerdo a la misma constitución, se le debe indemnizar pero nunca reincorporar violando así derechos humanos de los prestadores de servicios del Estado, a letra el propio artículo menciona que “...Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa [...] promovido”¹⁴² lo que también deja en un estado de indefensión al servidor público que sea acusado de forma injusta.

Entonces los Servidores Públicos estarán al servicio del Estado para el beneficio de la población, sin embargo se deben garantizar también los derechos humanos de dichas personas.

2.1.3.1. *Los servidores públicos*

Dentro de lo contenido en el artículo ciento ocho constitucional encontramos que:

...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹⁴³

Siendo así que los empleados de la Fiscalía incluyendo a los agentes del

¹⁴² Ídem

¹⁴³ Ídem

ministerio público y los policías serán de acuerdo a lo anterior servidores públicos y por ello responsables por los actos u omisiones en el desempeño de sus funciones.

2.1.4. La policía y el Ministerio público

La policía y el Ministerio Público juegan un papel muy importante dentro del sistema jurídico mexicano, por el servicio que prestan, la policía de la que se habla en el presente trabajo es la de investigación y el Ministerio Público con ayuda de dicha policía es el encargado de la investigación de los delitos, para así llevar ante el juez un caso sólido cuando se cometa alguno de los delitos que la propia ley marca como tales. La policía y el MP juegan un papel fundamental ya que son para la ciudadanía víctima de un delito los más próximos.

La confianza tanto en el MP como en la policía es fundamental para lograr una cultura de legalidad y así combatir la corrupción como se verá en el capítulo tercero. Es entonces primordial revisar las atribuciones de ambos en el siguiente apartado.

2.1.4.1. Las atribuciones de la policía y el Ministerio Público ante la privación de la libertad de una persona

Ahora bien, el Ministerio Público y las policías son los encargados de la investigación de los delitos, según el propio artículo 21, que dice que: “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.”¹⁴⁴ Es así que de acuerdo con esto:

- El Ministerio Público está encargado de la investigación de los delitos.
- Las policías actuarán bajo la conducción del agente del Ministerio Público

¹⁴⁴ Ídem.

durante la investigación de un delito.

- Las policías estarán bajo el mando del agente del Ministerio Público durante la investigación del delito.
- El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.

2.1.5. La seguridad de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se debe recordar que la seguridad juega un papel fundamental dentro de un Estado, por ello es que dentro del documento rector del propio Estado que conocemos como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra la seguridad pública como una función del Estado, nos dice el artículo veintiuno que “La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios”¹⁴⁵ lo que claramente implica una gran responsabilidad, también habla de sus fines que son: “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.”¹⁴⁶ Así entonces el Estado busca brindar seguridad personal y patrimonial a la población a través de los órganos encargados de ello preservando el orden público y la paz social.

Dentro de la obligación del Estado de brindar seguridad a su población existen diversas variantes como son la de la seguridad pública en cuanto a la prevención investigación y persecución del delito que es en la que nos enfocaremos dentro del presente trabajo ya que es de lo que se encarga la fiscalía y por otra parte las infracciones administrativas.

Nos dice el artículo 21 que “...La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las

¹⁴⁵ Ídem

¹⁴⁶ Ídem

infracciones administrativas.¹⁴⁷ La actuación de las instituciones encargadas de la seguridad pública se rige de acuerdo con el mismo artículo constitucional por los principios de “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”¹⁴⁸ de lo que se desprende que los encargados de la seguridad pública en México en los términos del presente artículo están obligados a respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución.

Los servidores públicos al servicio del Estado en materia de seguridad pública estarán obligados entonces a conocer, cumplir y a hacer cumplir con lo establecido en la Constitución en el ámbito de sus competencias, así entonces como se verá en los siguientes apartados tendrán que brindar seguridad jurídica y personal a las personas detenidas y privadas de su libertad que se encuentren bajo su custodia ya que éstos no pierden sus derechos humanos.

2.1.5.1. Seguridad jurídica de la persona detenida

Las personas que son privadas de su libertad tienen ciertos derechos humanos que son inviolables y que bajo ninguna circunstancia pueden ser transgredidos, es así que como en el apartado anterior se mencionó la Constitución establece la garantía de seguridad jurídica, esto se da en el artículo catorce que a letra dice: “...nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”¹⁴⁹. Así, ninguna autoridad puede privar de la libertad, propiedades, posesiones o derechos si no se encuentran cometiendo un delito o haber cumplido con las formalidades del procedimiento que la propia ley exige.

La autoridad competente no debe realizar detenciones y/o un actos de molestia en el territorio mexicano sí no es conforme al artículo 16 constitucional, el

¹⁴⁷ Ídem

¹⁴⁸ Ídem

¹⁴⁹ Ídem.

cual nos habla de la motivación y fundamentación de los actos de molestia, el que dice que: “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”¹⁵⁰. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias están obligadas a abstenerse de molestar a cualquier persona sin un mandamiento fundado y motivado por la autoridad competente.

Entonces bajo el mismo orden de ideas, el propio artículo 16 constitucional también establece que “la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad...”¹⁵¹; de contravenirse a la Constitución, se sancionará de acuerdo a la ley penal.

Excepto que el delito cuando se esté cometiendo el delito en el momento ya que en ese caso en específico “cualquier persona puede detener al indiciado”¹⁵² sin embargo tendrá que ponerlo “sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público”¹⁵³ para lo que se tendrá que realizar “un registro inmediato de la detención”¹⁵⁴ del indiciado con las formalidades que la propia ley exige y que todos estamos obligados a respetar y en el caso de las autoridades a hacer respetar.

Nos encontramos también con que en el artículo 18 la Constitución indica que “Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.”¹⁵⁵ Por lo que de no estar en dicho supuesto no puede legalmente ser privada de su libertad persona alguna. Adicionalmente, el artículo diecinueve nos habla de los plazos máximos de detención, que reza que: “ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de

¹⁵⁰ Ídem

¹⁵¹ Ídem

¹⁵² Ídem

¹⁵³ Ídem

¹⁵⁴ Ídem

¹⁵⁵ Ídem

vinculación a proceso...”¹⁵⁶.

El auto de vinculación a proceso debe contener: “el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito”¹⁵⁷, por lo que ninguna persona puede ser privada de su libertad en condiciones distintas.

Todas las personas que sean privadas de su libertad tienen que estar en cualquiera de los supuestos anteriores: a) Ser detenidos en el momento de la comisión de un delito o b) Ser detenidos mediante una orden fundada y motivada por la autoridad competente, y solo en los casos de delitos que merezcan pena privativa de la libertad podrá haber lugar a prisión preventiva, sin exceder nunca el plazo de 72 horas a partir de que se ponga a disposición al indiciado.

La autoridad está obligada a poner a disposición del agente del ministerio público al indiciado de manera inmediata sin violar sus derechos humanos de ningún modo.

2.1.5.2. Seguridad personal de la persona detenida

Todas las personas dentro del territorio mexicano tenemos el derecho a la seguridad en cuanto a nuestra persona, éste derecho no se ve suspendido cuando la persona es detenida, por ello es que se le deben respetar sus derechos humanos, se deben tomar en cuenta las condiciones que deben darse para la detención que se mencionaron en los apartados anteriores y que la medida de prisión preventiva solo se debe aplicarse en el supuesto de no existir otra medida que garantice la comparecencia del imputado a juicio según el artículo 19: “El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio” por lo que sí existe una alternativa a ello y al no estar en los siguientes:

¹⁵⁶ Ídem

¹⁵⁷ Ídem

- Ser detenidos en el momento de la comisión de un delito o
- Ser detenidos mediante una orden fundada y motivada por la autoridad competente, y solo en los casos de delitos que merezcan pena privativa de la libertad podrá haber lugar a prisión preventiva.

Se hace necesario mencionar que en el artículo 16 constitucional expresamente dice que:

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.¹⁵⁸

Únicamente en los casos de delito grave y cuando exista el riesgo de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá ordenar la detención del indiciado bajo su responsabilidad, fundando y motivando su proceder, y en los casos de urgencia o flagrancia el juez determinará si el indiciado continúa detenido o se le decreta la libertad con las reservas de la ley.

El propio artículo 16 constitucional garantiza un trato digno a todas las personas al momento de la detención: “todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.”¹⁵⁹ De esta manera, cualquier persona que sea detenida por haber cometido una presunta conducta delictuosa tendrá que ser detenida en el momento de los hechos o tiene que existir una orden de

¹⁵⁸ Ídem

¹⁵⁹ Ídem

aprehensión fundada y motivada.

Al indiciado debe ponerse de inmediato a disposición del agente del Ministerio Público; ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas; y en todo momento debe recibir un trato digno la persona privada de su libertad sin excepciones.

El trato digno es garantizado por la Constitución en el primer artículo, sin embargo en el artículo veintidós prohíbe algunas penas como son “las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”¹⁶⁰ y la pena no será impuesta por otra autoridad que el juez de la causa.

Causa por la que ningún policía está facultado para confiscar bienes o aplicar cualquiera de las anteriores con la finalidad de enriquecerse y bajo el pretexto de que el indiciado es presunto responsable de la comisión de un delito ya que tendrá que ser oído y vencido en juicio para que se le apliquen las sanciones que la ley establece.

Se debe mencionar que según al artículo veinticinco constitucional que habla sobre el desarrollo nacional y la seguridad de los individuos que protege la Constitución ya que

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, **cuya seguridad protege esta Constitución...**

Lo que implica necesariamente que corresponde al Estado garantizar la seguridad de los individuos, que nos encontremos en territorio mexicano así como el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los mismos.

¹⁶⁰ Ídem

Para finalizar nos encontramos con los casos de excepción en el artículo 29, ya que se trata de aquellos casos en los que se pueden restringir o suspender los derechos y garantías siendo así que:

[...] no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal [...] el principio de legalidad [...] la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.¹⁶¹

Entendemos entonces que ni siquiera en los casos de excepción la autoridad puede realizar actividades que pongan en riesgo a integridad personal de las personas ni ejercer violencia en contra de cualquier persona bajo ningún motivo ya que no se pueden suspender las garantías jurídicas indispensables para la protección a la vida y a la integridad de la persona incluyendo la prohibición de la tortura y la desaparición forzada.

Como ha revisado en el presente apartado la corrupción es inconstitucional, así como todas las actividades que ponen en riesgo la integridad personal de cualquier ser humano que se encuentre en el territorio mexicano y el Estado está obligado a proteger dichos derechos a través de las autoridades competentes para ello ya que la seguridad pública es una de las principales funciones del Estado Mexicano de acuerdo a su Constitución.

2.2. Los Tratados Internacionales en materia de corrupción de los que México es parte

Los tratados Internacionales de acuerdo al primer artículo constitucional en materia de derechos humanos se tendrán al mismo nivel de la propia Constitución, por lo que tienen el carácter de norma suprema, más aún que se tomará el precepto más favorable a la persona, con lo que se logra que se otorgue la

¹⁶¹ Ídem

protección más amplia a las personas que se encuentran en territorio mexicano.

Tenemos que existen diversos documentos internacionales firmados por el Estado mexicano en materia de corrupción como son la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que vamos a abordar en el presente apartado ya que de aquí vamos a obtener las nociones fundamentales de la adopción de ésta figura en nuestra legislación así como una visión más amplia del tema.

2.2.1. *Convención Interamericana contra la Corrupción*

La presente Convención tiene como fundamento preceptos morales que se convierten en jurídicos en el momento de que los Estados miembros plasman su firma para comprometerse en ella con algunos preceptos que se verán más adelante como son la paz, el desarrollo, la justicia y así tomar medidas de manera coordinada entre las naciones para frenar la corrupción establecida entre los servidores públicos y otras personas con la finalidad de erradicar la impunidad que existe en éstos países.

Nos dice en el preámbulo de la Convención que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”¹⁶² por ello la importancia de que se tomen medidas para prevenir, combatir y erradicar la corrupción en el mundo.

En el primer artículo de la presente Convención nos encontramos con la definición de función pública y dice: “se entiende por: "Función pública", toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.”¹⁶³ Lo que quiere decir que la función pública es una actividad realizada por una persona en nombre del Estado, a la persona se le es denominado “"Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o

¹⁶² OEA, Convención Interamericana contra la Corrupción, recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp

¹⁶³ Ídem

"Servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos."¹⁶⁴ Por lo que la persona que desempeña la actividad de la función pública se le denominará funcionario público/servidor público.

Es así ya que desempeña una actividad en nombre del Estado, entonces debe proteger los intereses del propio Estado y esto se logrará únicamente al realizar su labor de forma íntegra y de acuerdo con lo establecido en la ley dentro de sus atribuciones.

Ahora bien, en el segundo artículo encontramos los propósitos de la convención que son fundamentales para que de forma integral se logre erradicar la corrupción que es el objetivo de la convención así como de lo que marca la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción"¹⁶⁵ por lo que los Estados parte se obligan a implementar dichos mecanismos. Es necesario que los Estados Partes de la presente convención promuevan, faciliten y regulen la cooperación entre ellos para lograr "...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."¹⁶⁶

Los actos de corrupción de acuerdo al artículo cuarto de la Convención que estamos estudiando son:

- El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones

¹⁶⁴ Ídem

¹⁶⁵ Ídem

¹⁶⁶ Ídem

públicas;

- El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;
- La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.¹⁶⁷

Lo que implica que los Estados Partes están obligados a legislar en la materia e implementar los mecanismos que logren prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción que se mencionan aquí entre los que se encuentran que cualquier persona que reciba un salario del Estado pueda solicitar dinero a un particular para hacer o dejar de hacer su trabajo, obtener beneficios económicos de cualquier otra índole a través de la utilización del cargo que le ha sido conferido o participar de cualquier forma en la obtención para sí mismo o para un tercero de un beneficio ilícito en el ejercicio de su función.

2.2.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la corrupción es una “plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias

¹⁶⁷ Ídem

corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad...”¹⁶⁸ por lo que los Estados Partes tienen que prevenirla y combatirla.

Dentro de lo pactado en la presente convención se encuentra la finalidad de la misma en su primer artículo, que se divide en tres incisos, pero para efectos del presente trabajo de investigación vamos a retomar solo dos, el primero que se trata de “Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción”¹⁶⁹ ya que hablamos de una obligación del Estado para lograr erradicar la corrupción y la última que es “promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”¹⁷⁰

La importancia de que el Estado mexicano promueva la integridad en los servidores públicos radica en que la gestión de negocios del Estado se dará de acuerdo con el deber ser y entonces se apegará a la ley. Por otra parte la obligación de rendir cuentas contribuye directamente en conocer de donde provienen los ingresos de los servidores públicos y sí se transparenta realmente el ingreso y egreso de cada persona a través de un sistema nacional se puede lograr el objetivo de prevenir y combatir la corrupción.

Dentro de la presente convención también encontramos algunos conceptos que son fundamentales para éste trabajo de investigación por su naturaleza como lo es el del funcionario público, que se entenderá como “toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario...”¹⁷¹ lo que

¹⁶⁸ Kofi A. Annan Secretario General, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Naciones Unidas, Viena, 2004, recuperado de: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_N_U_contra_la_Corrupcion.pdf

¹⁶⁹ Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Naciones Unidas, Viena, 2004, recuperado de: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_N_U_contra_la_Corrupcion.pdf

¹⁷⁰ Ídem

¹⁷¹ Ídem

implica que de primera mano todos las personas que se encuentren laborando para el Estado.

Encontramos por otra parte que será “toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte”¹⁷² en éste segundo caso entran los funcionarios motivo de nuestra investigación por ser empleados del Estado aquellos que obtienen una remuneración a cambio de la prestación de sus servicios al Estado como es el caso de la Fiscalía.

Es así que la transparencia juega un papel fundamental en el combate a la corrupción, en el artículo décimo de la presente convención nos encontramos que: “Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones...”¹⁷³ por lo que el Estado Mexicano como Estado parte tiene que buscar los mecanismos necesarios para que todas las áreas que de él dependen sean transparentes pero con especial énfasis en la seguridad por jugar un papel esencial en la vida del propio Estado.

Para el correcto funcionamiento del Estado tienen que funcionar perfectamente como engranes en un reloj todas sus partes que se dividen para lograr la tarea del Estado garante de derechos y se obliga a través de las instituciones públicas que funcionan gracias a las personas denominadas funcionarios o servidores públicos, es de gran importancia entonces que sean personas integras e incorruptibles por la función que desempeñan.

La presente convención aborda en su decimoprimer artículo de manera muy clara el papel que juega el poder judicial y el ministerio público en cuanto a la corrupción y menciona que “teniendo presentes la independencia del poder judicial

¹⁷² Ídem

¹⁷³ Ídem

y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción,”¹⁷⁴ lo que es un indicador de la importancia que tiene Poder Judicial en la lucha contra la corrupción.

Entonces el Estado mexicano como parte de la presente convención tiene que adoptar “...medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial.”¹⁷⁵ Por lo que no debe existir corrupción en el poder judicial de ningún tipo y para ello el Estado tiene que buscar los mecanismos para su prevención y erradicación.

Nos habla también dentro del mismo decimoprimer artículo algunas medidas que contribuyen a la regulación de la conducta de aquellos miembros de la fiscalía como los ministerios públicos, como lo es que “...podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial...”¹⁷⁶ por lo que aplicará para el ministerio público lo que para el poder judicial.

La importancia de que el ministerio público, así como los otros integrantes de la fiscalía sean personas integras y transparenten sus ingresos y egresos, así como que se creen los mecanismos para evitar toda oportunidad de corrupción radica en que a través de ello se busca erradicar la corrupción y con ello la población tendrá acceso a la justicia realmente.

2.3. Legislación Federal en materia de corrupción

Ya abordado el documento rector del Estado que es la Constitución y los Tratados Internacionales que de acuerdo con la propia Constitución están a la par tratándose de derechos humanos y jerárquicamente por encima de las leyes federales entramos al estudio de éstas para conocer específicamente las que abordan el tema de la corrupción que se trata del tema central del presente trabajo.

Comenzando con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,

¹⁷⁴ Ídem

¹⁷⁵ Ídem

¹⁷⁶ Ídem

posteriormente la Ley General de Responsabilidades Administrativas que se abordará de forma global únicamente en lo que atañe a ésta investigación, así como la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República para conocer la procedencia de la fiscalía contra la corrupción, así como los Códigos Penal Federal y el Nacional de Procedimientos Penales que nos dan los conceptos legales así como lo que se entiende por corrupción e incluso las sanciones y los casos previstos por la ley federal.

2.3.1. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.*

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como todas las leyes federales observancia general en todo el territorio nacional y según su primer artículo “tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”¹⁷⁷ artículo que como se abordó en el primer apartado de éste capítulo trata sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, es así ya que debido al problema de corrupción que lacera al país es necesario que “las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción”¹⁷⁸ cómo lo mandata la Constitución, los tratados internacionales y en éste caso de acuerdo con el artículo primero de la presente ley.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objetivos:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios...;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción...;
- III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción...;

¹⁷⁷ Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 18 de julio de 2016; Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

¹⁷⁸ Ídem

- IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia...;
- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público...¹⁷⁹

Lo que resulta ser de trascendencia por ser una ley que está englobando en sus objetivos lo que se ha revisado en los tratados internacionales y que el artículo 108 constitucional mandata, al ponderar la prevención para la erradicación de la corrupción a través de políticas públicas que el Estado implementará para asegurar la integridad en el comportamiento de los servidores públicos del Estado mexicano estableciendo políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

La misma ley en su quinto artículo nos habla de los principios rectores del servicio público que de acuerdo con esta son “la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.”¹⁸⁰ De cumplirse con los mismos se erradicaría la corrupción al estar ante servidores públicos en el caso a estudiar adscritos a la fiscalía con probidad que se vería reflejada en justicia.

El objeto del Sistema Nacional Anticorrupción según el artículo sexto de la

¹⁷⁹ Ídem

¹⁸⁰ Ídem

misma ley es. “establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción...” Lo que está de acuerdo con lo establecido en los objetivos de la propia LGSNA (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción) como eje rector del Sistema.

Entonces tenemos que la LGSNA busca establecer las bases para la emisión de políticas públicas para la prevención y el combate a la corrupción a través de políticas públicas que fomenten la ética en los servidores públicos lo que puede llegar a crear una cultura de la no corrupción y así lograr un Estado realmente justo cuando se trata de los servidores públicos encargados de la administración de justicia y en éste caso de la procuración de justicia en específico.

2.3.2. *Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

Es importante tomar en cuenta la Ley General de Responsabilidades Administrativas ya que aquí vamos a conocer lo que es un servidor/funcionario público de acuerdo con ella, en sí la presente ley estará encargada de acuerdo a su primer artículo de “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”¹⁸¹ teniendo como objeto “Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos...”¹⁸², así como “...Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades...”¹⁸³ y “...Crear las bases para que todo Ente público establezca

¹⁸¹ Congreso de la Unión, “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de julio de 2016; última reforma publicada en el mismo medio, el 12 de abril de 2019. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf

¹⁸² Ídem

¹⁸³ Ídem

políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público”¹⁸⁴ por mencionar algunos de los contenidos en el segundo artículo de la presente ley pero que son los referentes a ésta investigación ya que como se puede observar se trata de establecer los principios y obligaciones de los servidores públicos, las sanciones en caso de faltas administrativas y la creación de políticas eficaces de ética y responsabilidad del servidor público en el desempeño de su cargo.

La importancia de abordar la presente ley radica en dos cosas, la primera son sujetos de ella son según el cuarto artículo “Los Servidores Públicos [y] aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente”¹⁸⁵ y que uno de sus objetivos es “...crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público...”¹⁸⁶ lo que si lo vemos desde una visión amplia es un factor decisivo para el combate a la corrupción ya que se trata no solo de los servidores públicos, sino también de aquellos que ya no lo son pero que cuando lo fueron realizaron alguna conducta que contraviniera la ley y en contra de la ética y la responsabilidad del servidor público.

El artículo quinto de ésta ley es muy claro ya que nos habla de los casos que no son considerados servidores públicos y que por descarte tomaremos las fracciones I y II que dicen que serán aquellos que “No tengan una relación laboral con las entidades; [y] No tengan un empleo, cargo o comisión en cualquier otro Ente público”¹⁸⁷ lo que implica que todos los empleados de la fiscalía al tener una relación laboral con el estado e éste caso de Michoacán por tratarse de una entidad federativa serán servidores públicos.

Ahora bien, ya sabemos quiénes son servidores públicos, ahora vamos a descubrir que directrices son las que deben guiarlos y eso lo encontramos en el artículo séptimo de ésta ley, que menciona que los servidores públicos tendrán que:

¹⁸⁴ Ídem

¹⁸⁵ Ídem

¹⁸⁶ Ídem

¹⁸⁷ Ídem

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;
- VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general...¹⁸⁸

Al leer cuidadosamente los preceptos aquí contenidos nos encontraremos con que todos los servidores públicos que no se conduzcan con rectitud dentro de su encargo, que no respeten lo que la ley mandata o que antepongan sus intereses particulares ante los colectivos o bien no respetar los derechos humanos

¹⁸⁸ Ídem

estarán contraviniendo los principios rectores de los funcionarios públicos.

Es entonces que el servidor público tendrá en todo momento que buscar satisfacer el interés colectivo aún y cuando esté sea contrario al propio, siempre por encima de intereses particulares para dar así a las personas en general el mismo trato, sin discriminación alguna ni favoritismo, evitando con ello los privilegios o preferencias por cualquier motivo.

Aquel que sirve a la sociedad a través de un cargo público, no debe permitir que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva, ya que en todo momento debe procurar el mejor desempeño de sus funciones.

Es el deber de todo servidor público corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, por lo que tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas.

Por otra parte, tenemos que revisar lo que ésta ley tiene por faltas administrativas graves y de acuerdo con el artículo 51 de la presente ley “Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión”, estando algunos delitos que abordaremos no solo en éste apartado, sí no también dentro del Código Penal Federal y el del Estado de Michoacán.

Pasando entonces a lo que de acuerdo con la presente ley entenderemos por cohecho que será según el artículo 52 todo aquel servidor público que “exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público...”¹⁸⁹ pudiendo ser para sí mismo o para otro como lo marca el mismo artículo que a letra dice los “...beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen

¹⁸⁹ Ídem

parte...”,¹⁹⁰ por lo que se trata en sí de recibir a cambio de un beneficio una remuneración.

Por otra parte nos encontramos con el tráfico de influencias en el artículo sesenta y uno, que se da siempre que un servidor público “utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley”¹⁹¹ por lo que el hecho de tener un cargo y utilizarlo para que otras personas o el mismo servidor obtengan alguna dádiva, beneficio o favor a cambio de hacer o dejar de hacer su trabajo también es una falta administrativa grave y que debe ser investigada y sancionada de acuerdo a la legislación correspondiente.

En caso de conocer de un hecho que se considere delito o falta administrativa, según el artículo sesenta y dos “será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento” por lo que la complicidad también es una falta administrativa grave.

Como se ha visto en éste apartado el personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Michoacán está integrado por servidores públicos al servicio del estado de Michoacán por recibir una remuneración de dicha entidad federativa, por ello es que les es aplicable la presente ley y deben conducirse conforme a ésta, evitando en todo momento infringir cualquier norma nacional o internacional y siempre respetar los derechos humanos.

2.3.3. *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.*

Dentro de la presente ley orgánica encontraremos la forma de organización funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la

¹⁹⁰ Ídem

¹⁹¹ Ídem

República, la cual es un “órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”¹⁹² por lo que resulta fundamental para el presente trabajo de investigación.

Dentro de la ley orgánica de la institución encontramos los fines de la Fiscalía, los cuales de acuerdo con el segundo artículo de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República son:

...La investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos;
Otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla;
La prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune... ¹⁹³

Lo que nos indica que los empleados de ésta institución están obligados a procurar la justicia siempre apegados a derecho, investigando para esclarecer los hechos y así poder prevenir el delito al procurar que no exista impunidad, por lo que el personal deberá regirse por los principios enmarcados en el artículo tercero de la misma ley que nos dice que serán “los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, [...] debida diligencia...”¹⁹⁴ Principios que tendrán que darse en todo momento en el personal que ahí labora.

Los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos y debida diligencia tendrían que ser puestos en práctica por el personal de la fiscalía procurando la “no discriminación en razón de la condición [...] de género, edad, [...] condición social, [...] o cualquier otra condición o motivo

¹⁹² Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de diciembre de 2018; Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf 18.pdf

¹⁹³ Ídem

¹⁹⁴ Ídem

que atente contra la dignidad humana; o bien, tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales...¹⁹⁵ por lo que el hecho de utilizar su cargo público con fines distintos a los que marca la ley viola estos principios, más aún al atentar física o psicológicamente en contra de cualquier persona con el fin de obtener un beneficio económico.

La función de la fiscalía implica una gran responsabilidad social ya que representan un órgano encargado de asegurar a la población que ningún delito quede impune a través de sus funciones, para comenzar de acuerdo con el artículo noveno de la ley a estudiar algunas de las facultades del fiscal son:

...

XIV. Garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas vinculadas con las investigaciones, con independencia de su situación jurídica, así como de las víctimas del delito;

XV. Aplicar los estándares, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, así como el enfoque diferencial y especializado, en las investigaciones y procesos penales;

XVI. Aplicar los protocolos de investigación que les competen...¹⁹⁶

Por lo que por ningún motivo pueden ir en contra de lo que la propia ley mandata, ahora bien dentro de sus obligaciones encontramos que el artículo decimo menciona que “deberán garantizar los derechos de las víctimas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”¹⁹⁷ es así que deben actuar de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

Ahora bien, vamos a revisar la estructura de la Fiscalía General de la República que de acuerdo con el artículo décimo cuarto se estructura de la

¹⁹⁵ Ídem

¹⁹⁶ Ídem

¹⁹⁷ Ídem

siguiente forma:

- I. Fiscal General;
- II. Coordinación General;
- III. Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos;
- IV. Fiscalía Especializada en Delitos Electorales;
- V. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- VI. Fiscalía Especializada de Asuntos Internos...¹⁹⁸

Es así que dentro de la organización de la Fiscalía General de la República encontramos Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos y la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos que son fiscalías especializadas relacionadas con la presente investigación como se va a ver más adelante, siendo una estructura similar en la entidad federativa objeto del presente estudio que es el estado de Michoacán de Ocampo.

Nos vamos a enfocar a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, que es la que nos interesa, dentro del artículo 29 encontramos que se va a encargar de “la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal”¹⁹⁹. Al que nos vamos a remitir en el siguiente apartado.

Ahora bien por cuestión de las funciones que desempeña la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos vamos a revisar lo que el trigésimo artículo de la ley en comento especifica que “estará a cargo de las investigaciones y el ejercicio de la acción penal en delitos cometidos por personal adscrito a los órganos sustantivos y administrativos de la Fiscalía General de la República, en ejercicio de sus funciones.”²⁰⁰ Por lo que es de vital importancia que se aborde tanto como en lo federal como en lo local, es así que podemos tener un bosquejo global de lo que estamos tratando sobre la corrupción, sin embargo aún nos hace

¹⁹⁸ Ídem

¹⁹⁹ Ídem

²⁰⁰ Ídem

falta aterrizar en el Código Penal Federal ya que nos hablará en sí de la corrupción y sus formas.

2.3.4. Código Penal Federal

El estudio del presente código es importante para ésta investigación por tratarse de un delito como lo es la corrupción y el impacto social que tiene, primero que nada se tiene que mencionar que al ser un código federal “se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal.”²⁰¹ Los delitos de orden federal son los que la propia ley menciona en los términos que indica, es así que delito lo entenderemos como “el acto u omisión que sancionan las leyes penales. En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo²⁰² por lo tanto las personas que realizan una conducta sancionada por la ley y aquella otra persona que pudiendo evitar que se cometa el delito no lo haga serán acreedores a las consecuencias jurídicas de dicho actuar.

De tal forma que todas las personas incluyendo a los servidores públicos tenemos que respetar lo que la ley mandata, y tomando en cuenta lo establecido en el artículo 214 del código objeto de estudio:

...Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.²⁰³

²⁰¹ Congreso de la Unión, “Código Penal Federal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 14 de agosto de 1931; última reforma publicada en el mismo medio, el 12 de abril de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120419.pdf

²⁰² Ídem

²⁰³ Ídem

Por lo que cualquier autoridad que teniendo la obligación de proteger o dar seguridad a las personas en este caso detenidas propicie daño de forma intencional a pesar de que se encuentren bajo su custodia estará cometiendo un delito, también nos podemos encontrar en el artículo 215 que el abuso de autoridad se da cuando los servidores públicos incurran en alguna de las siguientes conductas:

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

IX.- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;

XV. Omitir realizar el registro inmediato de la detención correspondiente, falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente, omitir actualizarlo debidamente o dilatar injustificadamente poner al detenido bajo la custodia de la autoridad correspondiente; y

XVI.- Incumplir con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.²⁰⁴

Entonces desde el momento en el que una autoridad priva a un particular de su libertad o bien tiene conocimiento de la privación ilegal de la libertad de otra persona y no hace cesar la privación de la libertad, solicita, obtiene o exige una remuneración para sí o para otro o no realiza el registro de la detención de manera inmediata comete el delito de abuso de autoridad y deberá ser sancionado.

Sí adicionalmente el servidor público utiliza algún tipo de violencia para evitar que el particular realice una denuncia, nos encontramos bajo el supuesto del artículo 219 que trata sobre la intimidación, y nos dice que cometerá el delito de intimidación:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia

²⁰⁴ Ídem

física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.²⁰⁵

Por lo que además de estar frente al delito de abuso de autoridad se está en el supuesto de la intimidación, y dice el código que “al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.”²⁰⁶ Por otro lado nos encontramos con lo que es el cohecho de acuerdo con el presente código y al que se refiere el artículo 222, el cuál es cometido por:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión...²⁰⁷

Entonces tan responsable será la autoridad como la persona que se preste para dar dinero u otro beneficio a cambio de hacer o dejar de hacer el trabajo que le corresponde en el ejercicio de sus funciones al servidor público y claramente no se le devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas. También nos encontramos frente a los delitos cometidos por los

²⁰⁵ Ídem

²⁰⁶ Ídem

²⁰⁷ Ídem

servidores públicos, que según el artículo 225 se dan cuando algún servidor público realiza alguna de las siguientes:

XVIII.- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;

XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el artículo 16 de la Constitución;

XXX.- Retener al imputado sin cumplir con los requisitos que establece la Constitución y las leyes respectivas²⁰⁸

Será entonces un delito que una autoridad federal realice cualquiera de los anteriores cómo se puede observar la conducta punible a nivel federal se trata de actos en contra de particulares que en éste caso infunden miedo a la propia sociedad por lo que son delitos graves por tratarse de servidores públicos que deben de encargarse de procurar la justicia y no por el contrario abusar del poder que el propio Estado les ha otorgado para enriquecerse o hacer mal uso de él.

2.3.4.1. *Código Nacional de Procedimientos Penales*

El Código Nacional de Procedimientos Penales es de acuerdo con su primer artículo "...de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."²⁰⁹ Por lo que aplicará a todo el territorio nacional.

El objeto del código que se está estudiando según su segundo artículo

²⁰⁸ Ídem

²⁰⁹ Congreso de la Unión, "Código Nacional de Procedimientos Penales", publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 5 de marzo de 2014; última reforma publicada en el mismo medio, el 9 de agosto de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_090819.pdf

“establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia [...] en un marco de respeto a los derechos humanos...”²¹⁰ se entiende entonces que su objetivo principal radica en el esclarecimiento de los hechos delictuosos para que ningún delito quede impune y así lograr que exista justicia en el país.

La importancia del conocimiento y respeto de la norma por parte de los servidores públicos radica en que a partir de esto existirá confianza de la sociedad en las autoridades, por lo que es necesario que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias conozcan las normas que las rigen. El artículo 13 del CNPP (Código Nacional de Procedimientos Penales) nos da la pauta para hablar del principio de presunción de inocencia, que todos aquellos que sean parte de la fiscalía tienen la obligación de conocer tanto en lo local como en lo federal ya que como se puede observar en el primer párrafo el presente código es de observancia general en todo el territorio mexicano. Afirma éste precepto que: “Toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Órgano jurisdiccional, en los términos señalados en este Código”²¹¹ entonces no se podrá contravenir éste principio y se tendrá que respetar la libertad personal de toda persona que no tenga una orden en su contra.

Dentro del mismo código nos encontramos el artículo diecinueve que nos habla precisamente de ese derecho a la libertad personal que todas las personas tenemos por lo que nos dice que: “nadie podrá ser privado de la misma, sino en virtud de mandamiento dictado por la autoridad judicial o de conformidad con las demás causas y condiciones que autorizan la Constitución y este Código”²¹² cómo también lo pudimos observar en el artículo 16 constitucional.

Por otra parte nos encontramos con el principio general que nos marca el artículo 97 de ésta ley y habla sobre la nulidad del proceso cuando se dan

²¹⁰ Ídem

²¹¹ Ídem

²¹² Ídem

violaciones a derechos humanos que a letra dice: “Cualquier acto realizado con violación de derechos humanos será nulo y no podrá ser saneado, ni convalidado y su nulidad deberá ser declarada de oficio por el Órgano jurisdiccional al momento de advertirla o a petición de parte en cualquier momento.” Por ello la importancia de que se lleve a cabo el proceso de forma íntegra a través de la capacitación del personal desde la policía hasta los fiscales ya que en éstos casos la víctima se puede volver victimario o el victimario la víctima pudiendo dejar a la verdadera víctima en estado de indefensión.

Tenemos entonces que abordar al policía de investigación, primero que nada saber que va a actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación del delito siempre bajo los principios de los que el artículo 132 menciona que son “los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución”²¹³ entonces la capacitación y sensibilización al personal adscrito a la fiscalía con funciones de policía se hace indispensable ya que como en párrafos anteriores el hecho de violar los derechos humanos de un indiciado nulifica el proceso.

Dentro de las obligaciones de los policías encontramos las siguientes:

- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público [...] de forma inmediata de las diligencias practicadas;
- II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;
- III. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida [sus] derechos...;
- IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;

²¹³ Ídem

VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro...;

XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

- a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;
- c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y
- d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;

...

La policía de acuerdo a esto tiene la obligación de recibir todas las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e inmediatamente tendrá que informar al Ministerio Público de las diligencias realizadas, en el caso de las denuncias anónimas tendrá que comunicarse con el MP (Ministerio Público) para que coordine la investigación y cuando tenga que realizar alguna detención tendrá que hacerlo en el marco de los derechos humanos que la Constitución brinda a todas las personas dentro del territorio mexicano, haciéndole saber al detenido sus derechos.

La policía está obligada a impedir que se consumen delitos ya que tiene que proteger a los gobernados al ser ésta su obligación. Por consiguiente, tiene que informar al MP de la detención de cualquier persona e inscribir la detención en el registro sin demoras. El policía está obligado a salvaguardar la integridad física y psicológica de las personas.

Para que el policía pueda detener a una persona tendrá que estar en los casos de flagrancia o ante una orden de aprehensión o de comparecencia cuando el imputado no se presente de forma voluntaria posterior a que sea debidamente citado y no se presente. La policía siempre está obligada a respetar los derechos

humanos y el artículo ciento cuarenta y uno nos hablan de la citación, comparecencia y aprehensión, que se da cuando exista “denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de control...”²¹⁴ Es entonces cuando a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar tres cosas según el mismo artículo:

- I. Citatorio al imputado para la audiencia inicial;
- II. Orden de comparecencia, a través de la fuerza pública, en contra del imputado que habiendo sido citado previamente a una audiencia no haya comparecido, sin justificación alguna, y
- III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela.

Es observable entonces que la policía de investigación no puede detener a una persona por parecerle sospechosa, por su apariencia física o por la vestimenta que porta. Cuando no se cuenta con una orden ya sea de aprehensión o de comparecencia la policía solo podrá detener a una persona en flagrancia y de acuerdo con el artículo 146, se da la flagrancia cuando

...

- I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o
- II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:
 - a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o
 - b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo...²¹⁵

²¹⁴ Ídem

²¹⁵ Ídem

Es así que no se podrá detener a alguien sí no se dan éstos casos y tratándose de un caso en el que la persona sea señalada por un testigo o la víctima u ofendido tendrá que haber indicios de que fue quien cometió el ilícito. En éste caso y solo en éste cualquier persona podrá detener al que comete el delito y tendrá que ponerlo a disposición de la autoridad más próxima quién a su vez lo remitirá ante el MP, de lo que da cuenta el artículo 147 del mismo código. Aún “cuando reciban de cualquier persona o autoridad a una persona detenida, deberán ponerla de inmediato ante el Ministerio Público, quien realizará el registro de la hora a la cual lo están poniendo a disposición.”²¹⁶

El MP tendrá que examinar las condiciones en las que se realice la detención inmediatamente después de que la persona es puesta a disposición para verificar que se realizó de acuerdo con la CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y del CNPP, de no ser el caso tendrá que ponerse en libertad inmediata a la persona como lo marca el artículo 149 del propio CNPP que a letra dice:

En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan.²¹⁷

Por lo que incluso por la impericia del policía o la inexperiencia del ciudadano que lo detiene como se ha vuelto tan común en Morelia que la ciudadanía detiene a los presuntos responsables de la comisión de delitos como es el robo de autos, secuestros y otros a través de organizaciones de la sociedad civil y que al no apegarse a las normas establecidas se tendrá que dejar en libertad al detenido. Es diferente cuando se trata de un caso urgente ya que en

²¹⁶ Ídem

²¹⁷ Ídem

éstos casos el MP podrá bajo su responsabilidad, fundando y motivando su proceder cuando se encuentre en los siguientes supuestos de acuerdo con el artículo 150 del CNPP:

- I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión...
- II. Exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y
- III. Por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que de hacerlo, el imputado pueda evadirse.²¹⁸

Aún en los casos urgentes los Policías que ejecuten la orden de detención por caso urgente tendrán que realizar el registro de la detención y presentar al imputado ante el MP, quién lo presentará sin demora ante el juez de control, entonces el “Juez de control determinará la legalidad del mandato del Ministerio Público y su cumplimiento al realizar el control de la detención. La violación de esta disposición será sancionada conforme a las disposiciones aplicables y la persona detenida será puesta en inmediata libertad.”²¹⁹ Es así que es de suma importancia el respeto a las normas y a los derechos humanos para no revictimizar a la víctima y en su caso no crear más víctimas de delitos.

Según el artículo 152 del CNPP y la propia CPEUM todos los detenidos tienen derechos, en caso de los detenidos en flagrancia o caso urgente se tendrán los siguientes:

- I. El derecho a informar a alguien de su detención;
- II. El derecho a consultar en privado con su Defensor;
- III. El derecho a recibir una notificación escrita que establezca los derechos establecidos en las fracciones anteriores y las medidas que debe tomar para la obtención de asesoría legal;
- IV. El derecho a ser colocado en una celda en condiciones dignas y con acceso a

²¹⁸ Ídem

²¹⁹ Ídem

aseo personal;

V. El derecho a no estar detenido desnudo o en prendas íntimas;

VI. Cuando, para los fines de la investigación sea necesario que el detenido entregue su ropa, se le proveerán prendas de vestir, y

VII. El derecho a recibir atención clínica si padece una enfermedad física, se lesiona o parece estar sufriendo de un trastorno mental.

Para finalizar el presente apartado vamos a tomar dos figuras más la primera será la inspección a personas de la que habla el artículo 268 y posteriormente los actos de molestia de los que nos menciona el artículo 266, primero que nada y retomando lo que hemos visto sobre los casos en los que una persona puede ser detenida, bajo ninguna otra circunstancia podrá ser molestada y de hecho el propio CNPP claramente lo marca ya que para poder solicitar a una persona que le muestre sus cosas o ropas tendrá que existir la flagrancia o bien bajo una investigación existiendo indicios de que la persona oculta los instrumentos de algún hecho constitutivo del delito. Nos dice el artículo 268 que “la Policía deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad.”²²⁰

Nos habla el artículo 268 también de la forma en la que se podrá realizar una revisión a la persona que será “una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización judicial”²²¹ lo que resulta fundamental para no dañar la dignidad de cualquier persona detenida.

Es momento de abordar los actos de molestia que de acuerdo con el artículo 266 del CNPP deberán llevarse a cabo con apego a los derechos humanos y siempre respetando la dignidad de la persona, el cuál transcribo: “Todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Antes de que el procedimiento se lleve a cabo, la autoridad deberá informarle sobre los derechos que le asisten y solicitar su cooperación. Se realizará un registro forzoso sólo si la persona no está dispuesta a cooperar o se

²²⁰ Ídem

²²¹ Ídem

resiste.” Es entonces que a toda persona privada de su libertad se le tendrá que respetar, informar sus derechos, tratar con respeto a su dignidad y todos los actos de autoridad tendrán que estar fundados y motivados.

La persona privada de su libertad conocerá el motivo de la detención así como sus derechos y será respetado en todo momento de acuerdo con lo estipulado en las leyes mexicanas de no ser así se correrá el riesgo de que todo el proceso carezca de validez y las autoridades responsables tendrán que someterse a las sanciones correspondientes.

2.4. Legislación Local en la materia

La legislación local en la materia se refiere a la legislación del estado de Michoacán de Ocampo en materia constitucional, penal y de procedimientos tratándose de corrupción ya que es el tema central de ésta investigación, por lo que se iniciará con la norma fundamental que es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, el Sistema Estatal Anticorrupción y la Ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán tomando en cuenta que el Código Nacional de Procedimientos Penales es aplicable al estado de Michoacán.

En éste apartado vamos a retomar los conceptos de corrupción en primer lugar, de servicio público, fiscalía, servidor público, MP, policía, las atribuciones y las responsabilidades de los mismos.

2.4.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo que en adelante denominaremos Constitución de Michoacán, es la ley suprema del estado y para comenzar vamos haciendo referencia al 108 de la CPEUM que habla sobre los servidores públicos “Las Constituciones de las entidades

federativas precisarán, [...] el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.”²²² Es así que la Constitución de Michoacán dentro del título cuarto nos habla de las responsabilidades de los servidores públicos y sus responsabilidades.

A partir del artículo 104 de la Constitución de Michoacán encontramos los conceptos de servidor público, obligaciones y sanciones para los servidores públicos que incurran en responsabilidad frente al Estado, es así que de acuerdo con la Constitución de Michoacán en el artículo ciento cuatro serán considerados como servidores públicos aquellos “representantes de elección popular, a los funcionarios, empleados y; en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier índole en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean de naturaleza centralizada o paraestatal, así como a los servidores públicos de los ayuntamientos y entidades paramunicipales y de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía”²²³ lo que indica que los empleados de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo sí son considerados como servidores públicos por lo que será aplicable a ellos lo que la Constitución marca.

Es así que todos los que sean considerados como servidores públicos en Michoacán estarán a lo que la propia Constitución enmarca en materia de responsabilidades frente al Estado, por lo que serán responsables de “los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”²²⁴ es así que al ser sujetos de éste precepto tendrán que ser sancionados en caso de incurrir en responsabilidades según lo dispuesto en el artículo 105 de la propia Constitución de Michoacán.

²²² Congreso de la Unión, “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*, de los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918.; última reforma publicada en el mismo medio, el 20 de enero de 2020. Recuperado de: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>

²²³ Ídem

²²⁴ Ídem

Nos dice el artículo 105 que a los servidores públicos que incurran en responsabilidad frente al Estado, “se aplicarán las sanciones administrativas [...] por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...”²²⁵ y los “particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes” para lo que se crean la Auditoría Superior del Estado, el Sistema Estatal Anticorrupción e incluso la Fiscalía General de Justicia del Estado de Michoacán, todo con el fin de dar seguridad al ciudadano.

Adentrándonos más al tema nos encontramos con el Sistema Estatal Anticorrupción del que habla el artículo 109 ter. De la misma Constitución, que nos dice que se trata de “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”²²⁶ será entonces éste sistema un agente coordinador de autoridades con el fin de prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción y otros.

El sistema tiene un comité coordinador que está integrado por:

...los titulares de: Auditoría Superior de Michoacán, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Órgano de Control Interno del Ejecutivo Estatal; el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa y del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; por un representante del Consejo del Poder Judicial del Estado y otro del Comité de Participación Ciudadana; así como tres titulares de las contralorías municipales, electos por sus pares...²²⁷

Lo ideal es que se coordinen los titulares de las áreas relacionadas con el tema y así se puedan tener mejores resultados, también se incluyen a los ciudadanos a través del Comité de Participación Ciudadana del Sistema que se

²²⁵ Ídem

²²⁶ Ídem

²²⁷ Ídem

integra por “cinco ciudadanos que acrediten conocimiento y/o contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción”²²⁸ lo que contribuye a que la ciudadanía tenga más confianza en el actuar del comité. Qué entre sus fines tendrá la “prevención, control y disuasión de faltas administrativas y actos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan”²²⁹ es así que lo principal será la prevención a través del conocimiento de las causas que los generan.

Tendrá que realizar un informe anual de actividades y “derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y actos de corrupción”²³⁰ lo que resultará en que “las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas”²³¹ recomendaciones.

Por otra parte nos encontramos con la Auditoría Superior de Michoacán de la que habla el artículo 134 de la Constitución de Michoacán, que entre sus atribuciones puede según la fracción VII del ya mencionado artículo “imponer los medios de apremio que establezca la ley; y derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos” cuando se encuentren en el supuesto de responsabilidad frente al Estado.

Ahora dentro del tema del Fiscal, el MP y la policía, tomando en cuenta que de acuerdo con el artículo cien de la Constitución de Michoacán, el Fiscal General “será sujeto de responsabilidad política, penal o administrativa”²³² y el “Ministerio Público estará a cargo de un Fiscal General del Estado”²³³ y dentro de la investigación de un delito “las policías, quienes actuarán bajo la conducción y

²²⁸ Ídem

²²⁹ Ídem

²³⁰ Ídem

²³¹ Ídem

²³² Ídem

²³³ Ídem

mando de aquél en el ejercicio de esta función”²³⁴ lo que indica que jerárquicamente esta primero el Fiscal, después los MP y después la policía.

Se debe tomar en cuenta que “la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión...”²³⁵ lo que implica que todos los trabajadores de dicha fiscalía serán servidores públicos y con ellos sujetos de sanción en caso de responsabilidad frente al Estado.

El Fiscal Estatal Anticorrupción durará en su encargo 7 años y será nombrado por el “Congreso del Estado, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto se determine; podrá ser removido en los términos que la Ley establezca”²³⁶ por lo que será autónomo al propio Fiscal General de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Michoacán.

En Michoacán como en todo el país por mandato de la CPEUM y que se ve reflejada en el CNPP y en la Constitución objeto del presente apartado en su artículo noventa y nueve nos dice que “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, quienes actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”²³⁷ es así que la policía no podrá actuar *motu proprio* ya que se tendrá que sujetar a las indicaciones que se le den en materia de la investigación de un delito.

Es el MP quién tiene que coordinar la investigación del delito porque a éste le corresponde “la consecución, ante los tribunales de los delitos. Asimismo, podrá solicitar las medidas cautelares contra los imputados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que la ley señale como delito”²³⁸ por ser el que conoce la legislación y el obligado a asistir ante los tribunales para presentar el caso ante el juez acompañado de las pruebas y la fundamentación del hecho delictuoso.

Se puede observar la importancia que tiene el hecho de que la sociedad tenga confianza en las autoridades y en especial en las policías y agentes del MP,

²³⁴ Ídem

²³⁵ Ídem

²³⁶ Ídem

²³⁷ Ídem

²³⁸ Ídem

ya que son las policías por proximidad la primera instancia y en caso de denuncia o querrela los agentes del MP con quien han de entenderse los ciudadanos.

La Constitución nos da una pauta importante entonces sobre la forma de organización tanto de la fiscalía como del Sistema anti corrupción y con ello podemos pasar al Código Penal para el Estado de Michoacán ya que es dónde encontraremos de forma más amplia lo que es el servidor público, el ejercicio ilícito de la función pública, la corrupción y todas las demás que de ahí se desprenden.

2.4.2. Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo

Primero que nada es necesario reconocer lo que es el servidor público y de acuerdo con el artículo 238 el cuál no contraviene ni a lo estipulado en la CPEUM, la Constitución de Michoacán ni a los Tratados Internacionales o leyes federales aquí estudiados, ya que nos dice que son servidores públicos “los integrantes, funcionarios y empleados de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Constitucionales Autónomos y gobiernos municipales, incluyendo en éstos últimos y en el Poder Ejecutivo a su administración pública centralizada, paraestatal, desconcentrada y de participación general y todos aquellos en que cualquier autoridad directa o indirectamente intervenga, independiente de la denominación que se le otorgue.”²³⁹ Lo que como ya se ha dicho incluye al personal de la FGJE.

Cuando se trata de un delito cometido por un servidor público de acuerdo con el artículo 239 “el Juez tomará en cuenta, en su caso, el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad del encargo, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito”²⁴⁰ por lo que no exonera a ninguno, si no por el contrario agrava la situación el hecho de ser

²³⁹ Congreso de la Unión, “Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo”, publicada en el *Periódico Oficial de la Federación*, de 17 de septiembre de 2014; última reforma publicada en el mismo medio, el 28 de agosto de 2019. Recuperado de: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEGR1EyPkaN11TGpB0Gj9dVqc0H4/IRmVzOuXaajFCh4y>

²⁴⁰ Ídem

funcionario público, más aún si se trata de un funcionario o empleado de confianza ya que ésta “será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena”²⁴¹ lo que impacta directamente en la posibilidad de cometer un ilícito bajo éstas circunstancias.

Cuando un funcionario público desvía su poder para cometer actos de corrupción tendrá ciertas consecuencias jurídicas como lo podemos encontrar en el artículo 240 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo en adelante el Código Penal, que serán:

- I. Destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- II. Inhabilitación de dos a ocho años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público;
- III. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito.²⁴²

A lo que se debe sumar la pena por el delito que se cometa, ahora bien, vamos a enfocarnos a lo que es el ejercicio ilícito del servicio público relacionado con nuestra investigación, que el propio código reconoce en el artículo 241 fracción VII, que es un delito que se da cuando un servidor público “...Teniendo obligación por razones de su empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, propicie daño a las personas o lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado”²⁴³ aplicando al caso concreto la policía, el MP y el Fiscal estarán en el supuesto de proteger o dar seguridad a personas ya que se trata de funcionarios encargados de la seguridad de la población desde distintas aristas.

Por otra parte nos encontramos con el artículo 243 fracciones II, VII, VIII, IX, XIII y XVI que nos habla del abuso de autoridad específicamente del caso a investigar, también se trata de servidores públicos que en ejercicio de sus funciones que:

²⁴¹ Ídem

²⁴² Ídem

²⁴³ Ídem

... II. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

... VII. Teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar;

VIII. Haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;

XIII. Obligue al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

XV. Omita el registro de la detención correspondiente o dilate injustificadamente poner al detenido a disposición de la autoridad correspondiente; e,

XVI. Incumpla con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.²⁴⁴

Es así que primero que nada todas las autoridades tendrán que respetar los derechos humanos de las personas, por lo que no pueden ejercer violencia de ningún tipo en contra de nadie y en casos de privaciones ilegales de la libertad todo el que tenga conocimiento y no realice la respectiva denuncia, reciba o solicite dinero, intimide, torture o dilate la puesta a disposición del detenido sin una justificación se le “impondrá de uno a nueve años de prisión y de cien a quinientos días multa”²⁴⁵ por la comisión del delito de abuso de autoridad que estipula el Código Penal.

Así como se observa en la fracción II, que ya se mencionó, ninguna autoridad en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas puede ejercer violencia en contra de una persona sin causa legítima, vejarse ni insultarle. Continuando con el análisis y de acuerdo a lo que se estudia desde el protocolo de investigación, ninguna autoridad podrá según la fracción VII, teniendo

²⁴⁴ Ídem

²⁴⁵ Ídem

conocimiento de una privación ilegal de la libertad abstenerse de denunciarla inmediatamente a la autoridad competente o hacerla cesar.;

A quién como servidor público se apropie o disponga de bienes, valores, o cualquier otra cosa que se le haya confiado a él para su resguardo será cómo se puede observar también un delito es así que ningún servidor público lo debe hacer, así como evitar la obtención sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios.

Se le prohíbe al servidor público obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes y omitir el registro de la detención correspondiente o dilate injustificadamente poner al detenido a disposición de la autoridad correspondiente.

Dentro del mismo orden de ideas cuando se da una detención ilegal y que el policía no pone a disposición ni realiza un informe de dicha detención se está ante lo que marca el artículo 243 Bis. Sobre la desaparición forzada de personas, que a letra dice que:

Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima o impida a esta el ejercicio de su derecho de protección legal y de las garantías procesales que otorga la ley.²⁴⁶

Lo que constituye un delito grave y dice el mismo código que “a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá pena de prisión de veinte a cincuenta años, destitución e inhabilitación hasta por diez años para el ejercicio de cualquier cargo, empleo o comisión pública, siendo de carácter imprescriptible.”²⁴⁷ Por tratarse de un delito que lesiona a toda la sociedad por la

²⁴⁶ Ídem

²⁴⁷ Ídem

incertidumbre que causa el hecho de que quien está obligado a protegerte lesione tus derechos humanos privándote de la libertad e incluso la vida, y violando la ley que les da vida como servidores públicos así como toda garantía de justicia por parte de quién de acuerdo a la ley está obligado a impartir justicia o contribuir a ello.

El cohecho es otra figura que encontramos en el catálogo de delitos que pueden cometer los servidores públicos que se encuentran relacionados con el tema central de ésta investigación.

En el artículo doscientos cincuenta y dos nos encontramos con que cometen el delito de cohecho son los servidores públicos “que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión”²⁴⁸ lo que es un punto medular para nosotros ya que cuando una autoridad que recibe un salario por realizar un trabajo negocia dicha labor a cambio de un beneficio del tipo que sea genera una incertidumbre social y a corto plazo la falta de confianza hace que la sociedad deje de denunciar cómo se verá en el siguiente capítulo.

Es necesario entonces que el Sistema Estatal Anticorrupción y la Fiscalía Anticorrupción realicen de manera eficaz su trabajo y así lograr que realmente exista justicia de tal modo que pueda cooperar la autoridad con la población para lograr que exista confianza y así se esté ante un auténtico estado de derecho.

2.4.3. *Sistema Estatal Anticorrupción*

Abordar el Sistema Estatal Anticorrupción y su ley es muy importante ya que tiene como finalidad “establecer los principios, bases generales y de procedimiento, para garantizar que los Órganos del Estado cuenten con un Sistema Estatal que prevenga, investigue y sancione las faltas administrativas, los actos y hechos de

²⁴⁸ Congreso de la Unión, “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo”, publicada en el *Periódico Oficial de la Federación*, de 18 de julio de 2017. Recuperado de: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DEL-SISTEMA-ESTATAL-ANTICORRUPCI%C3%93N-PARA-EL-ESTADO-P.O.-18-JULIO-2017-SEXTA-SECCION.pdf>

corrupción”²⁴⁹ cómo lo marca la propia Constitución del Estado de Michoacán y ya se mencionó en el apartado de la misma.

Relacionado con todo lo abordado sobre la Constitución que le da vida la presente ley en comento nos encontramos con los objetivos de la ley que son:

- I. Establecer los principios, organización, bases y procedimientos para que los Órganos del Estado implementen un Sistema Estatal Anticorrupción, se coordinen entre ellos y con el Sistema Nacional Anticorrupción, en lo que corresponda, para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción;
- II. Establecer las bases para la prevención, detección, control y sanción de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- III. Establecer los criterios y lineamientos para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- IV. Determinar los mecanismos para crear e implementar sistemas electrónicos que permitan el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen los Órganos del Estado;
- V. Instituir las bases y los principios de políticas para la creación, difusión, promoción y fomento de una cultura de legalidad, ética e integridad en el servicio público, sustentada en el combate a la corrupción a través de la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos;
- VI. Establecer las directrices básicas de coordinación de los Órganos del Estado para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- VII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores Públicos de los Órganos del Estado, así como crear las bases mínimas para que se establezcan políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;
- VIII. Establecer las bases de coordinación con el Sistema Nacional de Fiscalización; y,
- IX. Establecer las reglas para la integración, funcionamiento y evaluación de los

²⁴⁹ Ídem

órganos del Sistema Estatal Anticorrupción.

Que de cumplir con todos y cada uno de los objetivos de la ley se erradicaría la corrupción sin embargo la eficacia de dicha ley a través del Sistema se verá directamente en el impacto social que genere, esto quiere decir que si realmente se lleva a cabo se puede llegar a erradicar la corrupción al menos a disminuirla en gran medida, pero sí no es eficaz se verá en el sostenimiento o aumento de las cifras en cuanto a corrupción.

Debemos mencionar que los principios rectores que rigen el servicio público de acuerdo con el quinto artículo de la presente ley son los de “legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito”²⁵⁰ es así que tendrán que actuar de acuerdo a sus atribuciones y solo a éstas, sin tratar de obtener algún beneficio adicional por el hecho de tener un cargo público o ciertas facultades.

Michoacán como parte del Sistema Nacional de Fiscalización y que según los artículos 43 y 44 de la ley en comento se tiene que:

- I. Establecer todas las medidas necesarias para mantener autonomía e independencia en su función de fiscalización, frente a los Poderes del Estado y cualquier autoridad sujeta a revisión;
- II. Homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización que apruebe el Sistema Nacional de Fiscalización;
- III. Implementar las medidas aprobadas por el Sistema Nacional de Fiscalización para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización;
- IV. Identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada;
- V. Establecer programas permanentes de creación de capacidades para auditores

²⁵⁰ Ídem

- e investigadores que desarrollen nuevas formas de fiscalización;
- VI. Revisar los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción; y,
- VII. Elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.²⁵¹

Tendrá entonces que existir un informe sobre los recursos y las recomendaciones como el propio artículo 54 menciona, así como estadísticas de los procedimientos y su seguimiento y “en los casos en los que del informe se desprendan recomendaciones, el Presidente del Comité instruirá al Secretario Técnico para que, a más tardar a los quince días posteriores a que haya sido aprobado el Informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen.”²⁵² Autoridades que tendrán 15 días para “solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las recomendaciones.”²⁵³ Así se tendrá que las recomendaciones del Comité no son vinculantes pero las autoridades deberán responder a éstas.

Las autoridades a quienes se dirija la recomendación estarán obligadas de acuerdo al artículo 56 de la presente ley a responder en un término máximo de 15 días a partir de su recepción y “en caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento”²⁵⁴ y así lograr que las autoridades responsables subsanen la falta cometida. Sin embargo también existen otras medidas en caso de corrupción por tratarse de un delito como ya se ha visto y es lo que se verá más adelante en el apartado de la Fiscalía.

2.4.4. *Ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán*

²⁵¹ Ídem

²⁵² Ídem

²⁵³ Ídem

²⁵⁴ Ídem

Para comenzar es necesario saber que vamos a abordar la Fiscalía General del Estado de Michoacán en lo sucesivo FGEM, de forma general para dar paso a la Fiscalía contra la Corrupción que es en la que más interés tenemos por ser medular para la presente investigación, es así que comenzaremos con el ejercicio de las atribuciones de forma general.

Es menester nuestro conocer que de acuerdo con el séptimo artículo de la Ley orgánica de la FGEM el MP ejercerá sus atribuciones “a través del Fiscal General, Fiscal coordinador, titulares de las fiscalías especializadas, fiscales regionales, así como a través de los funcionarios que sean designados como sus agentes.”²⁵⁵ También nos habla de la designación de agentes que “será responsabilidad del Fiscal General y del Fiscal estatal anticorrupción, respectivamente.”²⁵⁶ Por lo que podemos tener una idea más amplia sobre la forma de actuar de éstos.

Ahora bien vamos a abordar las obligaciones del MP y relacionadas con el tema de investigación de acuerdo a la presente ley en el artículo octavo son las siguientes fracciones:

- I. Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- IV. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las policías y a los peritos durante la misma;
- XII. Ordenar, de manera fundada y motivada, la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece el Código Nacional;
- XVIII. Poner a disposición del órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos en el Código Nacional;
- XXXIII. Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos

²⁵⁵ Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo”, publicada en el *Diario Periódico Oficial del Estado*, 19 de febrero de 2019;. Recuperado de: <http://congresomich.gob.mx/file/NUEVA-LEY-ORG%C3%81NICA-DE-LA-FISCAL%C3%8DA-GENERAL-DEL-ESTADO-19-FEB-2019.pdf>

²⁵⁶ Ídem

reconocidos en la Constitución;

En consecuencia tenemos que el MP tendrá que vigilar que en toda investigación se respeten los derechos humanos, deberá ser éste quien conduzca la investigación y hacerse auxiliar por la policía y en su caso por los peritos por lo que la policía no podrá actuar *motu proprio* y tendrá que instruir a la policía sobre la retención y detención de los imputados siempre motivando y fundamentando dicha detención, poniendo en todos los casos a los detenidos a disposición del órgano jurisdiccional y dentro de los plazos establecidos.

Tendrá el MP siempre la obligación de actuar conforme a los principios de honradez y respeto a los derechos humanos y la policía en consecuencia también.

La estructura orgánica e la Fiscalía General la encontramos en el artículo 23 de la ley orgánica de la misma y en la fracción IV encontramos la Fiscalía especializada en combate a la corrupción que tendrá un carácter especial, por lo que el nombramiento del Fiscal estatal anticorrupción será designado por el congreso del Estado, nos dice el artículo 34 de la presente ley que “Los servidores públicos integrantes de la Fiscalía General, serán nombrados por el Fiscal General, conforme a la normatividad aplicable, salvo en los casos del Fiscal estatal anticorrupción y el titular del órgano interno de control, quienes deberán ser nombrados por el Congreso del Estado.”²⁵⁷ Es así que se da vida a la Fiscalía anticorrupción.

La fiscalía especializada en combate a la corrupción es según el artículo 35 de la presente ley “el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los delitos por hechos de corrupción.”²⁵⁸ la cuál estará en condiciones de operar al tener “personal sustantivo, especializado, directivo, administrativo y auxiliar capacitado para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones.”²⁵⁹ Necesariamente tiene que ser un organismo autónomo para poder ser imparcial en su trabajo.

²⁵⁷ Ídem

²⁵⁸ Ídem

²⁵⁹ Ídem

Es importante resaltar que desprendido del mismo artículo 35 “el Fiscal estatal anticorrupción, al igual que el personal de confianza, agentes del Ministerio Público, policías de investigación y peritos, estará sujeto a la normatividad en materia de responsabilidades así como al régimen previsto en esta ley.”²⁶⁰ Lo que tiene implicaciones positivas al no estar exento de la aplicación de la ley es así que también enfrenta responsabilidades frente al estado en caso de incumplimiento de su deber o abuso de su poder para beneficio propio o de algún otro que tenga relación con él fiscal estatal anticorrupción.

El Fiscal General y el Fiscal General Anticorrupción estarán supervisados “por la Auditoría Superior del Estado y por el órgano interno de control, conforme a sus respectivas competencias.”²⁶¹ Es entonces que existen como órganos reguladores pero que existen otros que los regulan para así lograr un equilibrio y que no quede sin supervisión ninguno de éstos.

Dentro de las atribuciones del Fiscal estatal anticorrupción encontramos las siguientes:

- I. Las que la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público en lo relativo a los delitos por hechos de corrupción;
- II. **Participar como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción**, atendiendo las bases establecidas en la Constitución del Estado y en la ley correspondiente;²⁶²

Que cómo se verá más adelante es fundamental de ponerse en práctica el SEA que el Fiscal anticorrupción participe en el SEA por tratarse en el caso de la fiscalía de un organismo que si es vinculante y puede tomar acciones concretas para el combate a la corrupción en el estado de Michoacán. Continuando con las atribuciones del Fiscal estatal anticorrupción, también nos encontramos con que puede:

²⁶⁰ Ídem

²⁶¹ Ídem

²⁶² Ídem

III. Nombrar al personal de la fiscalía especializada en combate a la corrupción, previo acuerdo con el Fiscal General;

IV. Contar con los **agentes del Ministerio Público y policías de investigación**, miembros del servicio profesional de carrera, que le estarán adscritos y resulten necesarios para la atención de los casos que correspondan a esta fiscalía, sobre los que ejercerá mando directo en términos de lo dispuesto por esta ley y su Reglamento;²⁶³

El personal con el que cuente la fiscalía anticorrupción será fundamental para lograr que realmente funcione, por lo que tendrá que estar integrada por personal realmente capacitado y con una visión ética del servicio público, ya que serán ellos quienes pongan en práctica lo que la ley mandata. Es así que las personas que integren dicha fiscalía en especial tendrán que ser abogados muy bien preparados y que sean incorruptibles ya que los intereses que ahí se manejan serán a gran escala y con un impacto considerable a nivel estatal.

Otra atribución del Fiscal estatal anticorrupción, “V. Proponer al Fiscal General el contenido teórico práctico de los **programas de capacitación, actualización y especialización respecto de los agentes del Ministerio Público adscritos a esta fiscalía**”,²⁶⁴ implica para el personal, para la correcta implementación de la ley, su fundamental y necesaria preparación y actualización constante.

VI. **Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir** los delitos en materia de **corrupción**;

VII. **Implementar planes y programas destinados a detectar la comisión** delitos en materia de **corrupción** en el ámbito de su competencia. Dichos planes y programas deberán ser aprobados por el Fiscal General;

VIII. **Instrumentar mecanismos de colaboración** con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendentes a combatir delitos en materia de

²⁶³Ídem

²⁶⁴Ídem

corrupción;²⁶⁵

Será entonces que la fiscalía que se está estudiando tiene algunas atribuciones similares al SEA, sin embargo se puede observar que no solo se van a diseñar e implementar estrategias de acción, para la prevención, detección y combate a los delitos de corrupción, también de instrumentación de mecanismos de colaboración entre autoridades para coadyuvar en el combate a la corrupción.

IX. Emitir los reglamentos, acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan su actuación, mismos que en ningún caso podrán contradecir las normas administrativas emitidas por el Fiscal General;

X. Fortalecer e implementar, en el ámbito de su competencia, mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los delitos en materia de corrupción;

XI. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia de delitos de corrupción;²⁶⁶

Se puede observar entonces que es básica la denuncia para el combate a cualquier delito, entonces al crear una cultura de denuncia y legalidad se podrá combatir de forma más eficaz la corrupción, sin embargo para ello se tienen que detectar las causas de la falta de denuncia, ya que como se verá en el siguiente capítulo con algunas cifras queda demostrado que en Michoacán no se denuncia y la relación entre la falta de denuncia y la corrupción que existe en el estado.

XII. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información fiscal, financiera y contable para que pueda ser utilizada por ésta y otras unidades competentes de la Fiscalía General;

XIII. Coadyuvar con otras áreas competentes de la Fiscalía General en el

²⁶⁵Ídem

²⁶⁶ Ídem

desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con delitos en materia de corrupción;

XIV. Generar sus propias herramientas metodológicas para el efecto de **identificar los patrones de conducta** que pudieran estar relacionados con hechos de corrupción;²⁶⁷

El desarrollo de dichas herramientas y colaboración interdisciplinaria, podrá ayudar para conocer las causas reales que generan la corrupción y así poder combatirla, siendo los patrones de conducta los que guíen el proceder de quienes cometen actos de corrupción. Las variables criminales, socioeconómicas y financieras llevarán a la detección de las causas y con ello a la prevención de la corrupción.

XV. Emitir guías y manuales técnicos, en conjunto con la coordinación general de servicios periciales, para la formulación de dictámenes en materia de análisis fiscal, financiero y contable que requieran los agentes del Ministerio Público en el cumplimiento de sus funciones de investigación y persecución de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción;

XVI. Suscribir programas de trabajo y proponer al Fiscal General la celebración de convenios con las entidades federativas para tener **acceso directo a la información disponible en los registros públicos de la propiedad** así como, para la investigación y persecución de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción;

XVII. Decidir responsablemente sobre el destino de los recursos que le sean asignados, a fin de cubrir todas las necesidades que surjan en el desempeño de sus facultades; y,

XVIII. Las demás que en su caso le confieran otras disposiciones legales aplicables.²⁶⁸

²⁶⁷ Ídem

²⁶⁸ Ídem

De ponerse en práctica y revisar las cuentas bancarias de todos los servidores públicos y su familia, llevar un control estricto en materia financiera y tributaria, así como las adquisiciones tanto de bienes muebles como inmuebles e incluso de semovientes se podrá detectar de una forma más sencilla el mal manejo de los recursos públicos o la corrupción.

Al leer detenidamente igual que el caso del Comité contra la corrupción buscan prevenir a través de los mecanismos pertinentes para que se disminuya y al tiempo se erradique la corrupción, sin embargo en éste caso la fiscalía cuenta con el personal y las atribuciones para fincar responsabilidades a aquellos que incumplan con la normatividad y va más allá de una recomendación.

A pesar de buscar la prevención a través de diversos mecanismos también tiene facultades para combatir la corrupción como delito lo que hace que pueda posterior a la investigación actuar en consecuencia a través del órgano jurisdiccional competente para sancionar a quien cometa actos de corrupción.

Ahora y para finalizar el presente apartado abordaremos la forma en la que se da la profesionalización de los servidores públicos dentro de la Fiscalía ya que es básico para combatir la corrupción, primero que nada en el artículo 41 encontramos la definición y la finalidad del servicio profesional de carrera que “es el sistema integral para garantizar la profesionalización, igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el servicio público dentro de la Fiscalía General con base en el mérito, para el crecimiento y desarrollo profesional y humano”²⁶⁹ lo que tiene como finalidad “estimular la rectitud, la independencia técnica, fomentar la iniciativa, innovación y la eficiencia institucional; y prevenir las violaciones a derechos humanos, así como los actos de corrupción.”²⁷⁰ Nos marca la ley en su artículo 42 los servidores públicos que forman parte del servicio profesional de carrera:

I. Agentes del Ministerio Público;

²⁶⁹ Ídem

²⁷⁰ Ídem

- II. Policías de investigación; y,
- III. Peritos.²⁷¹

Entonces, como servidores públicos, tendrán las responsabilidades enmarcadas en el artículo 43 de ésta ley que dice que “serán sujetos de las responsabilidades políticas, civiles, administrativas y penales, según corresponda, por hechos u omisiones que les sean atribuibles con motivo del ejercicio de sus funciones.”²⁷² Dando ésta ley en el artículo 44 algunas causas de responsabilidad para los funcionarios de la Fiscalía que retomamos de acuerdo con el interés del presente trabajo de investigación son:

- I. De forma deliberada o negligente, incumplir las obligaciones que el Código Nacional y esta ley imponen;
- III. Realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones o cualquier otra que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad.²⁷³

Se consideran causas de responsabilidad graves de acuerdo a la misma ley:

- I. Las que pongan en riesgo la vida, seguridad, integridad o patrimonio de las personas;
- III. Contravenir, por acción u omisión, los principios rectores establecidos en esta ley;
- V. Las que impliquen violaciones al artículo 22 de la Constitución;
- VII. Las que beneficien, permitan o apoyen, de cualquier forma, directa o indirecta, la comisión de un delito.²⁷⁴

Al reflexionar sobre las causas de responsabilidad de un funcionario

²⁷¹ Ídem

²⁷² Ídem

²⁷³ Ídem

²⁷⁴ Ídem

adscrito a la fiscalía encontramos que existen una gama grande de cuestiones en las que el funcionario puede tener responsabilidad, como lo son: poner en riesgo la integridad personal, contravenir a los principios establecidos en la ley, en la Constitución o al ser partícipes de un delito apoyándolo de forma directa o indirecta por acción u omisión y el hecho de golpear a un detenido a cambio de dinero o algún otro favor podrá ser entonces una causa de responsabilidad grave.

2.5. Reflexiones capitulares

Dentro del presente capítulo nos encontramos con la legislación aplicable en materia de corrupción con la finalidad de determinar ¿Cómo podrían eliminar los esquemas de corrupción en que incurrn algunos policías investigadores, que generan inseguridad en las personas y sus patrimonios en Michoacán? A través de la misma normatividad o al dar plena eficacia operativa al Sistema Estatal Anticorrupción y a la Fiscalía anticorrupción que son quienes tienen dentro de sus atribuciones la función de prevenir, investigar y buscar medios para erradicar la corrupción que como se puede ver en el presente capítulo en la legislación quedan muy claros los conceptos de corrupción y a quienes va dirigido.

Tanto la FEA (Fiscalía Estatal Anticorrupción) como el SEA (Sistema Estatal Anticorrupción) tienen atribuciones para la creación de estrategias, coordinación para la detección, prevención e implementación de mecanismos para el combate a la corrupción.

Es entonces que de acuerdo con la legislación sí existen mecanismos y personas encargadas de prevenir, investigar y sancionar a los servidores públicos que incurran en actos de corrupción. Lo que se tendrá que revisar en los siguientes capítulos es sí realmente se cumple con lo estipulado en la ley y es o no eficaz lo que la ley prevé.

Capítulo 3

La corrupción en Michoacán

SUMARIO: Introducción. 3.1. *Nivel de corrupción en México.* 3.2. *Estadísticas sobre la corrupción en México y las entidades federativas.* 3.3. *Denuncia de la Corrupción en México.* 3.4. *La corrupción en Michoacán de Ocampo.* 3.5. *Denuncia de la corrupción en Michoacán de Ocampo.* 3.6. *Reflexiones capitulares.*

Introducción

Dentro del presente capítulo se pretende mostrar si es que existe o no la corrupción en Michoacán, para ello se analiza la situación global, la continental, la nacional y se concluye revisando la situación estatal, se hace una comparación entre México, el mundo y América Latina, Michoacán en México, y se revisa específicamente lo referente a los servidores públicos denominados policías y agentes del Ministerio Público, de tal forma que se pretende saber si es un caso aislado el que se muestra en el protocolo de investigación y los casos que originan el presente trabajo de tesis.

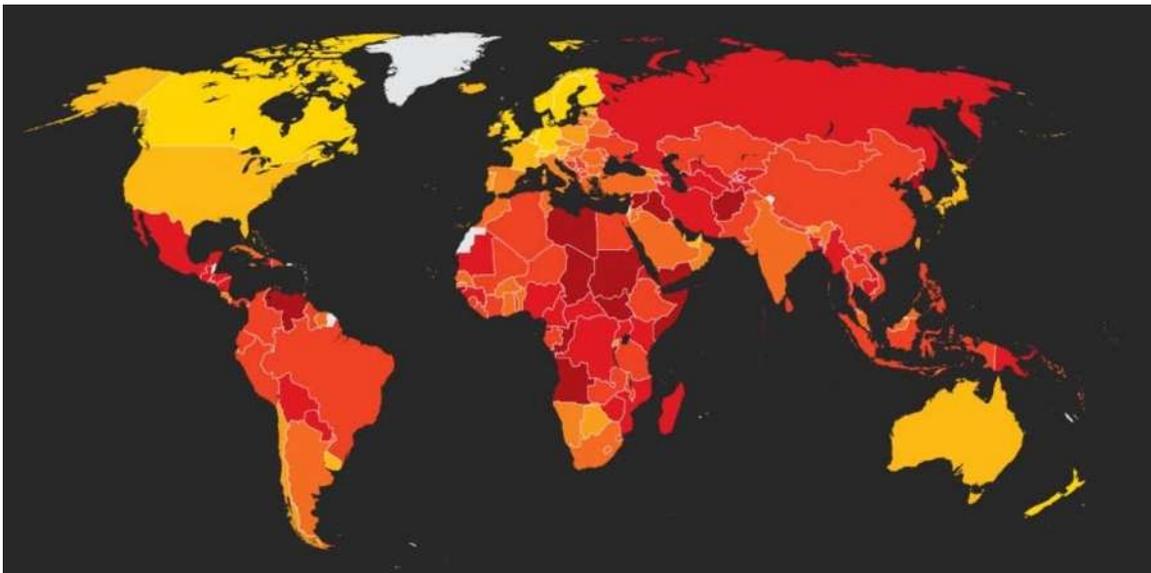
Es importante prestar particular atención al presente capítulo ya que en el primero se revisaron las cuestiones conceptuales, en el segundo todo lo referente al deber ser que la ley marca y es momento de abordar la realidad a través de las estadísticas. Se estudiarán dentro del presente capítulo la percepción de seguridad y de corrupción, lo que nos lleva al estudio de la percepción de confianza de la sociedad en las instituciones en México así como en las autoridades, para poder detectar una relación entre las mismas.

3.1. Nivel de corrupción en México

La medición nos va a servir para comparar a México con el mundo, es así que dentro del presente trabajo se va a revisar en el ranking 2018 a nivel mundial la percepción de la corrupción, para así tener un panorama amplio del nivel de corrupción que enfrentamos en México.

A continuación encontramos un mapa de Transparencia Internacional que nos muestra el resultado del ranking de percepción de la corrupción a nivel mundial que nos muestra en color amarillo los países menos corruptos y en rojo los más corruptos en una escala de color, entre más claro el color será menor el índice de corrupción, y entre más obscuro el rojo será mayor el índice de corrupción en dicho país.

Imagen 1. Corrupción Mundial



Fuente: Transparecy International.²⁷⁵

Nos encontramos entonces con que México muestra un alto índice de corrupción, cómo se verá más adelante. Es de vital importancia que tengamos un

²⁷⁵ Transparency International (2018). INDEX 2018, Imagen, recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

parámetro mundial para comparar lo que está sucediendo en México en cuanto a la corrupción, por lo que a continuación se muestra una tabla del ranking mundial 2018 de Transparencia Internacional. En ésta tabla encontramos que México se encuentra en la posición 141 de 180 a nivel mundial quiere decir que la población mexicana percibimos bastante corrupción.

Encontramos dentro de los primeros diez lugares a países como Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia que son los primeros tres, y Canadá el noveno que se encuentra en el continente americano, sin embargo la mayoría de los países que encontramos en las primeras posiciones son europeos exceptuando a Nueva Zelanda, Singapur y Canadá que se encuentran entre los primeros diez países con inferior percepción de corrupción.

La lista de los 180 países a nivel mundial continúa hasta llegar al lugar número veinticuatro dónde encontramos al primer país de América Latina, que es Uruguay, que es una república en América del sur que también fue conquistada por los españoles y hoy en día es una república presidencialista miembro fundador de Naciones Unidas y de la OEA, entre otros.

Encontramos en el lugar número veintisiete a Chile, que a pesar de los conflictos políticos y sociales por los que atraviesa el país se encuentra en una posición privilegiada, siendo también de habla hispana sus habitantes. La República de Chile se ubica en América del Sur, compartiendo con México y el resto de América Latina rasgos históricos y de organización social y política posterior a la independencia de los europeos que se dio en América.

Encontramos países de habla inglesa y francesa dependiendo del conquistador asentado en el lugar como lo son Barbados en el lugar número veinticinco y las Bahamas en el número veintiocho, así como San Vicente y las Granadinas en el cuarenta y tres así como el cuarenta y seis que tiene Dominica y aunque todas éstas se encuentran en América del sur no son de habla hispana, los cuales se pueden observar en la tabla con un color diferente al de los demás continentes.

Encontrándonos aún lejos del nivel de corrupción en México llegamos al lugar número sesenta y uno con Cuba, que es un país que veremos en la

siguiente tabla que igual que Jamaica en el numeral setenta y uno son de lengua hispana y cómo se puede observar en las siguientes tablas encontramos a Argentina, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Bolivia, Honduras y Paraguay en la tabla de la derecha, mientras que en la tabla que contiene los lugares 91 en adelante ya estamos en los lugares centrales que indican la media, mundial en donde podemos observar a Bosnia, Indonesia, Sri Lanka, Suazilandia o también conocido como el Reino de Esuatini, Gambia o regresando a los países del continente americano La república cooperativa de Guyana cuyo idioma oficial es el inglés y Panamá que está en América central, un par de lugares después encontramos a Colombia justo antes de Filipinas, Tanzania, Tailandia la República de Algeria y Armenia justo antes de regresar a América con Brasil en el lugar ciento siete, El Salvador y Perú en los lugares 110 y 111 mientras que muy cerca en el lugar 114 vemos a Ecuador.

México se encuentra entre uno de los últimos lugares a nivel mundial, y también entre los países de América Latina ya que es considerado como un país con alto índice de corrupción, que a pesar de que como ya se revisó en el capítulo anterior desde 2015 se han ido modificando las leyes para contar con sistemas anti corrupción tanto a nivel nacional como local, sin embargo cómo las estadísticas nos muestran no han cambiado mucho las cosas.

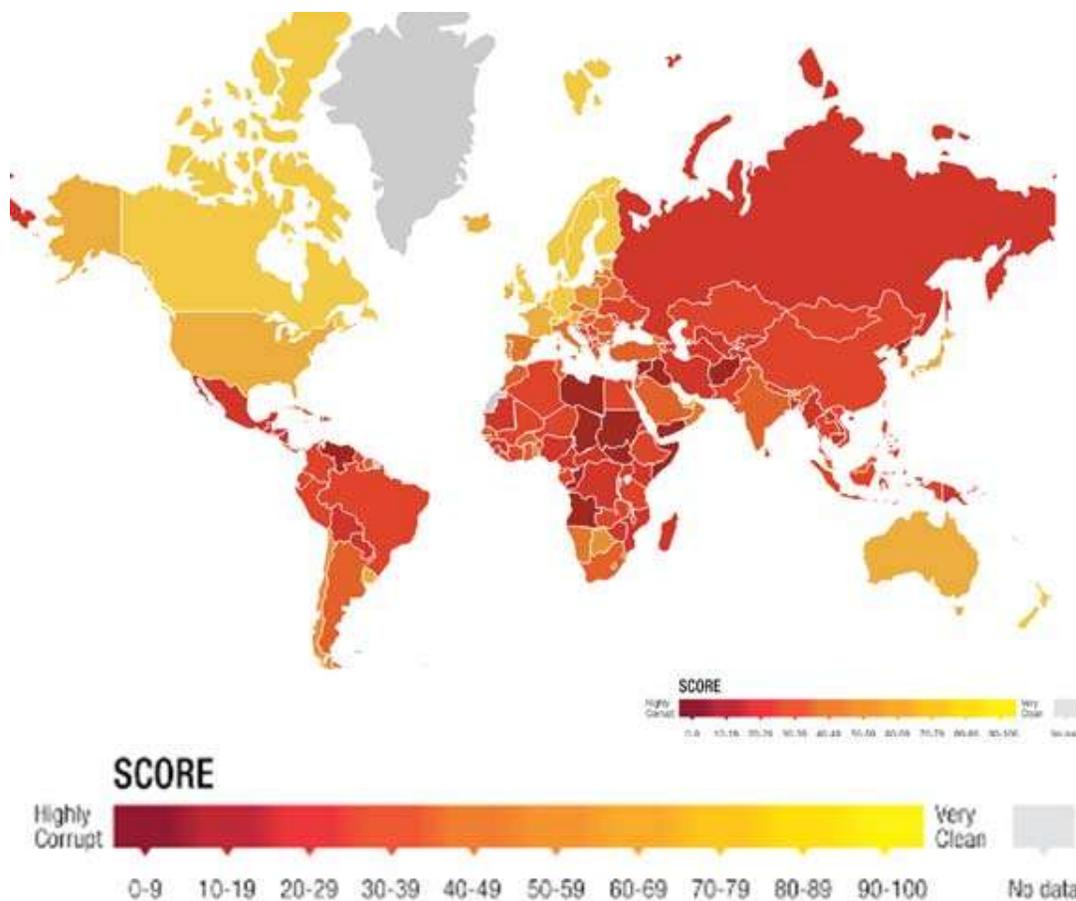
Podemos encontrar que después de Ecuador están países como Nigeria, Etiopía, Paquistán y Vietnam, justo antes de la República Dominicana observamos a Kazajistán, Maldivas y Nepal, y es sucedido por La Sierra Leona y la República Togolesa en África Occidental, para llegar a Bolivia y Honduras en los lugares 132 y 133 que se acercan a México no solo en cuanto ubicación geográfica sino también en la posición mundial ante la corrupción, en el lugar 137 encontramos a Paraguay y en el 141 a México.

La corrupción en México es un problema grave ya que incluso se afecta la credibilidad política del país, en 2014 de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de 175 países evaluados, México obtuvo una calificación de 35 siendo de los peores evaluados y el peor de los 34 que integran la OCDE, sin embargo se hace la comparación con 2018 que son los datos que se muestran han venido

mostrando porque del lugar 103 que ocupaba en 2014 antes de que se dieran las leyes para la creación del SNA, y las modificaciones a la FGR para la creación de la FEA, pasamos al lugar 141 en 2018 que es algo preocupante ya que la percepción de la corrupción en lugar de mejorar está empeorando.

Observamos que posterior a México solo se encuentran 4 países del continente Americano que son Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela y 39 a nivel mundial, estando muy por debajo de la media internacional, lo que es preocupante ya que a nivel mundial nos encontramos en un lugar 28 de 100 entre los más corruptos como lo podemos observar en la Imagen 2, obtenida de *Transparencia Universal* en su censo 2018.

Imagen 2. Ranking mundial de corrupción



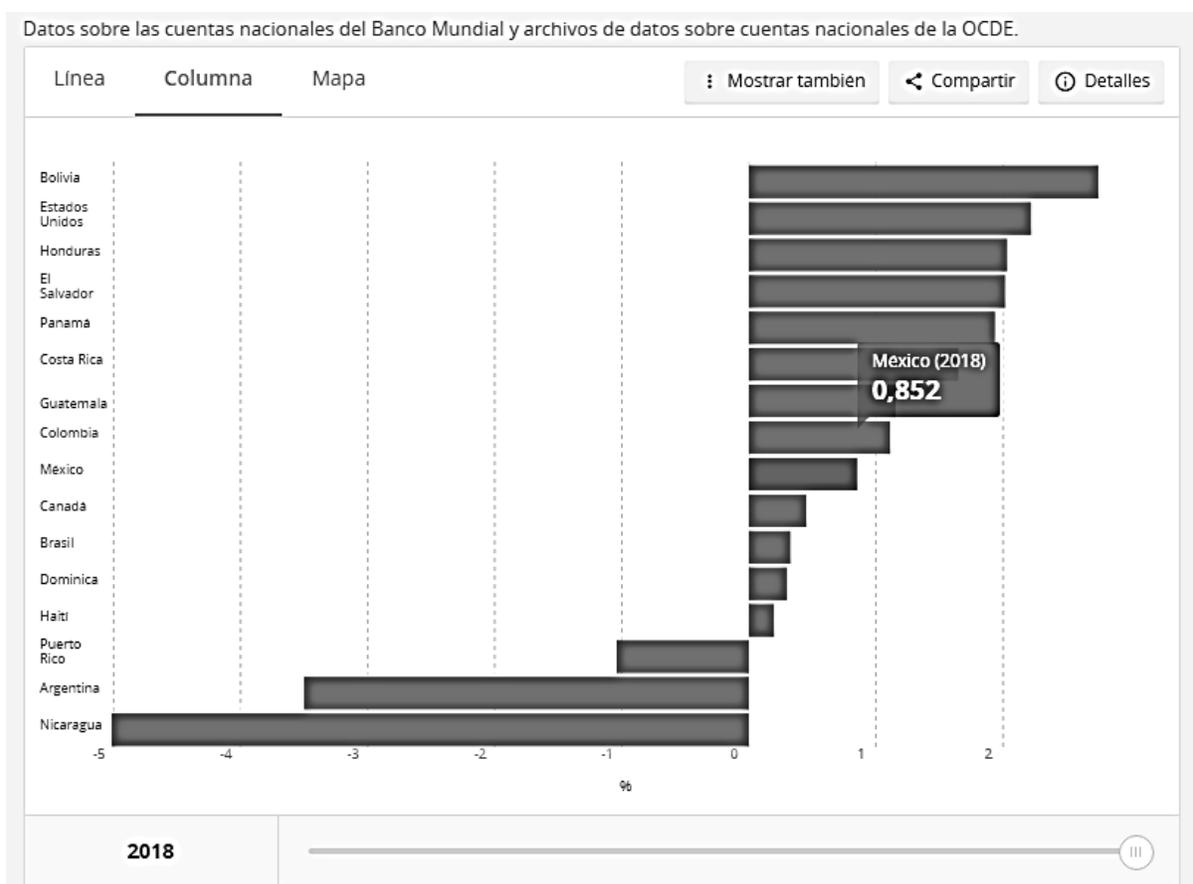
Fuente: Transparency International²⁷⁶

²⁷⁶ Transparency International (2018). INDEX 2018, Imagen 2, recuperado de

Cómo se puede observar en la parte superior nos encontramos con un mapamundi e colores y en la parte posterior una guía de puntuación que va del 0 al 100, el 0 representa el mayor nivel de corrupción y el 100 estar limpio de corrupción, en la escala de colores el rojo fuerte (guinda) representa el 0 y el amarillo brillante el 100 mientras que el color gris a aquellos países de los que no se cuenta con datos.

Es así que encontramos a México en el color rojo con una puntuación de 28 de 100 puntos, lo que a nivel mundial enfrentándose con países que tienen un PIB más alto como son los primeros diez que ya se mencionaron puede no resultar raro, pero como un dato el PIB no impacta directamente en el grado de corrupción que hay en un país.

Imagen 3. Crecimiento del PIB per cápita, 2018, BM.



Fuente: Banco Mundial²⁷⁷

<https://www.transparency.org/cpi2018>

²⁷⁷ Banco Mundial, (2018). Crecimiento del PIB per cápita (% anual) - Mexico, Argentina, Bolivia, Brazil,

Como se puede observar en la gráfica obtenida del Banco Mundial México se encuentra por encima de Canadá, Brasil, Dominica, Haití, Puerto Rico, Argentina y Nicaragua y no es la misma situación que se vive con la corrupción.

No es entonces un factor decisivo para ser un país corrupto o no el PIB, como demuestran los datos que se muestran en la imagen tres, que se puede ver con información del banco mundial que nos muestra el crecimiento del PIB per cápita de manera porcentual y que nos da un parámetro de cómo es que en 2018 tuvo mayor crecimiento PIB incluso que Canadá, lo que no se ve reflejado en el índice que se mostró en la imagen dos.

Cómo se muestra en la imagen uno y dos, Canadá se encuentra entre los primeros lugares en el ranking mundial de corrupción, siendo uno de los países más limpios.

3.1.1. *La corrupción en México y los países de la OCDE*

Al abordar los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) podremos hacer la comparación entre los 36 Estados que la componen, y para comenzar vamos a abordar lo que nos dice Transparencia Internacional que estimó que “para 2018, México se colocó como el país más corrupto de la OCDE”²⁷⁸ lo que resulta realmente alarmante ya que cómo se abordó en el apartado anterior sí bien es cierto que México es un país que se percibe como corrupto éstos datos nos dicen que realmente es muy corrupto y que la cultura de la corrupción está arraigada en todos los niveles de funcionarios públicos.

El problema se vuelve realmente grave por los efectos que llega a tener no solo en la percepción, sí no también en la economía, “Roberto Martínez Yllescas aseguró que no es un problema exclusivo de México, sino a nivel mundial, tan sólo

Canada, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Guatemala, United States, Honduras, Haiti, Nicaragua, Panama, Puerto Rico. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>

²⁷⁸ México Social “*México el país más corrupto de la OCDE*”, Notas, 8 de febrero de 2019. Recuperado de: <http://mexicosocial.org/mexico-el-pais-mas-corrupto-de-la-ocde/>

los sobornos a funcionarios públicos tienen un costo de 2% del PIB mundial²⁷⁹ es así que a mayor corrupción en un Estado será más grande el problema económico que se va a vivir y se convertirá en un círculo vicioso ya que a corto plazo “La corrupción socava la democracia y genera un círculo vicioso que provoca el deterioro de las instituciones democráticas, que progresivamente van perdiendo su capacidad de controlar la corrupción”²⁸⁰ lo que implica un reto para el Estado mexicano porque es necesario erradicar éste mal de raíz y en las instituciones, pero principalmente en el área de seguridad pública y procuración de justicia.

Entre los países miembros de la OCDE encontramos a México, desafortunadamente en materia de corrupción no muy bien posicionado al ser el último lugar, lo que implica que es el país miembro con mayor corrupción y esto trae consecuencias que se ven reflejadas en el Esto mexicano, ya que “la corrupción es un costo sustancial para la economía mexicana, pues le cuesta entre 5% y 10% del Producto Interno Bruto (PIB)”²⁸¹ es así que se ha hecho un llamado al Estado Mexicano para poner manos a la obra en materia de corrupción.

3.1.2. *La corrupción en México y América Latina*

Es momento de abordar a México en comparación con América Latina ya que son Estados con ciertas similitudes tanto culturales como históricas, lo que para efectos del presente análisis contribuye a la realización de la comparación ya que no es lo mismo hablar de México – Finlandia, México – Dinamarca, incluso por el idioma y situación económica son muy distintos. Sin embargo, en América Latina los países tienen ciertas similitudes, como lo es el español, el hecho de haber sido colonizados a través de la fuerza, la mezcla de culturas, en su mayoría la población es católica.

²⁷⁹ Albarran Elizabeth, “*Corrupción le cuesta a México entre 5% y 10% del PIB: OCDE*”, 22 de noviembre de 2018, en El Economista, recuperado de: <https://www.economista.com.mx/economia/Corrupcion-le-cuesta-a-Mexico-entre-5-y-10-del-PIB-OCDE-20181122-0062.html>

²⁸⁰ Forbes Staff, “*México cae aún más en ranking de corrupción y llega al lugar 138 de 180*”, México, Enero 29, 2019, Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/mexico-cae-aun-mas-en-ranking-de-corrupcion-y-llega-al-lugar-138-de-180/>

²⁸¹ Albarran Elizabeth, “*Corrupción le cuesta a México entre 5% y 10% del PIB: OCDE*”, 22 de noviembre de 2018, en El Economista, recuperado de: <https://www.economista.com.mx/economia/Corrupcion-le-cuesta-a-Mexico-entre-5-y-10-del-PIB-OCDE-20181122-0062.html>

Es así que se hace conveniente el análisis de los países entre sus semejantes, por ello es preciso que no solo se compare con países de primer mundo o con una situación económica mucho mejor que la mexicana, ni con puntuaciones en ámbitos como el educativo en mejores condiciones, la idea es una comparación entre países semejantes, y así es que encontramos a México con solo 28 puntos de 100 posibles, lo que hace que desciende en la posición que tuvo en 2017 en el mismo ranking con una puntuación de 29 puntos como se puesta a continuación:

Imagen 4. México 2017, en el ranking mundial de corrupción



Fuente: Transparecy International²⁸²

Según el mismo índice de Percepción de la Corrupción pero del año 2014, México tuvo una puntuación de 35 y estuvo en el lugar 103.²⁸³ La comparación se hace como referencia de 2014 que es antes de las reformas en la legislación para la creación de la FNA, FEA, SNA y SEA, 2017 que está ya puesta en práctica y

²⁸² Transparency International (2017). INDEX 2017, Imagen 4, recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2017>

²⁸³ Transparency Internacional, “Corruption Perceptions Index 2014: Results”, 2014, Recuperado de: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

2018 que es la última referencia que se tiene al hacer el presente estudio.

México cayó en el mismo ranking en un año, al igual que otros países de América Latina descendieron en la puntuación recibida estando por debajo de México solo 4 países en éste contexto entre los que se pueden observar Guatemala con solo 27 puntos y que se encuentra en el lugar 144 de 180, mientras que México en el 138 a solo 6 lugares, y siendo colindantes geográficos.

Imagen 5. México 2018, en el ranking mundial de corrupción



Fuente: Transparecy International²⁸⁴

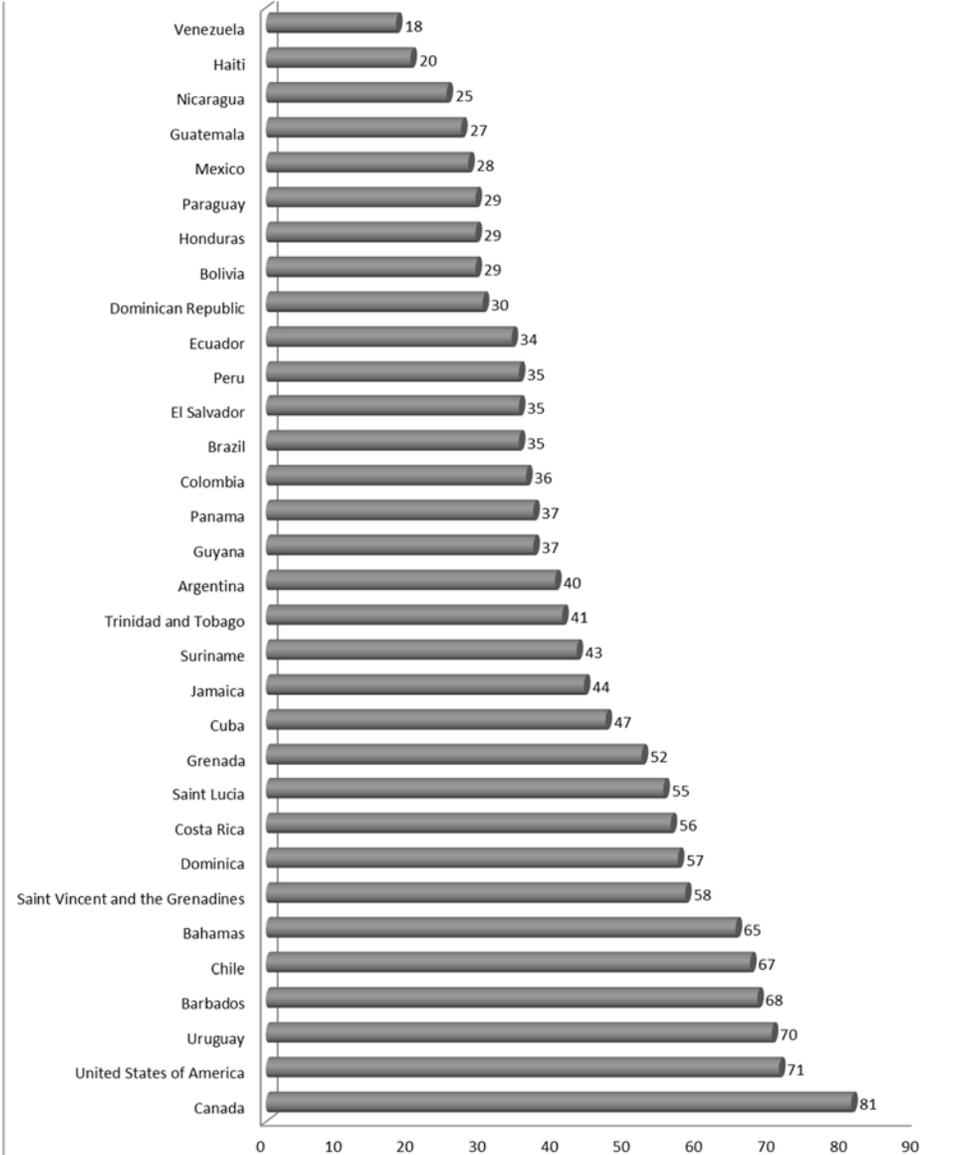
Sin embargo en América Latina nos encontramos con que la mayoría de los Estados tienen un mejor puntaje y con ello un menor índice de corrupción, tal es el caso de Honduras que es el siguiente Estado que vamos a abordar por su ubicación geográfica y lo que implica esto, es un país que se ha mantenido con 29 puntos lo que quiere decir que si bien no ha mejorado tampoco ha empeorado ocupando el lugar número 132 de los 180 países que participaron en el ranking y a pesar de ser también un país con un nivel muy alto de corrupción es menos corrupto aún que México.

Dentro de la media está Costa Rica que después de estar en el lugar 38 en

²⁸⁴ Transparency International (2018). INDEX 2018, Imagen 5, recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

2017 pasó a estar en el 48 de 180, se encuentra dentro de la media aceptable con una puntuación de 56 de 100 y a pesar de que no pasó está dentro de esa media mundial. Sin embargo los únicos países que pasaron de la media son Chile y Uruguay, Chile con 67 de 100 y Uruguay con 70 de 100, Argentina con 40 de 100 aumento su puntuación encontrándose en el lugar 85 de 180 teniendo en 2017 solo 39 puntos.

Imagen 6. La corrupción en México y América Latina



Fuente: Elaboración propia²⁸⁵

²⁸⁵ Elaboración propia a partir de información del Latinobarómetro, (2018). Imagen 6, información consultada

Cómo se puede observar en la gráfica anterior encontramos los países de América Latina en orden descendente en cuanto a la evaluación obtenida de peor a mejor evaluados, es así que México es el 5º país peor evaluado en cuanto a corrupción ya que en una escala de 0-100 obtuvo 28 puntos de acuerdo con el Latinobarómetro y la medición realizada en 2018.

3.1.3. Costos de la corrupción en México

Los costos de la corrupción en México y el mundo como se ha revisado en el presente capítulo pueden ser de diferentes formas, una de ellas es el costo económico como ya se abordó, pero también tiene un costo político con la desconfianza que la propia población tiene en aquellos que se encuentran al servicio de la población de acuerdo con el IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.) “Sólo 37% apoya a la democracia”²⁸⁶ recordando que se habla de la corrupción desde un punto de vista amplio, en México las dos instituciones en las que existe una percepción más alta de corrupción según la misma autora son: “Partidos políticos (91%); Policía (90%)”²⁸⁷ por lo que será difícil confiar en éstos y las personas que los representan.

La corrupción trae aparejados otras consecuencias como es la violencia, nos dice ésta autora que “existe una correlación positiva entre corrupción y niveles de violencia”²⁸⁸ lo que tiene sentido cuando analizamos que sí la población no le tiene confianza a sus instituciones como la policía por proximidad tampoco se le tendrá a las instituciones de seguridad y procuración de justicia, así que como resultado se tendrá la falta de denuncia en “*El Plumaje*” de Animal político nos encontramos que “uno de los argumentos más comunes para explicar la cifra negra o los delitos que no son denunciados ante el Ministerio Público, es la falta de interés de los ciudadanos, sin embargo las autoridades tienen mucho que ver

en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20(1).pdf

²⁸⁶ Ídem

²⁸⁷ Ídem

²⁸⁸ Ídem

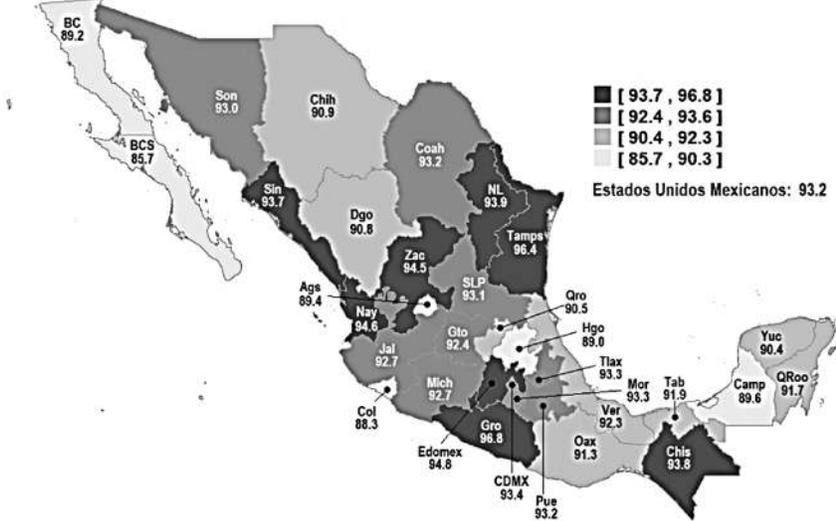
en esta decisión de la ciudadanía”²⁸⁹ cómo se ha visto ya la ciudadanía no confía en las autoridades.

La situación es grave y puede empeorar sí no se toman cartas en el asunto, es así que “9 de cada 10 mexicanos no denunciamos y entre las principales causas más de la mitad son atribuibles a las autoridades que no proporcionan las condiciones mínimas para ejercer este derecho.”²⁹⁰ Lo que representa un alto porcentaje de desconfianza hacia los órganos de procuración de justicia.

Según datos del INEGI “en 93.2% de delitos no hubo denuncia”²⁹¹ lo que implica un serio problema de confianza en las autoridades encargadas de la procuración de justicia. En Michoacán de acuerdo con datos de INEGI, el 92.7 de la población no denunció o no se inició una Averiguación Previa o Carpeta de Investigación, cómo se muestra en el siguiente mapa:

Imagen 7. México, un país de impunidad

Porcentaje de delitos cometidos en los cuales no hubo denuncia o no se inició *Averiguación Previa* o *Carpeta de Investigación* durante 2017.



Fuente: INEGI, ENVIPE 2018²⁹²

²⁸⁹ Causa en común, “¿Por qué los mexicanos no denunciamos?” Plumaje, en Animal Político, 1 de marzo de 2013, México. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/por-que-los-mexicanos-no-denunciamos/>

²⁹⁰ Ídem

²⁹¹ INEGI, ENVIPE 2018, p. 29, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

²⁹² INEGI, ENVIPE (2018). Imagen 7, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

Realmente son cifras preocupantes ya que evidencia desconfianza de la población hacia las autoridades. Entonces como la propia ley lo menciona se tienen que buscar las causas de la desconfianza de la población hacia las autoridades, que es lo que causa principalmente la falta de denuncia, ya que es la fuente principal de impunidad.

Sin embargo cómo se va a observar, no es la única causa, ya que no solo es que no se denuncia, sí no que cuando se hace, no se le da el seguimiento apropiado por parte de las autoridades. De acuerdo al motivo de la presente investigación, que es un caso de corrupción por parte de las autoridades en Michoacán, en específico de policías de investigación adscritos a la Fiscalía de Justicia del Estado de Michoacán, el joven no denuncia por miedo, ya que como muchas otras personas sabe que las policías se van rotando dentro de la institución.

El caso de la no denuncia del que se habla en el protocolo de investigación no es un caso aislado, ya que se trata solo del reflejo de las autoridades ante las denuncias, ya que según el mismo INEGI “en 55.9% de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación”²⁹³ lo que resulta ser más de la mitad y “el 21.3% está en trámite”²⁹⁴ es así que al no ver las víctimas de un delito un resultado favorable es omiso al denunciar. Una de las causas de la decisión de no denunciar es “la pérdida de tiempo con 34.2% y desconfianza en la autoridad con 16.5% [...] 1.4% miedo a que lo extorsionaran”²⁹⁵ es así que sí nos damos cuenta la pérdida de tiempo involucra trámites engorrosos y la falta de confianza en obtener un resultado positivo de ese tiempo y miedo a ser extorsionado es falta de confianza en la autoridad de procuración de justicia.

Es importante mencionar antes de terminar el presente apartado que la inseguridad como consecuencia de la corrupción es un problema grave y que se ve reflejado directamente en la estadística, por otra parte y para finalizar el presente apartado en el siguiente mapa encontramos datos del INEGI sobre la

²⁹³ INEGI, ENVIPE 2018, Op. Cit., p. 29,

²⁹⁴ Ídem

²⁹⁵ Ídem

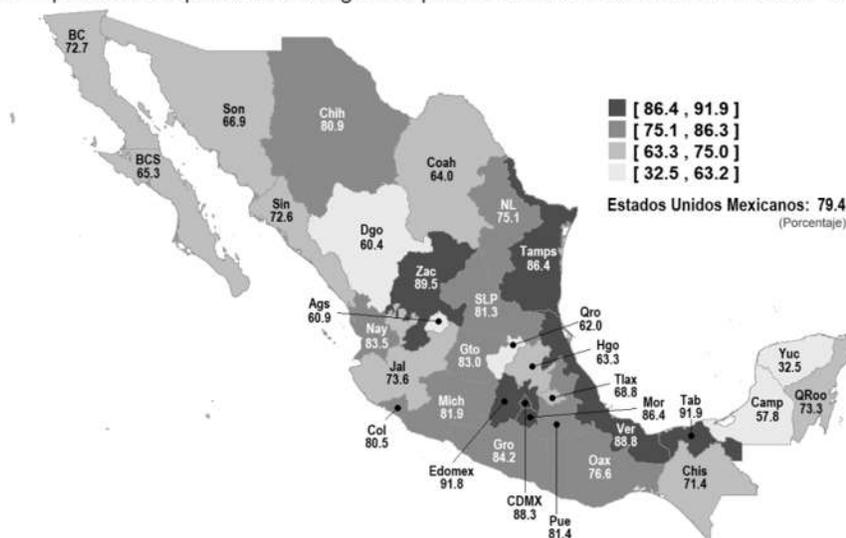
percepción de la población respecto a la seguridad pública por entidad federativa de marzo a abril de 2018.

Imagen 8. La percepción ciudadana de la seguridad pública

Percepción sobre la seguridad pública por entidad federativa

ENVIPE 2018

Percepción de la población respecto de la inseguridad pública en su entidad federativa. Marzo – abril de 2018.



Fuente: INEGI, ENVIPE 2018²⁹⁶

La percepción de seguridad comparada con el porcentaje de delitos cometidos de los cuales no hubo denuncia son un indicador de que a mayor desconfianza en las autoridades es mayor el índice delictivo, esto trasladado al tema de la corrupción resulta un punto clave en nuestra investigación ya que sí la población no denuncia es por dicha desconfianza y a pesar de ser víctima de un delito incluso por parte de la autoridad prefiere no denunciar por miedo a que no suceda nada y tenga que perder el tiempo e incluso en un caso extremo a sufrir una repercusión por el hecho de haber denunciado.

Con lo que se puede observar que existe una relación entre la falta de denuncia y la desconfianza hacia las autoridades. No es entonces un caso aislado el que se menciona en el protocolo de investigación ya que de acuerdo a lo que se observa, se da de forma cotidiana.

²⁹⁶ INEGI, ENVIPE (2018). Imagen 8, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

3.2. Estadísticas sobre la corrupción en México y las entidades federativas

Se hace necesario entonces abordar las estadísticas en materia de corrupción de México y sus entidades federativas, lo que resulta interesante revisar ya que según datos del propio INEGI, “En 2017 la tasa de incidencia de corrupción (25 541 delitos por cada cien mil habitantes que tuvieron contacto con servidores públicos) fue incluso mayor que la incidencia delictiva de robo en calle o transporte público (11 081 delitos por cada cien mil habitantes)”²⁹⁷ lo que implica que hubo más incidencia de corrupción que de robo en el 2017.

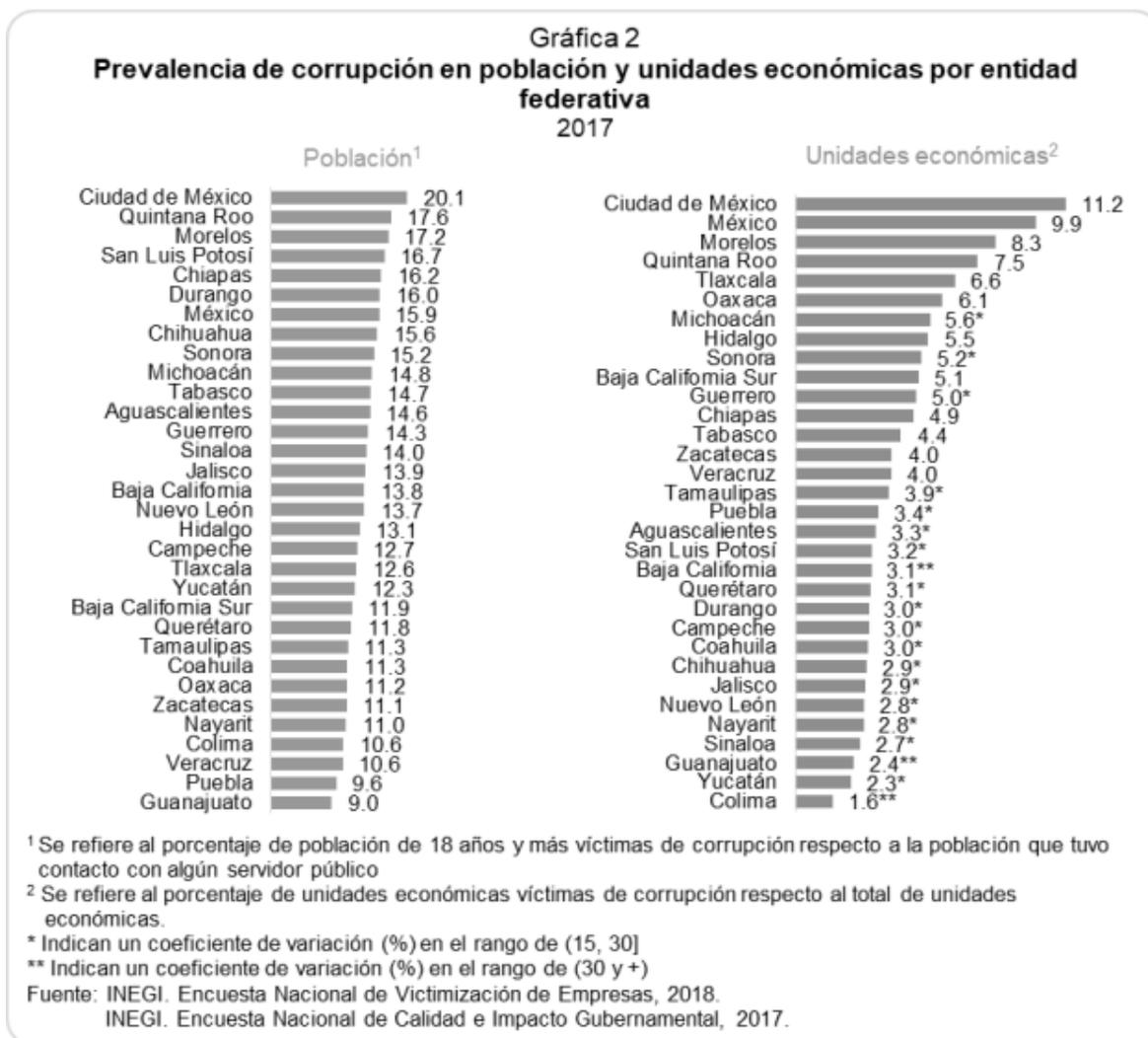
Son datos bastante alarmantes ya que cómo hemos visto hasta el momento México a nivel mundial es considerado como un Estado muy corrupto, y la percepción de su población no es distinta, según las estadísticas del INEGI “en 2017, nueve de cada 10 adultos residentes de áreas urbanas consideraron que la corrupción es una práctica frecuente entre los empleados del gobierno estatal quienes buscan obtener beneficios personales como dinero, regalos o favores por la provisión de algún bien o servicio.”²⁹⁸ Se trata de un dato duro porque en porcentaje el 90% de los adultos en áreas urbanas consideran que la corrupción se da frecuentemente, pero dicha percepción se da por el aumento de la población víctima de actos de corrupción que paso de 3.6 millones de personas en 2013 a 5.2 millones en 2017 lo que se ve reflejado en el nivel de confianza de la población en las autoridades.

Entrando en las entidades federativas el mismo INEGI nos arroja datos sobre la prevalencia de la corrupción en la población y las unidades económicas por entidad federativa, encontrando a Michoacán entre los 10 estados con mayor prevalencia de corrupción lo que hace que la población en el Estado decida no denunciar a pesar de ser víctimas de algún delito, más aún cuando quién comete el delito es la propia autoridad, cómo se puede observar en la siguiente gráfica obtenida del informe del INEGI.

²⁹⁷ INEGI, Comunicado de prensa Núm. 641/18, 6 de diciembre de 2018, p.1. Recuperado de: inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_Nal.pdf

²⁹⁸ Ídem

Imagen 9. Prevalencia de corrupción



Fuente: INEGI, ENVIPE 2018²⁹⁹

Podemos observar que del lado izquierdo Michoacán ocupa el décimo lugar que se refiere al porcentaje de la población mayor de edad víctima de corrupción respecto a aquellos que tuvieron contacto con algún servidor público, del lado izquierdo, por su parte es el séptimo lugar con mayor prevalencia de corrupción en unidades económicas.

Ahora bien centrándonos en el tema motivo de la presente investigación

²⁹⁹ INEGI, ENVIPE (2018). Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

nos encontramos que “al analizar el tipo de trámite con mayor prevalencia de corrupción, contacto con autoridades de seguridad pública, se observa que, independientemente de la región del país, 6 de cada 10 mexicanos fueron víctimas de un acto de corrupción cuando interactuaron con policías u otras autoridades de seguridad pública, ya sea por incidentes de tránsito, infracciones o algún tipo de detención”³⁰⁰ lo que implica el 60% de la población siendo víctimas de algún acto de corrupción al interactuar con policías.

Es necesario entonces abordar los trámites con mayor prevalencia de corrupción en México para poder pasar a la corrupción en materia de seguridad y poder darle forma al presente trabajo de investigación.

3.2.1. Trámites con mayor prevalencia de corrupción en México

Es momento de abordar los trámites con mayor prevalencia de corrupción en México ya que es importante tener un parámetro sobre qué tan grave es la corrupción y en qué sector se agudiza más el problema. La corrupción en el nivel que sea es grave ya que siempre ha de involucrar a una persona al servicio del Estado y esto implica que recibe un salario de los impuestos que la propia ciudadanía paga para recibir el servicio.

De acuerdo con cifras del propio INEGI “el mayor porcentaje en experiencias de corrupción se estimó en el contacto con autoridades de seguridad pública con 59.5% de los casos”³⁰¹ así entonces es observable que las autoridades encargadas de la seguridad generan desconfianza en la población, un indicio de que algo no está funcionando de forma adecuada en éste sector.

Claro que no son los únicos trámites con prevalencia de corrupción, ya que es “seguido de los trámites relacionados con permisos de uso de suelo, demolición o construcción; solicitudes de constancias de libertad de gravamen u otros trámites en el Registro Público de la Propiedad con 30.7 por ciento”³⁰² que si bien no es el tema a tratar sí es importante tomarlo como referencia. Se estima que” la

³⁰⁰ Ídem

³⁰¹ Ibidem, p.3.

³⁰² Ídem

tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017; mientras que la incidencia pasó de 30,097 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes a 25,541 en 2017.”³⁰³ Lo que es preocupante ya que en dos años aumento de forma exponencial la cantidad de víctimas aunque la incidencia fue a la baja en la misma proporción.

Podemos observar en el siguiente mapa de la República Mexicana que Michoacán tiene 26.7 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes encontrándose solo por debajo de Campeche, SLP, Morelos, Chihuahua, Sinaloa y Durango

Imagen 10.



Fuente: INEGI, ENCIG 2017³⁰⁴

³⁰³ Ídem
³⁰⁴ INEGI, resultados de la ENCIG (2017). Comunicado de prensa núm. 136/18, del 22 de marzo de 2018, pág. 4/4, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

Los trámites que más provocan actos de corrupción entre los empresarios en México son de acuerdo con Forbes México:

Tabla 1

Tipo de acto jurídico	Casos de corrupción por cada 10,000 empresas	Ámbito de tramitación
1) Contacto con autoridades de Seguridad Pública	2,753	Estatal y municipal
2) Apertura o seguimiento de averiguaciones públicas o carpeta de investigación	1,557	Federal y estatal
3) Procesos judiciales laborales o mercantiles	1,545	Federal y estatal
4) Licencias o permisos para giros especiales	1,245	Municipal
5) Juicios laborales o mercantiles	1,114	Federal y estatal
6) Permisos para importaciones y exportaciones	1,057	Federal
7) Licencia o permiso de uso de suelo	986	Municipal
8) Permiso para construcción	881	Municipal
9) Inscripción en proceso de licitación	714	Federal y estatal
10) Estudios de factibilidad de agua y drenaje	703	Municipal

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información de Erik Zuñiga³⁰⁵

Lo que nos resulta preocupante por estar en los primeros dos lugares el contacto con autoridades de seguridad pública y la apertura y seguimiento de averiguaciones públicas o carpetas de investigación, hace que se vea afectada la impartición de justicia. La población de acuerdo con lo que apreciamos en la lista anterior no tiene confianza en las autoridades y tiene motivos que son palpables en las notas periodísticas que en éste trabajo se abordan así como en el motivo de la presente investigación que se da a conocer en el protocolo de investigación.

3.2.2. Corrupción en materia de seguridad en México

Es momento entonces ahora de abordar el tema en específico de la corrupción en materia de seguridad en México ya revisado el tema de la corrupción en general

³⁰⁵ Zuñiga Erik, *Los 10 trámites que más invitan a la corrupción, y cómo blindarlos*, Revista Forbes, del 11 de julio de 2017. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-tramites-que-mas-invitan-a-la-corrupcion/>

se comprende mejor y podemos ya centrarnos en la seguridad, que como se puede observar en el primer capítulo para cualquier Estado es fundamental y en el segundo capítulo se habló de lo que se entiende por corrupción en materia de seguridad de acuerdo a la legislación aplicable en la materia, por ello es necesario ahondar en el tema ahora visto desde los indicadores que nos dicen dónde estamos parados.

La confianza en las autoridades es fundamental como ya se revisó en el primer capítulo, es así que las autoridades reciben una remuneración por su trabajo que la población pagamos con nuestros impuestos por lo que deben actuar de forma ética en la realización de sus funciones. Sin embargo el deber ser y el ser en la realidad son cosas distintas ya que de acuerdo con cifras del INEGI encontramos que “el mayor porcentaje en experiencias de corrupción se estimó en el contacto con autoridades de seguridad pública con 59.5% de los casos”³⁰⁶ lo que es un indicador de que la eficacia en materia de seguridad no se da, ya sea por:

- a) La falta de confianza en las autoridades; y
- b) La corrupción que propicia la primera.

La confianza en las autoridades como ya se ha revisado se vuelve fundamental en un Estado democrático, más aún cuando entre sus objetivos encontramos la justicia, sin embargo si la población mexicana no confía en las autoridades de seguridad pública que son aquellas autoridades de proximidad encargadas precisamente de hacer sentir segura a la población se va a desencadenar una reacción en cadena hacía las demás autoridades por la percepción de corrupción en las instituciones. Más de la mitad de la población mexicana en 2017 considera que la policía está bajo el control del crimen organizado, “el 65,7% de los mexicanos consideraba que los cuerpos policiales estaban controlados por el crimen organizado”³⁰⁷.

El hecho de que se desconfíe en las autoridades de seguridad pública

³⁰⁶ Ídem

³⁰⁷ R. Bonachela Ángela, “Corrupción policial en México: ¿es culpa de los bajos salarios?”, CNN Latinoamerica, México, 27 de febrero de 2018

implica que no se confíe en la aplicación de la ley a causa de la corrupción, y se puede observar que “el 83,1% de los 1.326 participantes respondió que en México hay mucha delincuencia y el 66,5% consideró que es poco o nada probable acabar con la corrupción en su país.”³⁰⁸ Son cifras preocupantes por la poca esperanza que la propia población muestra ante el cambio, el hecho de tener una percepción de poder hacer poco o nada respecto a la corrupción y a los altos índices de delincuencia en el país implica la asimilación de la situación de corrupción como natural.

Podemos observar en la siguiente imagen obtenida del Latinobarómetro 2018 que de una muestra de 1200 personas 433 consideran que todos hemos estado involucrados en actos de corrupción siendo el porcentaje más amplio seguido por 296 personas que creen que casi todos estamos involucrados en actos de corrupción y en tercer lugar, 286 personas opinaron que casi todos estamos involucrados en actos de corrupción.

Imagen 11. Personas involucradas en actos de corrupción

P71TI.A.- ¿Cuántos de los siguientes grupos de personas piensa Ud. que están involucradas en actos de corrupción, o no tiene suficiente información para opinar?

	TOTAL	Sexo del Entrevistado		Edad del entrevistado			
		Hombre	Mujer	15-25	26-40	41-60	61 y más
Ninguno	50	19	31	7	11	19	13
Algunos	296	138	158	57	111	86	42
Casi todos	286	142	144	63	104	84	35
Todos	443	229	214	87	141	145	70
No sabe	116	44	72	13	25	47	31
No responde	9	4	5	1	4	3	1
(N)	(1.200)	(576)	(624)	(228)	(396)	(384)	(192)

Fuente: Latinobarómetro, 2018³⁰⁹

Sí partimos de que la mayoría de la muestra considera que todos estamos involucrados en actos de corrupción quiere decir que existe cierta desconfianza en las instituciones, por ello se da la corrupción, dentro del estudio 2018 del

³⁰⁸ Ídem

³⁰⁹ Latinobarómetro 2018, Estudio n° LAT-2018, Se aplicaron 20.204 entrevistas cara a cara en 18 países entre el 15 de junio y 02 de Agosto 2018, con muestras representativas de la población nacional de cada país, de 1.000 y 1.200 casos, con un margen de error de alrededor del 3%, por país. Responsable: Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Latinobarómetro, encontramos que al llegar a la policía, la mayoría responde que tiene “ninguna confianza”, seguido por “poca confianza y solo 197 personas sienten algo de confianza en la policía de una muestra de 1200, siendo solo 36 personas las que le tienen mucha confianza a la policía, en su mayoría personas entre los 41 y 60 años, la mitad hombres y la mitad mujeres.

En la siguiente tabla se observa la falta de confianza ciudadana en la policía, que es la autoridad más próxima a la población y con la que nos debemos sentir más seguros para poder acudir a ella en caso necesario.

Imagen 12. Ninguna y poca confianza a la policía

P15STGBSC.B.- Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas?: Policía

	TOTAL	Sexo del Entrevistado		Edad del entrevistado			
		Hombre	Mujer	15-25	26-40	41-60	61 y más
Mucha confianza	36	18	18	5	8	15	8
Algo de confianza	197	95	102	45	73	54	25
Poca confianza	476	236	240	110	168	146	52
Ninguna confianza	482	226	256	68	144	167	103
No sabe	6	-	6	-	1	2	3
No contesta	3	1	2	-	2	-	1
(N)	(1.200)	(576)	(624)	(228)	(396)	(384)	(192)

Fuente: Latinobarómetro 2018³¹⁰

Sin embargo en la imagen 12 nos damos cuenta que los participantes del estudio coinciden con la percepción del caso que originó el presente estudio, la mayoría no le tiene ninguna confianza a la policía.

Se puede observar que existe cierta relación entre la falta de confianza que se observa en la tabla anterior y la falta de satisfacción que se puede verificar en la Tabla 13, al encontrarse la protección policial únicamente con 50 personas satisfechas con su servicio de 1200 que fue la muestra.

Después de revisar el sentir de la población respecto de los cuerpos de policía es importante dimensionar el fenómeno de la corrupción ya que “genera prácticas concentradoras de ingreso y poder, que favorecen el clima de inseguridad e impunidad que afecta al tejido y a la paz social. Es decir, la

³¹⁰ Ídem

corrupción impacta en la calidad de vida de la población”³¹¹ y se puede percibir.

Imagen 13. La policía entre los servicios menos satisfactorios a la población

P83NB.- ¿Con cuál de los siguientes servicios públicos está Ud mas satisfecho, o no ha tenido contacto/usado ninguno de ellos como para decir?

	TOTAL	Sexo del Entrevistado		Edad del entrevistado			
		Hombre	Mujer	15-25	26-40	41-60	61 y más
Escuela Pública	413	176	237	97	171	109	36
Hospital público	219	105	114	30	49	87	53
Protección policial	50	27	23	6	15	17	12
Subsidios del estado	50	25	25	10	22	14	4
Servicios municipales	67	31	36	10	25	24	8
No ha usado ninguno	318	170	148	60	91	112	55
No sabe/No responde/Ninguno	83	42	41	15	23	21	24
(N)	(1.200)	(576)	(624)	(228)	(396)	(384)	(192)

Fuente: Latinobarómetro 2018³¹²

La población en México y el mundo se ha convertido en un problema que se tiene que solucionar, ya que “la mayoría de los ciudadanos de América Latina y el Caribe (53%) sostienen que la corrupción aumentó en su país en los últimos 12 meses, mientras que muy pocos de ellos opinan que disminuyó (16%)”³¹³ es así que “el país que tiene la aprobación de gobierno más baja es Brasil con 6%. Le sigue México con 18%, El Salvador con 22%, Argentina, Nicaragua y Paraguay con 23%.”³¹⁴ Las cifras que observamos son preocupantes ya que la población mexicana no confía en su gobierno y no lo aprueba.

Observamos que la corrupción se trata de uno de los principales problemas en México, es así que el mirar la corrupción como problema principal del país, vemos los cuatro países que están en primer lugar, “Colombia con 20%, Perú 19%, Brasil 16% y México con 14%.”³¹⁵ Es entonces que México se enfrenta a un

³¹¹ Fernández Martínez, Marco Antonio y Edna Jaime, Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción, México evalúa, México, 2018, p. 160. Recuperado de: https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/hacer-efectivo-aparato-institucional-combate-a-la-corrupcion/?gclid=CjwKCAiAzanuBRAZEiwA5yf4uv68hcWOYq7uEQItfGySP87AVhFdwLRcGkM6QUw dUYLaqEF14xVQiRoCISQQAvD_BwE

³¹² Ídem

³¹³ Opalín León, “La corrupción en América Latina y el Caribe 2019”, El Financiero, 7 de octubre de 2019, Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/leon-opalin/la-corrupcion-en-america-latina-y-el-caribe-2019>

³¹⁴ Informe 2018, Latinobarometro, p. 44. Recuperado de: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

³¹⁵ Ídem

problema que a nivel mundial es considerado como grave, siendo así que se encuentra en los primeros lugares.

Nos encontramos con que “hay siete países donde la corrupción está en primer y segundo lugar de importancia como problema principal del país: Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia”³¹⁶ de acuerdo al Latinobarómetro 2018 encontrando a México en cuarto lugar como se observa en la gráfica siguiente.

Imagen 14. La corrupción entre los problemas más importante en México



Fuente: Latinobarómetro 2018³¹⁷

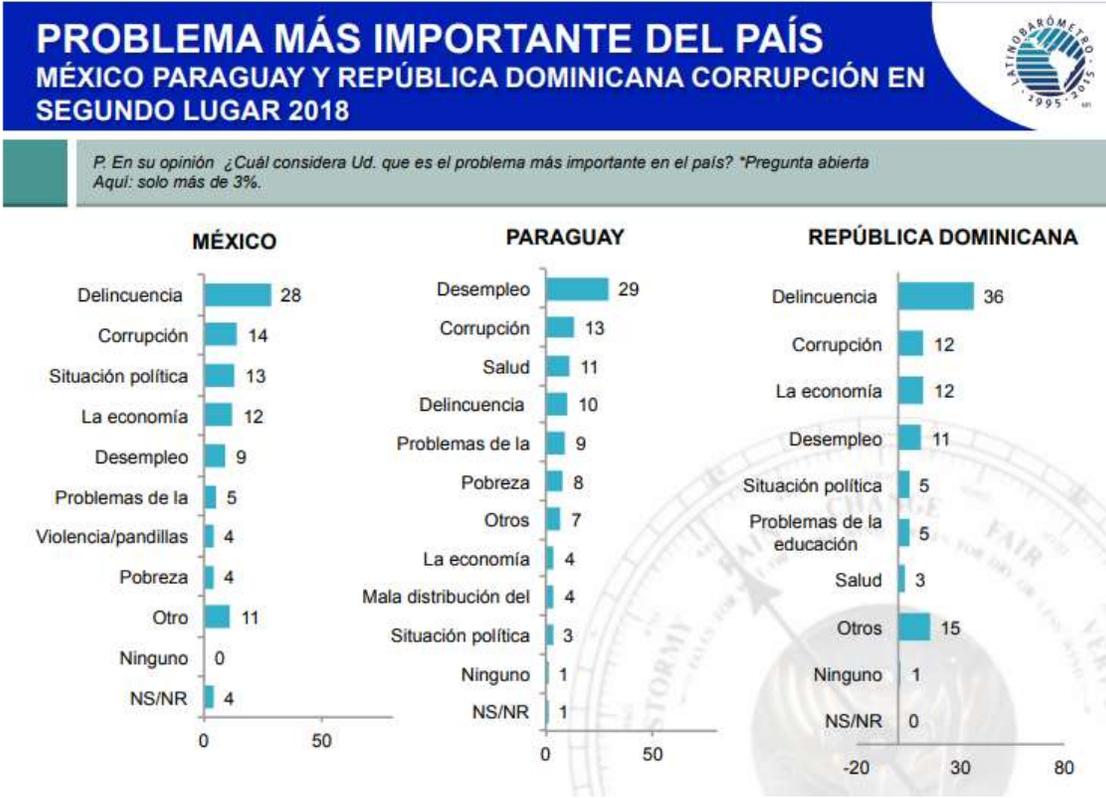
La percepción de la población es que el problema más importante de México así como de otros países es la delincuencia, solo seguida por la corrupción, es así que de acuerdo con esta percepción se puede establecer una relación entre la corrupción y la delincuencia en México ya que al no sentirse

³¹⁶ Ídem
³¹⁷ Latinobarómetro, Imagen 14, Informe 2018, p. 44.

segura la población no denuncia. Sí aquel que piensa en cometer un ilícito percibe que no va a recibir una sanción en caso de cometerlo es más probable que lo cometa.

Se trata de una relación causa efecto sí no se confía en las autoridades no se denuncia, sí no se denuncia no se investiga y sí no se investiga no se soluciona el problema. La confianza es un factor muy importante para la seguridad de un Estado.

Imagen 15. La delincuencia y la corrupción, problemas más importantes en México



Fuente: Latinobarómetro 2018³¹⁸

La corrupción en México y América Latina se ha convertido en un problema que es tiempo de resolver ya que va creciendo de manera alarmante sí observamos “en 2017 un 62% de los latinoamericanos decían que la corrupción

³¹⁸ Latinobarómetro 2018, Estudio n° LAT-2018, Op. Cit.

había aumentado, en 2018 es 65%³¹⁹ a pesar de los esfuerzos que se han hecho para disminuir la corrupción no se ha logrado ganar terreno ante la percepción de la población.

En América Latina nos encontramos con que la mitad contestó que está de acuerdo y la otra mitad en desacuerdo, como lo observamos en el lado izquierdo de la imagen, sin embargo en México más de la mitad está de acuerdo en que cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado.

Lo interesante es ¿por qué los mexicanos consideran que es mejor quedarse callado? ¿Tendrá relación con las cifras que se revisaron arriba de la falta de actuación de la autoridad? Es que todo tiene relación, el hecho de que no se quiera denunciar, nos encontramos en el dilema que se maneja en el protocolo de investigación, sí denuncio y el servidor público no recibe una sanción, él sabe dónde vivo, dónde vive mi familia y dónde encontrarme, ya me hizo daño tanto físico como psicológico, y existe un 98% cómo ya se revisó anteriormente de posibilidad de que el delito quede impune y claro, el servidor público siga en su cargo, no reciba una sanción pero sí la información de la denuncia en su contra, entonces la víctima de un castigo será quizás el denunciante.

El que es víctima de corrupción difícilmente va a denunciar en México cómo lo podemos observar, aunque sí nos preguntamos ¿Qué implica estar de acuerdo con quedarse callado ante la condición de saber de un acto de corrupción? Que es el tema de la imagen 16, lo primero que implica será la falta de denuncia, lo que va a traer como resultado que se sigan cometiendo actos de corrupción. Con la falta de denuncias aumentará la impunidad ante hechos de corrupción y así el miedo a denunciar será mayor, ya que cuando se participa de forma voluntaria en un acto de corrupción se hace con la finalidad de obtener un beneficio a cambio de otro.

El hecho de guardar silencio ante un acto de corrupción nos convierte en cómplices, empero son diversos los factores que influyen para decidir guardar silencio, primero que nada y retomando la falta de confianza en las autoridades así como la presunción de que tienen comunicación o trabajan para el crimen organizado aquél que pudiera denunciar prefiere guardar silencio y así preservar

³¹⁹ Informe 2018, Latinobarometro, Op. Cit., p. 62.

su integridad física.

Imagen 16. El mexicano prefiere guardar silencio ante la corrupción



Fuente: Latinobarómetro 2018³²⁰

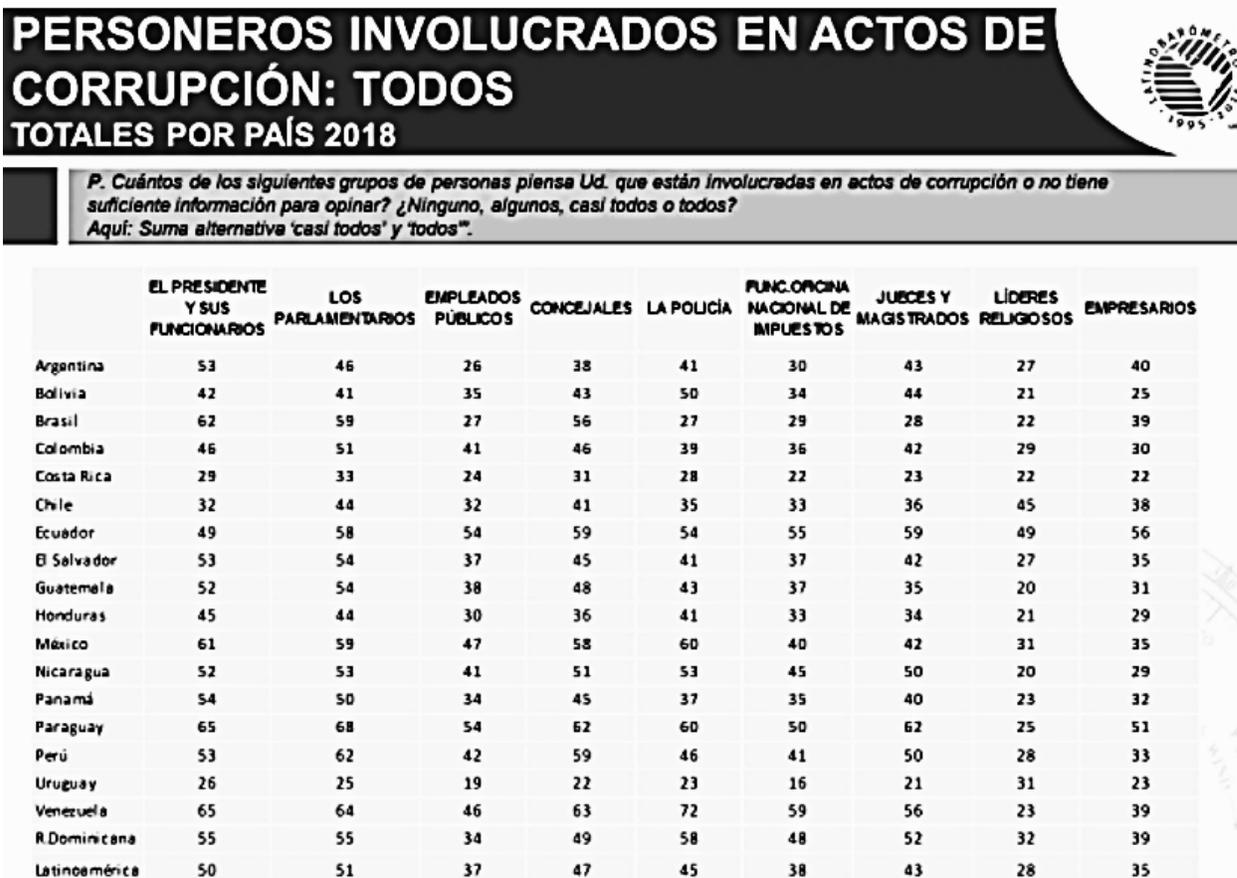
Como podemos observar en la Imagen 17, sobre los grupos de personas que se muestran, la población entrevistada identificó con mayor frecuencia en México como corruptos en primer lugar al presidente y sus funcionarios, en segundo a la policía y en tercer lugar a los parlamentarios con una diferencia mínima entre uno y otro.

Es así que la corrupción en materia de seguridad en México se puede observar como un círculo vicioso dónde la falta de confianza en las autoridades por considerarse corruptas influye en la toma de decisiones de la población al momento de denunciar, la falta de denuncias influye en el nivel de impunidad y los niveles de impunidad influyen en la toma de decisión de quién piensa en cometer o no un ilícito, lo que hace que el círculo no se rompa al motivar la misma

³²⁰ Latinobarómetro 2018, Estudio n° LAT-2018, Op. Cit.

corrupción para no recibir una sanción después de haber cometido un ilícito.

Imagen 17. En México la población no confía en los funcionarios públicos desde el presidente hasta las policías.



Fuente: Latinobarómetro 2018³²¹

3.3. Denuncia de la Corrupción en México

En México existe un problema grave en materia de omisión de las víctimas de realizar la denuncia tras haber sufrido algún tipo de delito, al igual que los demás delitos la corrupción tampoco se denuncia es así que “solo 4.6% de la población que fue víctima de un acto de corrupción presentó una denuncia ante alguna autoridad”³²² los motivos pueden ser distintos como se muestra en la siguiente

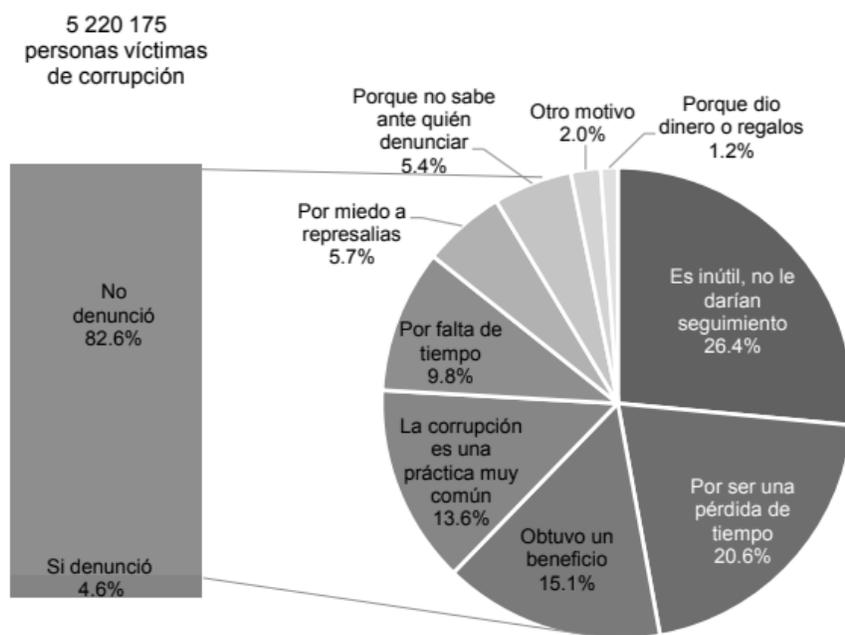
³²¹ Ídem.

³²² INEGI, Comunicado de prensa Núm. 641/18, 6 de diciembre de 2018, p.1. Recuperado de: inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_Nal.pdf

gráfica de la población que no denunció algún acto de corrupción:

Imagen 18. Se considera inútil en México la denuncia

Gráfica 6
Población que experimentó algún acto de corrupción según condición de denuncia y motivo por el cual no denunció
2017



* Indican un coeficiente de variación (%) en el rango de (15, 25]

** Indican un coeficiente de variación (%) en el rango de (25 y +)

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017.

Fuente: INEGI, ENVIPE 2018³²³

Es así que en México el 82.6% de los actos de corrupción no se denuncian por ende quedan impunes, cualquiera que sea el motivo por el que no se denuncia es trascendental en la vida del país.

En específico nos encontramos con que de todas las autoridades de seguridad pública se muestra un nivel de confianza del 88.2% a la marina y del 84.2% al ejército mexicano sin embargo en el ministerio público en 2018 solo el 53.1% de la población le tiene confianza, cifra inferior a 2017 que mostraba una confianza de 53.4% mientras que la policía ministerial o de investigación en 2018

³²³ INEGI, ENVIPE (2018). Imagen 18, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

obtuvo solo el 53% de la confianza de la población.

Hablando de autoridades y corrupción del lado izquierdo se puede observar que de la población mayor de edad entrevistada el 64.9% considera que la policía ministerial es corrupta y el 66.5% considera que el Ministerio público es corrupto, lo que es más de la mitad de la población en pleno goce de sus derechos.

Imagen 19. Policías de tránsito, preventiva municipal, MP, policía estatal y policía ministerial las más corruptas.

Percepción del desempeño

ENVIPE 2018

En cuanto al *nivel de confianza* en autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, 88.2% de la población de 18 años y más identifica a la *Marina* como la autoridad que mayor confianza le inspira con *Mucha o Algo*, seguida del *Ejército* con 84.2 por ciento. Sobre la *percepción de corrupción* respecto de las autoridades, 77.3% de la población de 18 años y más considera que la *Policía de Tránsito* es corrupta, seguida de la *Policía Preventiva Municipal* con 69.1 por ciento.



Fuente: INEGI, ENVIPE 2018³²⁴

La percepción de confianza y corrupción están muy relacionadas y son proporcionales la una con la otra es así que México tiene una tarea grande por hacer en cuestión de los servidores públicos y sobre todo en materia de seguridad.

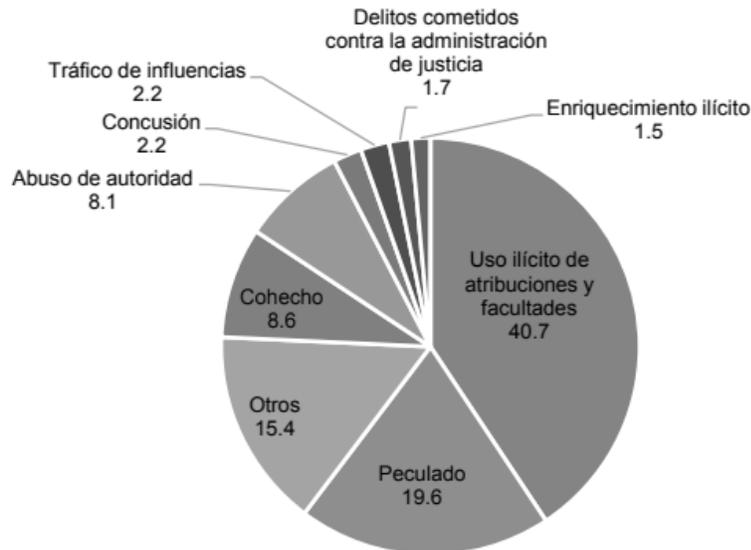
Podemos observar entonces que los delitos que para 2017 (el dato más actual publicado por INEGI a la fecha de la elaboración del trabajo) de los servidores públicos estatales ante el órgano competente (MP en ese momento) fueron como se muestra en la gráfica 8 de INEGI, el uso ilícito de atribuciones y facultades con un 40.7%, el peculado con un 19.6%, el cohecho con un 8.6%, abuso de autoridad con un 8.1%, concusión 2.2%, tráfico de influencias 2.2% y delitos cometidos contra la administración de justicia el 1.7% así como el

³²⁴ INEGI, ENVIPE (2018). Imagen 19, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

enriquecimiento ilícito que constituye el 1.5% que nos da un panorama claro sobre el tema que estamos abordando.

Imagen 20. Servidores públicos estatales denunciados por actos de corrupción

Gráfica 8
Distribución porcentual de servidores públicos estatales denunciados ante órganos ministeriales
2017



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018

Fuente: INEGI, ENVIPE 2018³²⁵

Es entonces que al relacionar la información anterior se puede observar que la población no confía en las autoridades más próximas a ellos así como en los encargados de la procuración de justicia, por lo que no hacen denuncias por ello es que nos encontramos con cifras tan alarmantes como el ya mencionado 4.6% de la población que fue víctima de un acto de corrupción que presentó una denuncia ante alguna autoridad, siendo entonces la falta de denuncia de la corrupción en México un problema que va creciendo.

³²⁵ INEGI, ENVIPE (2018). Imagen 20, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

3.3.1. Percepción de confianza de la sociedad en instituciones en México

Como se ha percibido a lo largo del trabajo la sociedad mexicana desconfía de sus autoridades lo que tiene como consecuencia la falta de denuncia, convirtiéndose así en una estadística de impunidad, encontramos que de acuerdo con la percepción de la población la corrupción en el país ha aumentado mucho como se puede observar en la siguiente imagen extraída del Latinobarómetro 2018, que si bien es cierto la muestra en su mayoría opina que ha aumentado mucho, también percibe que ha aumentado algo y/o se ha mantenido igual.

La muestra nos habla de una percepción poblacional de mexicanos que opinan sobre lo que viven en su país.

Imagen 21. Percepción de que la corrupción aumento mucho

P80STTI.- ¿En su opinión, desde el año pasado, el nivel de corrupción en (PAÍS) ha aumentado mucho, aumentado algo, se ha mantenido igual, disminuyó algo o disminuyó mucho?

	TOTAL	Sexo del Entrevistado		Edad del entrevistado			
		Hombre	Mujer	15-25	26-40	41-60	61 y más
Aumentó mucho	564	268	296	97	182	180	105
Aumentó algo	329	159	170	83	106	100	40
Se ha mantenido igual	222	113	109	33	82	78	29
Disminuyó algo	51	22	29	9	17	13	12
Disminuyó mucho	14	4	10	4	4	6	-
No sabe/No responde	20	10	10	2	5	7	6
(N)	(1.200)	(576)	(624)	(228)	(396)	(384)	(192)

Fuente: Latinobarómetro 2018³²⁶

Es necesario observar la confianza ciudadana en sus instituciones, ya que las personas confían más en sus familias que en las instituciones de seguridad y el propio gobierno quedando en los últimos lugares los partidos políticos, con el último lugar, los representantes populares en penúltimo lugar, el gobierno federal en antepenúltimo lugar y el ministerio público un solo lugar antes. Es de éste modo que se tiene que reflexionar sobre el papel que cada uno de éstos juega en la vida pública y su comportamiento.

Dentro del levantamiento que realiza el INEGI encontramos que en general el sistema de seguridad es mal evaluado, lo que indica que la población no confía

³²⁶ INEGI, ENVIPE (2018). Imagen 21, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

en dicho sistema, entonces es necesario conocer la causa de ello para poder trabajar en consecuencia, considerando que “el usuario es la razón de ser del servicio público”³²⁷.

Respecto a los servidores públicos exceptuando a las universidades públicas y escuelas de nivel básico las personas tienen una mayor confianza su familia, vecinos e incluso compañeros de trabajo.

Imagen 22. Partidos políticos, gobierno, MP y policías no inspiran confianza.

A nivel nacional, **87.3%** de la población de 18 años y más identifica a **familiares** como los actores que **mayor confianza inspiran**. Por otro lado, **17.8%** de la población identifica a los **partidos políticos** como instituciones que inspiran confianza.



Fuente: INEGI, 2017, ENCIG.³²⁸

En los últimos lugares de confianza encontramos a partidos políticos, diputados y senadores, gobierno federal, **Ministerios Públicos**, gobiernos estatales y **policías** en ese orden, lo que al analizarlo detenidamente nos arroja como consecuencia las gráficas que abordamos en los apartados anteriores, siendo que deben ser a quién más confianza se le debe tener por la función que desempeñan ante la sociedad.

³²⁷ Alcaraz Mondragón et Matamoros Amieva, Erik Iván, Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos, UNAM, México, p.18

³²⁸ Percepción de confianza de la sociedad en instituciones en México. INEGI, 2017

3.3.2. *El SIDEC*

El SIDEC es el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas creado para atender las denuncias ciudadanas en torno a la Ley General de Responsabilidades administrativas. El SIDEC es muy fácil de usar ya que se trata de un sistema en línea para denunciar, lo que resulta ser confiable por no presentarse ante una autoridad de forma física.

En el Sistema se pueden denunciar las faltas administrativas que cometan servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones y personas físicas o morales que manejen o apliquen recursos públicos federales, participen en contrataciones públicas federales y/o participen en transacciones comerciales internacionales. Es así que denunciar autoridades federales será bastante sencillo, sin embargo las autoridades estatales o municipales no serán objeto de éste sistema ya que se trata de un sistema que le da vida a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es así que las pruebas que ahí se pueden aportar son de diversa índole como fotografías, audio, video, documentales, testimoniales y cualquier otra que aporte un sustento a la denuncia.

Al presentar la denuncia se tiene que seleccionar el hecho a denunciar, de los que se encuentran la no rendición de cuentas, cohecho, peculado, trafico de influencias, desvío o uso indebido de recursos públicos, utilización indebida de información privilegiada, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento ilícito, encubrimiento, desacato, simulación de conductas no graves durante la investigación, no iniciar el procedimiento correspondiente ante la autoridad, revelar la identidad de un denunciante anónimo, participación ilícita en procedimientos administrativos, soborno, colusión entre particulares en materia de contrataciones públicas, contratación indebida de ex servidores públicos y utilización de información falsa.

La página desafortunadamente en lo que va de enero del año 2020 no ha estado funcionando, sin embargo tendría una gran utilidad en los casos de funcionarios federales ya que sí se le da el uso que se debe puede ser de gran apoyo para la población por tratarse de una herramienta electrónica que permite

denunciar sin tener que presentarse ante una autoridad a la que no se le tiene confianza.

3.4. *La corrupción en Michoacán de Ocampo*

Es momento de abordar el tema de la corrupción en Michoacán, ya que se revisó el tema en el mundo, en América Latina, en México ahora se va a abordar en el caso específico del estado de Michoacán de Ocampo ya teniendo una semblanza general del tema, desde lo que es y la magnitud del problema hasta algunos indicadores que nos orientan para saber, qué no es un tema solo del estado de Michoacán pero que sí lo afecta.

En Michoacán no es muy diferente la situación a la que se vive en el país, la corrupción es un factor que prevalece en el estado incluso por encima de la media nacional.

La percepción se basa en la experiencia, ya que al contacto con las autoridades se han tenido malas experiencias, es así que “uno de cada dos michoacanos que tuvieron contacto con una autoridad en materia de seguridad pública señalaron haber sido víctimas de un acto de corrupción, de los 83 mil morelianos entrevistados, 43 mil ciudadanos, es decir el 52 por ciento, dijo haber sido sobornado por funcionarios en ministerios públicos o en dependencias de procuración y justicia”³²⁹ que en realidad es solo una pequeña muestra de la sensación de la población en general.

Siendo la autoridad en materia de seguridad pública a la que la población debe tener más confianza por lo que implica, nos encontramos que no es así por lo que la procuración de justicia en Michoacán entonces se ve seriamente sesgada por actos de corrupción en el ámbito de la justicia.

Los Michoacanos desafortunadamente en su mayoría hemos padecido en algún momento de la vida la molestia de encontrar a un servidor público que para hacer o dejar de hacer su trabajo solicita algún tipo de incentivo, es así que

³²⁹ Martínez Guadalupe, “Víctimas de corrupción por servidores de seguridad, uno de cada dos michoacanos”, *Mi Morelia.com*, agosto 16, 2019, Recuperado de: <https://www.mimorelia.com/victimas-de-corrupcion-por-servidores-de-seguridad-uno-de-cada-dos-michoacanos/>

“Michoacán se encuentra por arriba de la media nacional, pues el 50 por ciento de los ciudadanos dijo haber sido víctima de la corrupción por parte de funcionarios en materia de seguridad pública, cuando el 47.3 por ciento es a nivel federal.”³³⁰ Para que exista la paz se necesita erradicar la corrupción, empezando por las autoridades, y así logrando que la ciudadanía se concientice del efecto positivo para el propio estado de bienestar personal que cada uno de los residentes michoacanos puede ir adquiriendo al disminuir la corrupción que se vive entre la población y las entidades de gobierno, sobre todo en la aplicación de justicia ya que se convierte en un problema verdaderamente serio.

La desconfianza en las autoridades lleva a un círculo vicioso que comienza con la falta de denuncias por parte de la ciudadanía por temor.

3.5. Denuncia de la corrupción en Michoacán de Ocampo

La denuncia es el primer paso para el acceso a la justicia ya que como la voz popular lo dice *al que no habla dios no lo escucha*, sin embargo como se puede observar al sentir que la denuncia solo es perder el tiempo la población no realiza dicha denuncia, es entonces que nos encontramos con que “entre las mil 657 personas encuestadas el 70% nunca han denunciado actos de corrupción, debido a que estos factores: impunidad, desconocimiento, represalias, y, falta de información”³³¹ lo que nos lleva a la siguiente pregunta, ¿vale la pena perder tiempo para denunciar? Tomando en cuenta “los resultados, Michoacán se ubica en la media nacional posicionándose en el grado 3 del IGI-MEX de impunidad alta”³³² entonces quizás tomar la decisión sea más fácil.

La corrupción lleva a un problema más serio que solo la falta de confianza en las autoridades, ya que trae consecuencias económicas y emocionales en la población al ser víctima de un acto de éste tipo, empero de 83 mil pobladores de

³³⁰ Ídem

³³¹ Casillas Sayra, Soborno y enriquecimiento, principales prácticas de corrupción en Michoacán: SEA, Mi Morelia.com, lunes, noviembre, 25, 2019. Recuperado de: <https://www.mimorelia.com/soborno-y-enriquecimiento-principales-practicas-de-corrupcion-en-michoacan-sea/>

³³² IGI-MEX, Resultados para cada entidad federativa, Recuperado de: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_digital_michoacan.pdf

Morelia entrevistados, “43 mil dijeron que sí vivieron actos de corrupción, es decir el 52 por ciento, en el municipio de Uruapan, de 29 mil personas, 17 mil han vivido un acto, es decir, 58 por ciento, y en Lázaro Cárdenas, de 7 mil 600 que han tenido contacto con funcionarios en materia de seguridad, mil 846 ciudadanos dijeron haber pasado por lo mismo, es decir, el 24 por ciento.”³³³ Entonces, con datos como éstos, podemos observar que la autoridad utiliza el poder que del que está dotado para enriquecerse, lo que claramente va en sentido contrario al deber ser de su creación y mantenimiento.

La cifra de personas víctimas de corrupción es proporcional al resultado en materia de ausencia de denuncia ya que “se estima que los delitos no registrados corresponden al 93.6% del total”³³⁴ es así que las víctimas de un delito profieren no se re victimizadas al presentar una denuncia y que no suceda absolutamente nada.

Es así que aún y cuando observamos delitos que se persiguen de oficio, tampoco hay resultados como se muestra ya que “del total de denuncias por homicidios, sólo se encarcelan al 8% de ellas, por su parte, del total de averiguaciones por homicidio, se encarcelan al 8.9%.”³³⁵ lo que representa una cifra bastante baja y aunado a ello el delito es grave, por lo que en teoría tendría que haber una sanción para aquellos que lo cometen. Sin embargo en delitos que no son considerados como graves la situación se vuelve más difícil ya que no solo se trata de la burocracia y revictimización, como ya se revisó en apartados anteriores es un gasto extra para la víctima desde el traslado hasta los posibles pagos de sobornos y es uno de los factores que influyen para que la población no denuncie.

A nivel nacional nos encontramos que Michoacán de acuerdo a los datos que se están revisando es el estado con la cifra más baja, “lo que podría sugerir que un porcentaje de los presuntos inculpados permanecen en las calles y que el

³³³ Martínez Guadalupe, “Víctimas de corrupción por servidores de seguridad, uno de cada dos michoacanos”, Op. Cit.

³³⁴ IGI-MEX, Resultados para cada entidad federativa, Recuperado de: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_digital_michoacan.pdf

³³⁵ Ídem

sistema de justicia carece de capacidades para desarrollar su labor”³³⁶ lo que aumenta la criminalidad en las calles y los problemas sociales que se dan por el miedo y la corrupción.

Nos encontramos incluso con opiniones que afirman que “también están las causas institucionales como la impunidad, las faltas administrativas, los malos diseños institucionales, como el del propio Sistema Estatal Anticorrupción que vuelven muy lentos los resultados o que de plano los obstaculizan”³³⁷ con las que coincidimos ya que como se ha venido observando a lo largo de la presente investigación se necesita un ente libre de corrupción para acabar con ella.

La corrupción es un problema multifactorial y se ha revisado que no es una sola causa la que lo origina, sí no es en su conjunto el resultado de años de malas prácticas que se han hecho una anticultura, encontramos que la integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, Elizabeth Vázquez Bernal, asegura que: “de la totalidad de los encuestados, el 47 por ciento consideró que los bajos salarios generan corrupción, 69 ciento por falta de regulación, 79 por ciento cree que impunidad impulsa la corrupción y 70 por ciento que es por deficiencia del sistema legal y judicial del estado”³³⁸ que se trata del mismo círculo que estamos estudiando.

La confianza como parte fundamental para que un sistema funcione por tratarse de seres humanos con los que se trabaja, a los que se tiene que concientizar y capacitar, podemos hacer una reflexión sobre el porqué de que “el 70 por ciento de los mil 657 encuestados, consideran que en Michoacán el sistema legal y judicial es ineficiente”³³⁹ ¿será que solo es una consecuencia del círculo vicioso de corrupción al que nos referimos?

³³⁶ Ídem

³³⁷ Hernández Marín, Rebeca, Agencia Quadratín, “La corrupción en Michoacán está institucionalizada y generalizada: SEA, 17 de junio de 2019, Recuperado de: <https://www.quadratín.com.mx/principal/la-corrupcion-en-michoacan-esta-institucionalizada-y-generalizada-sea/>

³³⁸ Ídem

³³⁹ Monreal, Patricia, “Impunidad es la gran impulsora de la corrupción, consideran michoacanos”, Revolución 3.0, 25 de noviembre de 2019, Recuperado de: <https://revolucion.news/impunidad-la-gran-impulsora-la-corrupcion-consideran-michoacanos/>

3.6. Reflexiones capitulares

Para terminar el presente capítulo es importante puntualizar que la corrupción trae consecuencias graves en los michoacanos víctimas de algún delito en cuanto a:

- Salud emocional;
- Economía familiar;
- Percepción de inseguridad; y
- Falta de denuncia.

Se dejó al final el elemento de falta de denuncia ya que cómo se observó en éste último apartado la falta de denuncia es el reflejo de todas las anteriores y que trae como consecuencias:

- Mayor incidencia delictiva;
- Impunidad;
- No acceso a la justicia

Es entonces que la corrupción trae aparejados problemas sociales que en la medida que crece una crecen los otros y viceversa. El hecho de que la población en Michoacán se sienta insegura al denunciar cuando es víctima de un delito ante las autoridades y que prefiera callar por miedo a cualquiera de los factores ya mencionados entre los que se encuentran el hecho de que la misma autoridad sea parte de la delincuencia, el miedo de ser objeto de represalias por parte de los mismos delincuentes o el simple hecho de gastar dinero para denunciar y hacer los trámites correspondientes y que sea una carpeta más que se archive o no se le dé trámite.

Así como se observó a lo largo del presente capítulo la propia ineficacia de las autoridades se ve reflejada en la confianza que la población tiene en ellas, es así que las autoridades de proximidad son las consideradas más corruptas y los agentes del ministerio público en segundo lugar, lo que impacta en la impartición de justicia como se pudo observar a lo largo del capítulo. La corrupción llega a tal

nivel que ni siquiera en el caso de los homicidios se logra el objetivo a pesar de que se persiguen de oficio.

La corrupción no solo se trata del intercambio monetario y un favor político, va más allá y tiene consecuencias en la vida de todos los que habitamos en un Estado corrupto como lo es México, parece que la cultura en América Latina es de ser corruptos sin embargo como se observa México está ubicado en los peores lugares y no solo del continente, sí no del mundo. Entonces no solo se trata de Michoacán que de acuerdo con la encuestadora Mitofsky en su “#RankingMITOFSKY” Capítulo: “Gobernadores y gobernadoras de México, aprobación ciudadana” de DICIEMBRE 2019 en su boletín número 5, Michoacán se ubicó en el último lugar de aprobación a su gobernador lo que representa un indicador de que algo no funciona bien en el estado de Michoacán y se tiene que corregir.

Michoacán se encuentra en un momento crítico para cambiar la situación de violencia a través del combate a la corrupción sobre todo en cuanto a lo concerniente a fuerzas de seguridad pública, procuración y administración de justicia ya que de no ser así el problema puede llegar a tal grado que la población decida hacer justicia por sí misma y entrar en un estado anárquico.

Se debe considerar el combate a la corrupción como una prioridad dentro de los sistemas políticos, sociales y jurídicos para crear una cultura, detectar, prevenir y sancionar los hechos de corrupción.

Capítulo 4

El Sistema Estatal Anticorrupción

SUMARIO: *Introducción; 4.1. El Sistema Nacional Anticorrupción; 4.2. El Sistema Estatal Anticorrupción; 4.3. Reflexiones capitulares.*

Introducción

Los Sistemas tanto Estatales como el Nacional Anticorrupción, son sistemas coordinadores de las autoridades que en materia de corrupción buscan generar políticas públicas para erradicar la corrupción a través de la prevención. Los Sistemas no son coercitivos: buscan, mediante recomendaciones no vinculantes, que los funcionarios no realicen actos de corrupción.

Los Sistemas anticorrupción tanto el nacional como los estatales, en general se han construido sobre la base, tanto de la CPEUM (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos), como en la Constituciones locales.

En el caso del presente estudio, analizaremos la CPEMO (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo). También se abordan las leyes tanto Nacional como las respectivas leyes locales. En el presente capítulo, de manera muy precisa se revisará el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Estatal Anticorrupción para poder determinar específicamente los alcances reales que tienen en cuanto a sistemas. Observaremos datos del INEGI para complementar la información contenida en el presente trabajo de investigación y así probar o no la hipótesis que propusimos al iniciar estos trabajos.

4.1. *El Sistema Nacional Anticorrupción*

El SNA (Sistema Nacional Anticorrupción) es producto de un decreto publicado en el DOF (Diario Oficial de la Federación) el día 27 de mayo del año 2015, decreto que trae como resultado el artículo 113 de la CPEUM que dice que el SNA es la “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”³⁴⁰ siendo así que el mismo artículo menciona las bases mínimas para el cumplimiento del objeto del SNA.

El SNA contará con un Comité Coordinador y un comité de participación ciudadana. El Comité Coordinador estará integrado por los titulares de: “la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana”³⁴¹ que están coordinados para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El Comité Coordinador es el que “podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades”³⁴² destinatarias, lo que quiere decir que no las puede obligar a que las cumplan o imponer una sanción ante el incumplimiento de las mismas. Las recomendaciones se emiten “con el objeto de que [las autoridades destinatarias] adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno”³⁴³ que tienen que llevar un seguimiento que se da a través del informe de las autoridades destinatarias sobre el cumplimiento o incumplimiento de la recomendación como la propia CPEUM lo

³⁴⁰ Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit.

³⁴¹ Ídem

³⁴² Ídem

³⁴³ Ídem

indica en el artículo 113 “Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas”³⁴⁴ sin embargo el comité no tiene atribuciones para sancionar a las autoridades que no cumplan con las recomendaciones.

Mientras que el Comité de Participación Ciudadana del Sistema se deberá integrar por: “cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.”³⁴⁵ Es entonces que el SNA está integrados por estos Comités sin embargo solo puede emitir recomendaciones no vinculantes.

EL H. Congreso tiene facultades para expedir las leyes que sirvan como base del SNA, por lo que al crearse el SNA se crearon y modificaron algunas leyes que se muestran en el siguiente cuadro

Cuadro 1. Leyes SNA

Nueva creación	● Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)
	● Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)
	● Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LTFJA)
	● Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)
Reforma	● Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LPGR)
	● Código Penal Federal (CPF)
	● Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LAPF)

Fuente: Elaboración propia

Es entonces que se crean o modifican las leyes con la finalidad en primer lugar para establecer las bases de coordinación para el funcionamiento del SNA con la LGSNA, para establecer las competencias de los órdenes de gobierno y las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos se crea la LGRA, el TFJA forma parte del SNA, por lo que la LTFJA rige todo lo concerniente

³⁴⁴ Ídem

³⁴⁵ Ídem

al TFJA, por otra parte la LFRCF se creó con el SNA y contiene lo concerniente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La LPGR se reforma para dar paso a la LFGR y así establecer las funciones y atribuciones de la FGR, teniendo entre otras a la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción que atañan directamente en el propósito del SNA. Se reforma también el CPF, para armonizarse con el SNA, incluyendo entonces un título sobre Delitos por hechos de corrupción y por último la LAPF, se reforma para establecer el papel que tendría la SFP en el combate a la corrupción estableciendo así las funciones de ésta secretaría como parte del Comité Coordinador del SNA.

Es así que a través de las reformas y creación de leyes se busca integrar un sistema a nivel nacional eficaz en el combate de la corrupción, que pueda hacer un diseño de políticas públicas funcionales además de su promoción y constante evaluación, por ello está integrado por los titulares y representantes de los organismos interesados en el combate a la corrupción.

La idea de tener un sistema coordinador es la promoción del intercambio de ideas, experiencias e información de cada una de las demás entidades que conforman el SNA, es así que tanto los titulares como los representantes de las mismas están enfocados en el mismo objetivo, pero con visiones diversas de acuerdo al ángulo que les proporcione la institución en la que se encuentren laborando.

4.1.1. Funciones del Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA es la coordinación entre los diversos órganos que tienen como fin el combate a la corrupción en México a nivel federal, entre las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para que todas éstas tengan una base común sobre la prevención de los hechos de corrupción y faltas administrativas. El SNA da una pauta para la emisión de políticas públicas integrales para combatir la corrupción con lo que se busca no solo prevenirla, sí no acabar con ella.

El SNA se rige por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que en su segundo artículo establece que los objetivos de la ley son:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;
- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;
- IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno³⁴⁶

Lo que nos da un parámetro para comprender qué es el SNA, su

³⁴⁶ Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Op. Cit.*

integración y funciones, ya que en la ley en comento se tratan todos estos aspectos, en la primera fracción nos encontramos que nos habla del establecimiento de los mecanismos a través de los que los órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México se ponen de acuerdo para como lo dice la segunda fracción establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.

También se observa en la tercera fracción que el SNA busca establecer bases para la emisión de políticas públicas para el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos cómo se menciona en la cita anterior, es observable que la ley genera directrices básicas para la coordinación de las autoridades competentes con el fin de generar de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción, que es lo que tendrá que hacer el SNA, a través de políticas públicas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.

La ley tiene como objetivo la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, que a través de los integrantes del propio SNA se coordinaran las autoridades para la generación de acciones que lleven al cumplimiento de los objetivos de la ley y que a su vez son objetivos del propio SNA.

Es así que en el artículo sexto encontramos que el SNA tiene por objeto: “establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”³⁴⁷ Con lo que de cumplirse se cumple con uno de los objetivos de la propia ley que es la erradicación de la corrupción.

Dentro del mismo artículo sexto se encuentra que el SNA es “una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia. Las

³⁴⁷ Ídem

políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos. La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.”³⁴⁸ Lo que quiere decir que funciona al coordinar a los interesados en el combate a la corrupción para combinar sus conocimientos y diferencia de visión de los integrantes del sistema de acuerdo con la instancia de procedencia.

De acuerdo con el séptimo artículo el SNA está integrado por:

- I. Los integrantes del Comité Coordinador;
- II. El Comité de Participación Ciudadana;
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.³⁴⁹

Es entonces que estas personas plantearán posibles soluciones para la generación de políticas públicas para hacer eficiente la política anticorrupción a través de la prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción, lo que se hará a través de la organización de los implicados en materia anticorrupción.

4.2. El Sistema Estatal Anticorrupción

Es momento de abordar lo referente al Sistema Estatal Anticorrupción SEA ya que es el tema que nos concierne, referente al estado de Michoacán de Ocampo, que se integra y funciona de manera similar al SNA ya que las leyes estatales en materia de anticorrupción siguen los lineamientos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para conformar los sistemas locales.

El SEA en Michoacán es un sistema que busca coordinar a las autoridades implicadas en el combate a la corrupción con la finalidad de prevenir, detectar, controlar y sancionar la corrupción con la finalidad de erradicarla, es así que como se estudiara más adelante el SEA se crea gracias al decreto número 367, el 18 de

³⁴⁸ Ídem

³⁴⁹ Ídem

julio de 2017, que crea la ley que le dará vida.

Dicha ley, en su artículo séptimo, el SEA se integra por:

- I. El Comité; y,
- II. El Comité de Participación Ciudadana.³⁵⁰

Para comprender esto se necesita saber cuáles son las funciones de ambos y así poder conocer los alcances reales del SEA en Michoacán, es así que en el siguiente apartado se abordarán de manera particular.

4.2.1. *Funciones del El Sistema Estatal Anticorrupción*

Primero que nada es necesario hacer referencia a que los sistemas locales de acuerdo con el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción menciona que “las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales”³⁵¹ la cual en el caso del estado de Michoacán de Ocampo es similar a la LGSNA.

Las bases que de acuerdo a la LGSNA deben contener las leyes locales son:

- I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional;
- II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;
- III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;
- IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;
- V. Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta

³⁵⁰Congreso Del Estado, “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo”, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, del 18 de julio de 2017. Recuperado de: <http://laipdocs.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/04/Ley-del-Sistema-Estatal-Anticorrupci%C3%B3n-para-el-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo-2018.pdf>

³⁵¹ Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, Op. Cit.

de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional;

VI. La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y

VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.³⁵²

Es así que como ya se mencionó el SEA Michoacán se encuentra integrado por el Comité y el Comité de Participación Ciudadana, el primero de acuerdo con el artículo 8 de la ley del Sistema Estatal Anticorrupción es: “la instancia administrativa, encargada de la coordinación, evaluación y seguimiento del Sistema Estatal en su conjunto”³⁵³ lo que quiere decir que será el coordinador y encargado de evaluar y dar seguimiento a las acciones emprendidas por el Sistema Estatal, que para lograrlo tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- I. Elaborar su programa de trabajo anual[...];
- II. Establecer las bases y principios para la efectiva **coordinación de sus integrantes**;
- III. **Diseñar, aprobar y promover las políticas públicas** en la materia que corresponda, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;
- IV. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, [...];
- V. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, [...] acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;
- VI. Requerir información a los Órganos del Estado respecto del cumplimiento de las políticas públicas implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación [...];

³⁵² Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, Op. Cit.

³⁵³ Congreso De Michoacán De Ocampo, “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo”, Op. Cit.

VII. Determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, **control y de prevención y disuasión** de faltas administrativas y **hechos de corrupción**, en especial sobre las causas que los generan;

VIII. Publicar [en el POE...] un informe anual que contenga los avances y resultados de las funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. [...];

IX. Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a los Órganos del Estado y darles seguimiento en términos de esta Ley;

X. Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre las materias relacionadas con el Sistema Estatal generen los Órganos del Estado;

XI. Proporcionar datos e información a la Plataforma Digital Estatal [...];

XII. Promover y celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal;

XIII. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de [...] hechos de corrupción, [...] accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital Estatal;

XIV. Recibir y canalizar a través de la Secretaría Ejecutiva las denuncias ciudadanas en materia anticorrupción; y,

XV. [...] ³⁵⁴

Es entonces que el Comité tiene entre sus atribuciones la emisión de recomendaciones públicas sin embargo éstas no son vinculantes, se busca que a través de la organización de los entes relacionados con la materia anticorrupción se obtenga una mayor cantidad de información y de ese modo se trata de prevenir, creando políticas públicas para la disuasión de las causas de la corrupción.

Por otro lado, los integrantes de dicho comité serán, según el artículo noveno:

³⁵⁴ Congreso De Michoacán De Ocampo, “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo”, Op. Cit.

- I. El Presidente del Comité de Participación Ciudadana [...];
- II. El Auditor Superior de Michoacán;
- III. El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción;
- IV. El Secretario de Contraloría del Estado;
- V. El Presidente del Consejo del Poder Judicial;
- VI. El Presidente del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- VII. El Presidente del [TJAEM]; y,
- VIII. Tres titulares de los órganos internos de control municipal [...]³⁵⁵

Lo que permite que al estar todos en coordinación puedan opinar desde la visión de donde trabajan y así compartir la perspectiva, creando una visión más amplia para la propuesta de políticas públicas que contribuyan realmente a la prevención de la corrupción.

4.2.2. Alcances reales del Sistema Estatal Anticorrupción

De acuerdo al INEGI, en la distribución del porcentaje de la población de 18 años y más, por entidad federativa según percepción de la inseguridad en su entidad federativa, entre marzo y abril de 2011 a 2019, Michoacán ha crecido en la percepción de inseguridad desde la implementación del SEA en 2017, es así que en 2011 el 76.1 por ciento de los michoacanos entrevistados se sentían inseguros, mientras que para 2013 ya el 80.3% de los entrevistados se sentía inseguro, disminuyendo la cifra en 2015 a 79.8% y en 2017 a 77.6% que es el año en que se crea el SEA, sin embargo para 2019, aumento a 80.2% la cifra de percepción de inseguridad que cómo se observó en capítulos anteriores tiene que ver con la incidencia de corrupción.

En la siguiente imagen se muestra una tabla comparativa del INEGI, desde 2011 hasta 2019 de la percepción de inseguridad en el Estado de

³⁵⁵ Congreso De Michoacán De Ocampo, “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo”, Op. Cit.

Michoacán de Ocampo.

Imagen 23. Percepción de inseguridad en Michoacán

Entidad	Porcentaje								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Michoacán de Ocampo	76.1	76.0	80.3	82.0	79.8	71.7	77.6	81.9	80.2

Fuente: INEGI, "Percepción sobre seguridad pública"³⁵⁶

Cómo se puede observar en el tiempo que el SEA ha estado operando en Michoacán no se ha visto un cambio favorable en la materia de seguridad, por ello es que para mostrar la percepción de seguridad se va a recurrir al ENCIG 2017, con la finalidad de comparar los datos del 2015 (antes de la creación SEA) y de 2017 (después de la creación del SEA), que como muestra el INEGI, no ha habido un cambio significativo, respecto a la muestra anterior, lo que representa un indicativo que sugiere que no están teniendo resultados positivos las acciones del SEA.

Imagen 24. Percepción de la frecuencia de corrupción en Michoacán

Percepción sobre la frecuencia de corrupción				ENCIG 2017		Entidades Federativas	
Porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son <i>frecuentes o muy frecuentes</i> en su entidad federativa.						A la baja ↓	1
						A la alza ↑	13
						Sin cambio ↔	18
Entidad	Actos de corrupción frecuentes			Entidad	Actos de corrupción frecuentes		
	2015	2017	Cambio (%)		2015	2017	Cambio (%)
Michoacán	90.7	90.0	-0.8 ^{la}				

Fuente: INEGI, 2017, ENCIG.³⁵⁷

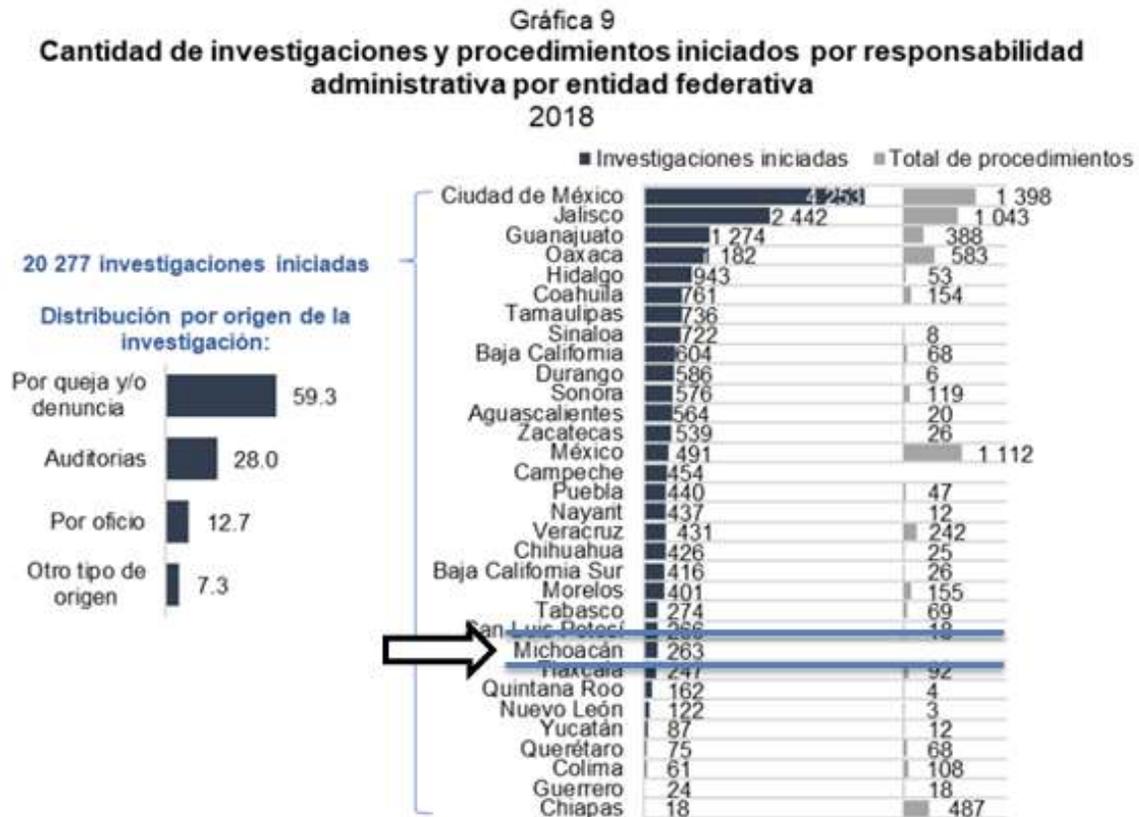
En Michoacán puede deberse a que aunque se denuncie no se inician

³⁵⁶ Distribución del porcentaje de la población de 18 años y más, por entidad federativa según percepción de la inseguridad en su entidad federativa, entre marzo y abril, Michoacán. INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/>

³⁵⁷ Percepción de frecuencia de corrupción, ENCIG, INEGI, 2017.

procedimientos en contra de los presuntos responsables, es así que en 2018 de 263 investigaciones iniciadas no hubo procedimientos para castigar a los presuntos responsables como se muestra en la siguiente imagen.

Imagen 25. Gráfica de investigaciones y procedimientos iniciados por responsabilidad administrativa en Michoacán.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario estatales 2019³⁵⁸

Se debe recordar que una vez concluida la investigación sobre la presunta falta administrativa, la autoridad substanciadora admite el informe de presunta responsabilidad administrativa y comienza el procedimiento de responsabilidad administrativa, con el cual se determina la existencia o no de la falta; y en caso de tratarse de faltas graves, también se da aviso a la FEA.

Durante 2018 como se muestra en la imagen 25, en Campeche, Michoacán

³⁵⁸ INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario estatales 2019. Comunicado de prensa 644/2019, del 5 de diciembre de 2019, p. 13. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/corrupcion2019_Nal.pdf

y Tamaulipas no se iniciaron procedimientos de responsabilidad administrativa. Lo que no indica que no existan servidores públicos que incurran en faltas, más bien indica el nivel de corrupción existente dentro de la propia FEA.

“En 2018 se sancionaron un total de 6 988 servidores públicos en 27 entidades federativas”³⁵⁹, entre los que no figuran funcionarios de Michoacán. La importancia de conocer las cifras sobre los procesos contra servidores públicos radica en poder comparar la percepción de corrupción, el número de denuncias, la percepción de inseguridad y los procesos contra servidores públicos para formar un criterio sobre la posible relación que existe con el hecho de la existencia de la corrupción.

4.3. Reflexiones capitulares

El SEA se trata de un sistema que coordina a los titulares de las instituciones que tienen como interés común el combate a la corrupción, el Sistema está integrado cómo ya se revisó dentro del presente capítulo por el Comité y el Comité de Participación Ciudadana”.³⁶⁰ El primero por su parte se integra por:

- I. El Presidente del Comité de Participación Ciudadana [...];
- II. El Auditor Superior de Michoacán;
- III. El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción;
- IV. El Secretario de Contraloría del Estado;
- V. El Presidente del Consejo del Poder Judicial;
- VI. El Presidente del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- VII. El Presidente del [TJAEM]; y,
- VIII. Tres titulares de los órganos internos de control municipal [...]³⁶¹

Mientras que el Comité de Participación Ciudadana estará integrado por:

³⁵⁹ Ídem.

³⁶⁰ Congreso Del Estado, “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo”, *Op. Cit.*

³⁶¹ Ídem

“cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción”³⁶² lo que hace que en teoría se coordinen a aquellas personas que pueden realizar acciones para terminar con la corrupción ya que se encuentran en instituciones clave para ello sumando así la voz ciudadana.

Ahora bien al detenernos a analizar todo lo que se ha revisado desde el primer capítulo hasta el momento podemos percatarnos que la ley es fantástica y de aplicarse realmente por personas incorruptibles no existirían delitos, viviríamos en un Estado utópico, desafortunadamente eso no es así y las estadísticas nos muestran una realidad de un México y en específico de un Michoacán muy corrupto y ello contribuye a la percepción de corrupción y de inseguridad lo que alienta a la comisión de delitos por la baja probabilidad de recibir una sanción gracias a la posibilidad que abre la corrupción de dejar hacer, dejar pasar.

³⁶² Ídem

Conclusiones

Dentro del presente apartado es importante recordar los objetivos de la investigación para así no perder el rumbo de la misma. Nuestro objetivo general fue proponer cómo se pueden eliminar los esquemas de corrupción en que incurren algunos policías investigadores para generar seguridad en las personas y sus patrimonios en Michoacán. Para lo cual es necesario primero abordar los objetivos específicos que son:

Primero. Definir la corrupción y el objetivo del policía como servidor público. Objetivo que se ve reflejado en el primer capítulo en donde se establece la relación directa entre el policía y el Estado al tener una relación laboral con él. Es entonces que el policía sí es un servidor público y entonces es objeto de responsabilidad por actos de corrupción. Se hace necesario ahora retomar que la corrupción es cualquier acto en el que participe un servidor público en el que a cambio de un beneficio económico, social o de poder para sí mismo o para otro utilice el cargo público que el Estado le confirió para el bienestar común.

Segundo. Identificar si existen fundamentos jurídicos que amparen a la población ante actos de corrupción y el proceso contra estos. Éste segundo objetivo se puede ver cumplido en el segundo y cuarto capítulos ya que nos hablan de la legislación aplicable en la materia, con lo que se puede decir que la población en México puede denunciar actos de corrupción ya que existen diversos mecanismos para el combate a la misma. Sin embargo a pesar de existir una legislación que ampara derechos, a la hora de su ejecución el capital humano no siempre funciona como debería, es así que la población no confía en las autoridades para denunciar.

Tercero. Determinar si la ley ha cumplido con su objetivo a través de

estadísticas. Las estadísticas que se observan en el tercer capítulo son un claro ejemplo de que los casos de los que se habla en la justificación del presente proyecto, no son casos aislados, que la corrupción en México es el pan de cada día ya que desafortunadamente son redes que se tejen y que crean una anticultura desde el hogar hasta las esferas más altas de poder y no solo en Michoacán, sí no en México.

Cuarto. Realizar un diagnóstico de la situación actual en Michoacán respecto al Sistema Estatal Anticorrupción. El SEA en Michoacán no funciona como debería ya que a pesar que desde ya hace cinco años se han iniciado los trabajos para que dicho sistema funcione y de acuerdo a la ley se generen propuestas para combatir la corrupción desde la prevención, coordinando a todos los agentes interesados en el ámbito anticorrupción y representantes de la ciudadanía no se ha visto reflejada una mejoría en el tema de corrupción desde la percepción de la corrupción y seguridad en Michoacán.

Quinto. Generar una propuesta con base en la teoría, la ley, la estadística y las entrevistas para mejorar la situación actual en cuanto a la corrupción. Para dar cumplimiento a éste objetivo es necesario tomar en cuenta los puntos a mejorar que de acuerdo con lo ya revisado en el trabajo de tesis son:

- En cuanto a los servidores públicos en éste caso policías;
- Mejora salarial;
- Capacitación y adiestramiento para el trato humano a las personas;
- Sanciones reales a quienes cometan actos de corrupción.

En cuanto a la sociedad:

- Concientización real del costo beneficio de la no corrupción;
- Educación en valores a través de los medios de difusión masiva;
- Vinculación de las instituciones educativas desde preescolar hasta educación superior para la realización constante de talleres concientización;
- Aplicación de la ley cuando se cometan delitos de corrupción.

En cuanto al SEA:

- Trabajo en equipo;
- Coordinación real;
- Vinculación con las instituciones educativas;
- Difusión masiva de información;

Con esto se lograría profesionalizar los recursos humanos que son quienes incurren en actos de corrupción, cambiar el contexto cultural de la población a través de la educación y a mediano plazo se genera un cambio político para poco a poco ir rompiendo con esas redes de corrupción que sin duda tienen un costo muy alto.

Es entonces que se debe realizar un esfuerzo multidisciplinario en el que el SEA juega un papel fundamental de implementarse adecuadamente ya que la generación y puesta en práctica de políticas públicas como las que éste sistema tiene entre sus atribuciones puede lograr un cambio real en los esquemas anticorrupción, sin embargo sí es necesario que aquellos que lo integran sean personas integras y sin afinidades partidistas ya que eso va a contribuir en gran medida para que no se tengan que proteger los unos con los otros y así realmente llegar a tener justicia en cuanto a corrupción.

El impacto que tendría un Michoacán sin corrupción sería en primer lugar confianza de la población en las autoridades, lo que detonaría en el poder denunciar y saber que se va a hacer justicia. En segundo lugar se reducirían las pérdidas económicas e incluso se incentivaría la inversión en el estado mejorando así la economía familiar y con ello la del estado. En tercer lugar se generaría mayor seguridad pública ya que al no existir corrupción cada uno hace lo que le toca y estando capacitado para ello lo hará de la mejor manera y al tratarse en éste caso la investigación de los policías de investigación e incluso agentes del Ministerio Público, se lograría que el estado cumpla con su obligación de brindar seguridad a su población ya que el policía en Michoacán que incumple con su deber de servir y se sirve de ese poder genera terror a la población michoacana.