

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Especialidad en Integridad Pública y Estrategias Anticorrupción



Medidas de protección durante la investigación, substanciación y resolución de presuntas responsabilidades administrativas en el Banco de México

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
**ESPECIALISTA EN INTEGRIDAD PÚBLICA Y ESTRATEGIAS
ANTICORRUPCIÓN**

Presenta: **ERICK MONTES DE OCA MEZA**

Tutora **ENRIQUETA BENÍTEZ LÓPEZ**

Tlaquepaque, Jalisco. diciembre de 2023.

Resumen

La corrupción como problema sistémico, es una práctica arraigada mediante la cual se pretende obtener un trato preferencial o diferenciado a cambio de algún beneficio personal o económico; en el ámbito público, se manifiesta, entre otras modalidades, a través de las acciones y omisiones de las personas servidoras públicas y particulares que intervienen en el desarrollo y ejercicio del gasto público, impactando negativamente el ámbito económico, político y social de los Estados. Para su combate efectivo han sido empleados instrumentos convencionales, legales y herramientas, tales como las medidas de protección a testigos y denunciantes, mismas que deberán otorgarse, implementarse y seguirse, durante la investigación, sustanciación y resolución de faltas administrativas, en estricto apego a la normatividad aplicable y a los derechos humanos.

Abstract

Corruption as a systemic problem is a deep-rooted practice through which it is intended to obtain preferential treatment in exchange for some personal or economic benefit; In the public sphere, it is manifested, among other ways through the actions and omissions of public servants and individuals who intervene in the development and exercise of public spending, negatively impacting the economic, political and social sphere of the countries. For its effective combat, conventional, legal instruments and tools have been used, such as protection measures for witnesses and complainants, which must be granted, implemented and followed, during the investigation, substantiation and resolution of administrative offenses, in strict accordance with applicable regulations and human rights.

Palabras Clave: Corrupción, medidas de protección, testigos, denunciantes, Banco, México.

Key Words: *Corruption, protection measures for witnesses and complainants, Mexican Central Bank.*

ÍNDICE DE CONTENIDO

Medidas de protección durante la investigación, substanciación y resolución de presuntas responsabilidades administrativas en el Banco de México	1
INTRODUCCIÓN	4
JUSTIFICACIÓN	6
OBJETIVOS	8
Objetivo general	8
Objetivos específicos.....	8
DELIMITACIÓN ESPACIO-TEMPORAL	9
CAPÍTULO I	10
CORRUPCIÓN	10
1.1 Antecedentes	10
1.2 Definición de corrupción	12
1.3 Causas y efectos de la corrupción	14
CAPÍTULO II	15
MEDIDAS DE PROTECCIÓN	15
2.1 Antecedentes	16
2.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	18
2.3 Convención Interamericana contra la Corrupción	19
2.4 Mejores prácticas internacionales	20
2.5 Medidas de protección en el ámbito nacional	22
2.6 Protocolo de protección para personas alertadoras de la corrupción	27
CAPÍTULO III	29
BANCO DE MÉXICO	29
3.1 Marco jurídico aplicable.....	29
3.2 Retos y oportunidades.....	31
3.3 Propuesta.....	33
CONCLUSIONES	36
FUENTES CONSULTADAS:	38

INTRODUCCIÓN

Reconocemos a la corrupción como un fenómeno global que ha cobrado relevancia debido a su impacto económico y social. Si bien no tiene una definición inequívoca, ni cuenta con indicadores cualitativos o cuantitativos para su medición, si es perceptible su impacto en el destino de los recursos, en la ineficiencia de la prestación de un servicio y en las competencias comerciales sesgadas, en otras palabras, repercute en la desigualdad e injusticia.¹

El estudio de este fenómeno se ha profundizado con el paso del tiempo, por ello el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, manifestó al Consejo de Seguridad de la ONU que: *...los números muestran el sorprendente alcance de este problema...*, pues se estima que la corrupción anualmente cuesta al menos 2,6 billones de dólares, equivalente al 5% del producto interno bruto mundial.²

Asimismo, el Secretario refirió que la corrupción **(i)** roba escuelas, hospitales y fondos vitales; **(ii)** destruye las instituciones, enriquece funcionarios e ignora la criminalidad; **(iii)** priva a las personas de sus derechos y ahuyenta la inversión extranjera; **(iv)** fomenta la falta de credibilidad en el gobierno, la disfunción política y la desunión social.³

En ese orden de ideas, Transparencia Internacional (*Transparency International: The global coalition against corruption*) publicó el Índice de Percepción de la Corrupción de 2022, mismo que constituye el instrumento internacional más relevante en medición de percepción de la corrupción y que registra la opinión de analistas, personas expertas y de negocios de diversos países sobre la situación que guarda la corrupción en cada uno de los Estados evaluados, este ubica para el

¹ Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. Número, Documentos de Análisis y Estadística, Volumen 1, núm. 07, julio-septiembre 2015, colección INEGI, p.IX. Disponible en: [Corrupción: una revisión conceptual y metodológica \(unam.mx\)](#), consultado el 20 de noviembre de 2023.

² ONU. Noticias. Mirada Global Historias Humanas. "[La corrupción le cuesta al mundo 2.6 billones de dólares al año](#)", 10 de septiembre de 2018. Disponible en: [La corrupción le cuesta al mundo 2.6 billones de dólares al año | Noticias ONU](#), consultado el 20 de noviembre de 2023

³Idem.

año 2022 a nuestro país en el lugar número 126 de los países percibidos como más corruptos de 180 naciones evaluadas.⁴

Debe resaltarse, la correspondencia existente entre la percepción de un país como corrupto y el subdesarrollo de sus economías, de ahí que afecte principalmente a países en vías de desarrollo, como lo es el caso mexicano. En el caso concreto de México, la corrupción genera un costo aproximado del 10% del Producto Interno Bruto⁵. En adición a lo anterior el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* publicado por la organización de la sociedad civil *Transparencia Mexicana*, al año 2010, arroja como datos orientadores que se identificaron: **(i)** que aproximadamente 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales así como en concesiones y servicios administrados por particulares; **(ii)** los hogares mexicanos pagaron en concepto de *mordidas* alrededor de \$165.00 MXN; **(iii)** y para acceder o facilitar servicios públicos se destinaron más de 32 millones de pesos.⁶

Como se ha referido en los párrafos anteriores, al tratarse de un fenómeno multifactorial y multicausal, para su combate efectivo requiere la participación individual aunada a los sectores públicos, privados y sociales. De ahí la necesidad de reflexionar sobre las vías de combate efectivo desde múltiples ángulos, que brinden soluciones a la medida del problema que se enfrenta.

Al efecto, en el primer capítulo del presente documento se analizará qué es la corrupción y sus consecuencias en el caso mexicano para, acotar su marco jurídico aplicable, así como las herramientas para el combate efectivo a la corrupción, dentro de éstas, las medidas de protección hacia las personas testigos y denunciantes.

⁴ TI. Transparency Internacional: the global coalition against corruption. Disponible en: [About - Transparency.org](https://www.transparency.org), consultado el 20 de noviembre de 2023.

⁵ Forbes: Corrupción le cuesta a México hasta 10% del PIB: OCDE. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/pib-mexico-corrupcion-ocde/>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

⁶ TM. Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010. Disponible en: [Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno \(INCBG\) | Transparencia Mexicana Transparencia Mexicana \(tm.org.mx\)](https://www.transparenciamexicana.org.mx/), consultado el 20 de noviembre de 2023.

En el segundo capítulo se estudiarán, en lo específico las medidas de protección como herramientas de las disposiciones normativas aplicables en materia de combate a la corrupción.

Por último, en el tercer capítulo, se abordará la implementación de las medidas de protección a testigos y denunciantes, en el organismo constitucional público autónomo, Banco de México, con la finalidad de analizar la eficacia de su instauración y otorgamiento, en su caso, identificar los retos y oportunidades de los procesos con que actualmente cuenta dicho Banco Central, para el combate a la corrupción, así como identificar un panorama general para su aplicación.

JUSTIFICACIÓN

Este trabajo surge ante la necesidad de proponer canales efectivos que den solución a las problemáticas derivadas de las prácticas de corrupción dentro de la administración pública federal, en lo específico mediante la adopción de herramientas normativas que fomenten la denuncia y participación de personas que hayan participado o tengan conocimiento de hechos presuntamente constitutivos de corrupción.

Está sobrado decir que, si bien México cuenta con un marco de combate específico a los hechos de corrupción, este no es suficiente por sí mismo para combatirlos, pues para ello se requiere la participación social y de funcionarios para su aplicación y efectividad. Lo anterior en virtud, de que en la mayoría de los casos, los hechos de corrupción son realizados discretamente, mediante el uso de mecanismos que tienen como finalidad su ocultamiento.

En ese sentido, se destaca la importancia de que los hechos de corrupción se hagan del conocimiento de la autoridad competente por aquellas personas que, por alguna razón, tengan conocimiento de dichos hechos, para investigarlos y, en su caso, sancionarlos. No obstante lo anterior, las personas con conocimiento de presuntos hechos de corrupción, no realizan la denuncia correspondiente por que se encuentran amenazados o tienen temor a represalias, dificultando la identificación de conductas nocivas.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señaló en su *Estudio de la OCDE sobre la Integridad en México*⁷, que la segunda causa por la cual los mexicanos no denuncian los actos de corrupción, es la de *tener miedo de las consecuencias*.

Con esto se evidencia, la necesidad de alentar la cultura de la denuncia mediante mecanismos que brinden seguridad a las personas que, por motivo de su denuncia o testimonio en un procedimiento de responsabilidades administrativas, se pueden ver afectados en su esfera personal o jurídica.

⁷ Estudio de la OCDE sobre la Integridad en México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/180671/estudio-ocde-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar la pertinencia de las medidas de protección a testigos y denunciantes como herramienta normativa para el combate a la corrupción.

Objetivos específicos

- **Capítulo I: Corrupción.** Establecer el significado de corrupción dentro del marco jurídico mexicano. El objetivo de este acápite es tener un primer acercamiento teórico a qué es la corrupción, así como sus daños colaterales, para resaltarla como una práctica nociva. Además de realizar un recuento sobre los mecanismos instaurados para su combate, que se ven reflejados en el Sistema Nacional Anticorrupción, poniendo especial énfasis en las medidas de protección.
- **Capítulo II: Medidas de protección.** Realizar un análisis normativo de las herramientas de combate a la corrupción, en lo específico, las medidas de protección, su naturaleza y alcance, en relación con los delitos en materia de corrupción, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- **Capítulo III: Banco de México.** Realizar un análisis crítico respecto de la implementación de medidas de protección, a través del marco normativo convencional, constitucional, legal y normativo aplicable para el Banco de México, como organismo constitucional público autónomo.

DELIMITACIÓN ESPACIO-TEMPORAL

El presente estudio se realiza a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015, por la cual se reforma y adicionan los artículos 73, 79, 108, 109, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis abordara desde el año 2015 en adelante, pues con la reforma constitucional de ese año y la reforma a: *Las 7 leyes anticorrupción* de 2016, fue que pudo hablarse, en términos formales, de un Sistema Nacional Anticorrupción, conformado por las siguientes leyes específicas, generales y secundarias, que se enuncian a continuación:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. Ley orgánica de Tribunal Federal de Justicia administrativa.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.
5. Reformas a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Reformas a la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República.
7. Reformas al Código Penal Federal.

No se pasa por alto como antecedentes que, con anterioridad existieron otros esfuerzos normativos de combate específico a la corrupción, como la formación de órganos de control externo como la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en 1999; el Instituto Federal de Acceso a la información en 2002; y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la entonces Procuraduría General de la Republica; en el ámbito legislativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en 2002; y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012.

CAPÍTULO I

CORRUPCIÓN

1.1 Antecedentes

En un primer momento, es necesario señalar que la corrupción es un fenómeno social que ha existido a lo largo de la historia y se ha materializado en diversas formas y contextos. De acuerdo a los registros históricos, los hechos de corrupción datan desde la civilización más antigua, la Sumeria⁸, que tuvo lugar en la Baja Mesopotamia; prueba de ello es el relato escrito de un joven estudiante que, al regresar de su escuela les platicó a sus padres que, por sus faltas, impuntualidad y mala escritura, su profesor le había dado latigazos para disciplinarlo. Los padres invitaron al maestro a su casa, lo sentaron en un sitio de honor, le ofrecieron comida y vino, lo vistieron con un traje nuevo y le colocaron un anillo de oro. En consecuencia, el maestro, felicitó al alumno por cumplir con sus obligaciones laborales, dejando implícito, que no lo disciplinaria nuevamente.

Otras referencias pueden encontrarse en el Antiguo Egipto⁹, durante el reinado de Ramsés IX (1,142-1,123 a. de C.), un funcionario relató las dificultades por las que atravesó al haber denunciado que otro funcionario permitía, a cambio de un beneficio, que los profanadores de tumbas saquearan las joyas y valores.

Por lo que se refiere a corrupción durante el medioevo¹⁰, en el continente europeo su presencia y naturaleza variaron según la región y el momento específico. *Verbi gratia* existen registros de que los clérigos y líderes eclesiásticos de la Iglesia Católica, estaban vinculados con la venta de indulgencias y prácticas de nepotismo, mediante el otorgamiento de puestos y privilegios a familiares y amigos en lugar de basar estas decisiones en méritos espirituales o sociales.

También se registraron casos de evasión de impuestos y malversación de fondos en los que se encontraban vinculados los señores feudales y

⁸ Juan Roberto Zavala, Apuntes sobre la historia de la corrupción, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2013, p. 24. Disponible en: http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2023.

⁹ Ibid., p. 26.

¹⁰ Ibid., p. 43.

gobernantes locales, así como que los cargos públicos podían ser comprados y heredados, en lugar de ser otorgados en función del mérito o la competencia, lo que alimentaba la corrupción en el sistema feudal.

Por otra parte, la administración de justicia se encontraba sesgada por la influencia de las personas que eran sometidas a juicio, así como por sobornos que recibían para resolver un asunto en algún sentido en particular.

En ese orden de ideas, en el continente americano, existen registros de que la corrupción fue permeando desde el período colonial, permitiendo a funcionarios obtener beneficios por la explotación de recursos naturales, así como en el abuso de las funciones para la distribución inequitativa de las tierras y la mano de obra indígena.

Posteriormente, a obtener la independencia de las potencias coloniales, muchas naciones enfrentaron desafíos en la construcción de sus propias instituciones y sistemas políticos debido al existente fenómeno de la corrupción, ya que las prácticas que habían sido establecidas durante el período colonial persistieron en la administración.

Las prácticas corruptas generaron una falta de estabilidad que dificultaba la construcción de instituciones de gobierno sólidas y fomentaba la falta de transparencia en la distribución de la riqueza, la explotación de recursos naturales, la asignación de cargos públicos y la ausencia de rendición de cuentas. Dentro de estas se encuentra el caso mexicano, que al igual que otras economías en vías de desarrollo, se ha visto afectado por el fenómeno de la corrupción, afectando su crecimiento político, económico y social.

Entre otras consideraciones, es relevante señalar, que durante la revolución mexicana Francisco I. Madero González¹¹, en su entonces calidad de presidente de México, incurrió en diversos actos de corrupción, entre los que se encontró el

¹¹ Nubia Nieto, La corrupción política en México: del pasado a la transición democrática, Revista de Ciencias Sociales. Vol. 8, n.º 1, 2013, p. 131. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=i&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjG3tyLvfGCAXU5HUQIHePNAClQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4625012.pdf&usq=AOvVaw1Ihc2edpmsSlx11NfmXnh&opi=89978449>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

nepotismo al incluir en su gobierno a diversos miembros de su familia, entre otros, su tío Ernesto Madero Farías, encabezó la Secretaría de Hacienda; su hermano Gustavo Adolfo Madero González fue miembro fundador del Partido Constitucional Progresista, así como diputado del referido partido político, y su otro hermano, Emilio Alberto Madero González, dirigió las fuerzas maderistas en el norte del país.

Posteriormente, en 1929 se fundó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), respondiendo a la necesidad de institucionalizar la vida política que venía de pasar un movimiento revolucionario, el cual sumergía al país en la inestabilidad política. El sistema político mexicano controló no solo el ejercicio del poder político, sino también legitimaron la utilización de la corrupción como una herramienta política.

Esa corrupción política representó un importante instrumento en la estrategia de cooptación en las organizaciones sindicales, campesinas y asociaciones vecinales, agrupadas en la Central de Trabajadores de México, la Central Nacional Campesina y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.

Si bien el listado de ejemplos y casos puede actualizarse innumerablemente hasta nuestros días a este momento conviene reflexionar acerca de las causas que permiten el crecimiento y evolución de la corrupción, tales como su adopción en la cultura y los valores sociales; la falta de transparencia en las acciones y decisiones públicas; la impunidad y la falta de aplicación del marco jurídico; la desigualdad económica y la presión financiera, y el ineficiente manejo de los recursos públicos.

De ahí que se trate de un fenómeno complejo y multifacético que puede tener múltiples causas, ya que su origen suele estar relacionado con factores económicos, sociales, políticos y culturales.

1.2 Definición de corrupción

Como se ha anunciado, el fenómeno de la corrupción, no tiene una definición inequívoca en los marcos convencionales, constitucionales, legales, normativos ni en los diccionarios jurídicos. No obstante lo anterior, para entrar al tema que nos interesa, es necesario realizar sentar las bases teóricas del objeto directo de

estudio: la corrupción. Para ello, se parte de la definición de corrupción¹² proporcionada por la Real Academia Española (RAE) en los las acepciones siguientes:

1. f. Acción y efecto de corromper o corromperse.
2. f. Deterioro de valores, usos o costumbres.
3. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores.
4. f. desus. Diarrea, descomposición

Adicionalmente, en la doctrina, se considera la definición de corrupción que ha desarrollado Edmundo González Llaca, entendiéndola como:

...la transformación del estado natural de una cosa o sustancia, especialmente por putrefacción o descomposición; calificándolo al carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido, malicioso o maligno. Lo influido por cohecho; lo venal, la perversión de una condición de rectitud o de fidelidad¹³.

Ahora bien de la información proporcionada por la organización internacional no gubernamental, no partidista y sin fines de lucro, Transparencia Internacional (TI), misma que se encuentra dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional, se sigue que la corrupción se traduce en el abuso del poder para beneficio propio, y puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca¹⁴, tal como se muestra a continuación:

¹² Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

¹³ González Llaca, Edmundo, La corrupción. patología colectiva, Cuajimalpa, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2005, p. 48.

¹⁴ Transparencia Internacional, Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, p. 14. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

- 1. Corrupción a gran escala:** Consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.
- 2. Actos de corrupción menores:** Consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.
- 3. Corrupción política:** Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

Así las cosas, la corrupción implica todo abuso del poder público con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado o beneficios políticos, entendiendo por abuso toda conducta que se desvía de reglas formales o informales.

1.3 Causas y efectos de la corrupción

Si bien, el presente trabajo no pretende indagar a fondo en las causas y efectos de la corrupción, se advierten como factores que han condicionado y condicionan la existencia y propagación de la corrupción tanto en México como en el resto de las naciones , según Orrego Larraín¹⁵, las siguientes tipologías:

- 1. Factores socio-políticos**
- 2. Factores jurídico-institucionales**
- 3. Económicos**
- 4. Ético-culturales**

¹⁵ Claudio Orrego Larraín, Corrupción y Modernización del Estado, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Corrupci%C3%B3n-y-modernizaci%C3%B3n-del-Estado.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

Ahora bien, la corrupción puede manifestarse de diversas maneras, incluyendo sobornos, nepotismo, malversación de fondos, tráfico de influencias y otros actos ilícitos que socavan la integridad de las instituciones y perjudican el bienestar general de la sociedad. De ahí que la lucha contra la corrupción implique la adopción de medidas legales, institucionales y sociales para prevenir, detectar y sancionar estos comportamientos indebidos.

Por otra parte, la corrupción tiene una serie de efectos perjudiciales en distintos niveles, que socaban la efectividad de las instituciones debilitando la confianza de la población en el gobierno, las fuerzas del orden y otras entidades; generan una inequidad en la asignación injusta de recursos y oportunidades; exacerbaban la desigualdad social y económica y frenan su desarrollo; desestabilizan la política interna; aumentan los niveles de desigualdad económica; generan una pérdida de confianza en las instituciones gubernamentales ocasionando desconfianza en la inversión de capital privado, así como un impacto en la seguridad del Estado.

En conclusión, la corrupción para términos del presente discurso, será entendida como el abuso de poder para obtener beneficios personales indebidos, violando normas éticas, legales o morales, es un fenómeno global que afecta a países de todos los niveles de desarrollo y puede tener consecuencias devastadoras para la estabilidad política, la economía y la confianza pública.

CAPÍTULO II

MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Como se ha anunciado, para el combate a la corrupción se requiere la participación de todos los agentes sociales, públicos y privados con la finalidad de activar el mecanismo de combate a la corrupción, en el caso el Sistema Nacional Anticorrupción. De tal modo que dicho sistema prevé como expresión punitiva del Estado la facultad de sancionar administrativamente hechos de corrupción cometidos por funcionarios públicos y particulares que intervengan en procedimientos de contrataciones. No obstante lo anterior, para activar dicho sistema es requerido el conocimiento previo de los hechos de corrupción, con la

finalidad de que los mismos sean investigados y en su caso sancionados en restricto apego a los derechos humanos.

De ahí, que la *notitia criminis*, adquiera especial relevancia y que en materia de servidores públicos, refiere que se regula por lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Dicho ordenamiento prevé la existencia de medidas de protección que resulten razonables para las personas servidoras Públicas que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento; dicha solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante. Sin perjuicio de lo anterior, en el ordenamiento en cita, no se prevé la regulación específica sobre el otorgamiento de dichas medidas.

2.1 Antecedentes

Si bien existen estudios que demuestran que las medidas de protección que se aplican a las personas que fungen como testigos y denunciante favorecen la detección y sanción de la corrupción. Con la finalidad de adentrarnos al tema específico de medidas de protección, conviene analizar la naturaleza y alcance de dichas figuras, para ello se recurre a un método analítico deductivo.

De tal modo que en primer lugar se refiere que de conformidad a lo dispuesto en el Diccionario panhispánico del español jurídico, de la RAE establece que la medida de protección civil¹⁶ es:

Int. priv. Decisión adoptada con el fin de prohibir o regular el contacto, el acercamiento o la entrada en el lugar de residencia o trabajo de una persona protegida en relación con una persona causante de un riesgo físico o psíquico, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 606/2013.

Por su parte, en el ámbito doctrinal Franz Chevarría y Martha Silvestre definieron la medida de protección administrativa como:

¹⁶ Real Academia Española. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/medida-de-proteccion-en-materia-civil>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

...conjunto de garantías, a las que los denunciantes pueden invocar, a fin de garantizar la protección de sus derechos frente a cualquier acto de represalia real o posible. Dada su naturaleza tuitiva comprenden acciones orientadas a proteger el ejercicio de los derechos de los denunciantes, ya sean en el ámbito laboral como la prohibición de despido, sanciones a quienes cometen represalias, entre otros; así como en su integridad personal ya sea prestándole protección personal, reserva de su identidad, traslado a otro lugar de residencia, cambio de identidad, comparecencia a los tribunales a través de medios alternativos como la voz distorsionada, etc.¹⁷.

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

En efecto, el artículo 2, párrafo noveno, de la referida Ley Modelo define las medidas de protección como el:

Conjunto de medidas dispuestas por la autoridad competente orientadas a proteger el ejercicio de los derechos personales y laborales de los denunciantes y testigos de actos de corrupción, así como el procesamiento administrativo o judicial de los actos de corrupción. Su aplicación dependerá de las circunstancias y condiciones de vulnerabilidad evaluadas por la Autoridad Competente

¹⁷ Chevarría Franz y Silvestre Martha, *Sistemas de denuncias y de protección de denunciante de corrupción en América Latina y Europa*, Madrid, Programa EUROSOCIAL, 2013, p. 18.

y, de ser el caso, se hará extensible a su cónyuge o conviviente, ascendientes, descendientes y hermanos¹⁸.

2.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En el plano internacional, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó en 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNANC, por sus siglas en inglés), mismo que ha sido nombrado como el primer instrumento jurídico anticorrupción con normas y medidas aplicables.

El referido instrumento fue adoptado por el Estado mexicano el 31 de octubre de ese mismo año en la ciudad de Nueva York y en el 2004, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se formalizó y depositó la ratificación de la Convención, en la Sección de Tratados de la Sede de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 67 de la propia Convención.

Por lo que hace a la forma en que los países firmantes deben adaptar la Convención, el artículo 3 señala que se aplicará, de conformidad con sus disposiciones, a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción; es decir, de conformidad con sus marcos jurídicos internos.

Asimismo, la referida convención establece en sus artículos 32 y 33 que cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar además, medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a dicha Convención.

Por lo que respecta al aludido artículo 32 es relevante señalar que las medidas consideradas para los referidos sujetos, contemplan de manera meramente enunciativa la protección física (incluyendo la reubicación), la

¹⁸ Texto del proyecto de ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos, Organización de Estados Americanos, Departamento de Cooperación Jurídica, 2013. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2023.

prohibición de revelar su identidad y paradero, la garantía de testificar con la certeza procesal de su seguridad personal y mediante el uso de la tecnología pertinente.

Asimismo, es necesario señalar que del citado artículo 33, no se desprenden las acciones específicas que deben tomarse para proteger a los denunciantes, sino que únicamente señala que los Estados Parte deberán contemplar la posibilidad de adaptar dicho artículo como parte del compromiso global adquirido como firmante de la Convención, a partir de la incorporación de la figura de protección a denunciantes en los ordenamientos jurídicos internos.

2.3 Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue suscrita y ratificada por el Estado Mexicano el 29 de marzo de 1996 y 2 de junio de 1997, respectivamente, y es un instrumento jurídico internacional de cooperación entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, de la cual México es integrante fundador.

El artículo II de la referida Convención establece que la misma tiene la finalidad de promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesario para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción así como el de promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Ahora bien, en su artículo III, *Medidas preventivas*, numeral 8, establece que los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

En relación a ello, debemos puntualizar que los Estados parte deben desarrollar mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas para la sanción y erradicación de esas prácticas que sean acordes al contexto histórico y social.

Por otra parte, es necesario señalar que, los Estados Parte de dicha Convención determinaron que para su correcta aplicación debía crearse un mecanismo de seguimiento para la implementación de la misma de manera eficiente.

A partir de dicho acuerdo, se creó el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el cual comenzó operaciones en enero del año siguiente a su emisión. Dicho mecanismo contara con un Comité de Expertos encargados de realizar una evaluación integral en temas de corrupción y combate a la misma a los Estados parte.

Para el caso mexicano, dicho comité emitió como recomendación al Estado mexicano fortalecer los mecanismos de protección con base en lo establecido en el artículo III, numeral 8, de la Convención, toda vez que del estudio a diversas leyes y códigos que integran el derecho positivo mexicano, no se observó que se implementara la figura de medidas de protección específicas ni procedimientos para otorgarlas en el ámbito del derecho administrativo, tal como se establece en la Convención Interamericana Contra la Corrupción o de leyes correlativas en materia laboral del sector público.,

2.4 Mejores prácticas internacionales

En atención a lo dispuesto en los marcos convencionales y regionales, se han dispuesto prácticas específicas de buenos usos. Al efecto, la Unión Europea dictó en octubre de 2019, la Directiva (UE) 2019/1937 sobre *Protección de las personas que informe sobre las infracciones del Derecho de la Unión*¹⁹, cuyo objeto es reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos

¹⁹ Directiva (UE) 2019/1937 "Protección de las personas que informe sobre las infracciones del Derecho de la Unión", 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2epr0>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

específicos mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

En el Reino Unido se estableció una protección afirmativa contra represalias, por lo que los trabajadores tienen derecho a no ser sujetos a detrimento por parte del empleador, fundado en el hecho de la revelación protegida²⁰.

Por otra parte, Chile publicó el Proyecto Ley de Protección al Denunciante o *whistleblowing* (Boletín N°13.565-07)²¹, que pretende que las organizaciones garanticen los derechos de los denunciantes que podrían verse amenazados o disminuidos por represalias causadas a raíz de su denuncia. Este tipo de denuncias, se ha identificado con el término *whistleblowing*.

En Italia se publicaron el 12 de octubre de 2023 las *Directrices sobre la protección de las personas que denunciar infracciones del Derecho y la protección de la Unión Personas que denuncien infracciones de las disposiciones regulaciones nacionales. Procedimientos para la presentación y gestión de Informes externos*²², en las cuales se establecen los procedimientos para el otorgamiento, implementación y seguimiento de medidas de protección a las personas denunciantes.

En Serbia se publicó una ley sobre la protección a denunciantes²³ que tiene por objeto brindar a los denunciantes la máxima protección que garantiza la reincorporación del denunciante a su puesto de trabajo en caso de que el despido resulte ilegal. Esta es una medida eficaz para hacer frente a las acciones de

²⁰ Public Interest Disclosure Act 1998. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

²¹ Proyecto Ley de Protección al Denunciante o *whistleblowing* (Boletín N°13.565-07), 2020. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=14105&prmBOLETIN=13565-07>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

²² Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, 2023. Disponible en: https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/Delibera+n.+311+del+12+luglio+2023+LLGG+WB+versione+unitaria_.pdf/c87e8c07-86d0-baf9-685d-274e2eb6c93e?i=1690552947182, consultado el 20 de noviembre de 2023.

²³ Comisionado de Información de Serbia, 2013. Disponible en: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/Uzbunjivaci/zastita%20uzbunjivaca_kraj.pdf, así como en el sitio web de Whistleblowing International Network. Disponible en: www.whistleblowingnetwork.org, consultados el 20 de noviembre de 2023.

represalia contra los denunciantes y el denunciante solo debe probar que esta acción ocurrió después de presentar su denuncia.

En Brasil se incorporó en 2019 a la legislación de protección de denunciantes, la Ley Anticrimen²⁴, aplicable a casos de corrupción pública, así como a asuntos de fraude relacionado con organizaciones gubernamentales, actividades delictivas y mala conducta administrativa.

En Perú se publicó en 2010 la Ley N. 29542²⁵, misma que tiene por objeto proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano, que denuncien en forma sustentada la realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente.

2.5 Medidas de protección en el ámbito nacional

Ahora bien, aterrizando en el caso mexicano, en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015 se publicó el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*.

Con motivo de lo anterior, se modificaron diversos artículos del Título Cuarto de la CPEUM denominado: *De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado*, mismo que constituye el esquema jurídico del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, mismo que tiene por objeto robustecer el Estado de derecho; luchar contra la impunidad; dar eficacia y eficiencia en el servicio público; que impere la igualdad de todos frente a la ley; que nadie pueda sustraerse al imperio de ésta; que se combata la ilegalidad y la corrupción; y, definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos frente a la

²⁴ Ley N.º 7.210, 2021. Disponible en: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/atuacao-internacional/legislacao-traduzida/lei-no-7-210-de-11-de-julho-de-1984-depen_esp-docx.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2023.

²⁵ Ley N.º 29542, 2010. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_29_ley_29542.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2023.

sociedad y el Estado, a través de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos²⁶.

En efecto, de conformidad con lo señalado en el artículo 108, párrafo primero, de la CPEUM, las personas que se reputan como servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por su parte, al artículo 109, fracción III, párrafo primero, de la CPEUM, establece en su parte conducente que: **(i)** los referidos servidores públicos incurrirán en responsabilidad frente al Estado y serán sancionados administrativamente 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, para lo cual se establecerán los procedimientos para su investigación y sanción; **(ii)** los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

En este orden de ideas es que, el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la LGRA, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁶ **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. MODALIDADES Y FINALIDAD DEL SISTEMA RELATIVO CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO.** (Registro digital: 2012489. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: I.10o.A.23 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo IV, página 2956. Tipo: Aislada).

Particularmente, la LGRA establece en su artículo 2, fracción IV, que su objeto es determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas.

Ahora bien, el artículo 64, último párrafo, de la LGRA establece que las personas servidoras públicas que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección, tal como se advierte a continuación:

Artículo 64...

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

Del análisis del citado artículo es posible advertir que **(i)** las medidas de protección únicamente pueden ser solicitadas por personas servidoras públicas que hayan denunciado una falta administrativa grave o de particulares, o bien, **(ii)** que funjan como testigos en el procedimiento de responsabilidades administrativas.

Adicionalmente, es relevante señalar que no existe una descripción de las medidas de protección, el procedimiento y requisitos legales para solicitarlas, así como las áreas responsables de su implementación y seguimiento.

Por lo que hace al supuesto **(i)**, es necesario señalar que la determinación de la existencia de una falta administrativa es realizada por la Autoridad Investigadora una vez que se concluye la investigación correspondiente, por lo que en principio, las medidas de protección previstas en el artículo analizado no resultarían aplicables durante la fase de investigación.

En este sentido, la solicitud en comento no podría ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios la persona denunciante.

Ahora bien, por lo que se refiere al supuesto **(ii)** es necesario advertir la diferencia entre un testigo y un testigo colaborador o testigo protegido.

El primero de ellos es aquel que se ha percatado de los hechos probablemente constitutivos de faltas administrativas, sean graves o no graves mediante los sentidos, sin haber participado en los hechos.

En cambio, el testigo colaborador o testigo protegido, de acuerdo a la normatividad constitucional y convencional, tienen como características básicas que participó de forma directa en los hechos ilícitos y, por lo tanto, solicita un beneficio a cambio de información.

El referido testigo colaborador o testigo protegido lo podemos identificar en los artículos 88 y 89 de la LGRA, mismos que disponen lo siguiente:

Artículo 88. *La persona que haya realizado alguna de las Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente. Esta confesión se podrá hacer ante la Autoridad investigadora.*

Artículo 89. *La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:*

- I. *Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;*
- II. *Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar*

los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;

III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción. Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes.

El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre

autoridades administrativas, autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

2.6 Protocolo de protección para personas alertadoras de la corrupción

En relación con lo anterior, la Secretaría de la Función Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación del 19 de octubre de 2020 el Acuerdo por el que se emite el *Protocolo de protección para personas alertadoras de la corrupción*.

El referido Protocolo tiene como objetivo general otorgar medidas de protección efectivas a las personas alertadoras que hagan del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, hechos graves de corrupción relacionados con cohecho, peculado y desvío de recursos públicos cometidos en la Administración Pública Federal y como conclusión de la evaluación de riesgo a fin de resguardar su integridad.

Asimismo, se establece el procedimiento para solicitar las medidas de protección, mismo que comienza con la solicitud de las mismas a través de una plataforma digital diseñada para tales efectos.

En la referida solicitud la persona que alerta hechos de corrupción *whistleblower* relacionados con cohecho, peculado o desvío de recursos debe señalar los riesgos que advierta respecto de su integridad, la de su familia, concubina o concubinario, conviviente, amistades, trabajo, así como de su patrimonio como consecuencia de haber comunicado su alerta.

Una vez que se analiza la solicitud correspondiente, se determina si existen elementos suficientes para realizar la evaluación de riesgo, misma que debe realizarse bajo el consentimiento informado de la persona que ingresó su solicitud.

Durante la clasificación de los factores según su nivel de riesgo y la detección de necesidades primarias y secundarias se elabora una propuesta sobre las medidas de protección, mismas que son clasificadas como **(i)** preventivas; **(ii)** laborales; **(iii)** individuales; **(iv)** psicosociales; **(v)** seguridad, y **(vi)** colectivas.

Adicionalmente, se brinda acompañamiento a la persona alertadora durante y con posterioridad a la implementación de las medidas de protección, a efecto de dar seguimiento al caso y brindar espacios para la expresión y el reconocimiento del impacto que los factores de riesgo han tenido sobre las personas alertadoras.

En el referido acompañamiento se deberá verificar **(i)** si las medidas implementadas se están brindando de manera adecuada; **(ii)** si es necesario realizar una reevaluación del caso para determinar nuevas medidas de protección, y **(iii)** si las medidas de protección ya no son requeridas debido a que el riesgo ya no se encuentra presente.

CAPÍTULO III

BANCO DE MÉXICO

3.1 Marco jurídico aplicable

El artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución Federal establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, mismo que tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Banco de México fue fundado el 25 de agosto de 1925 e inició operaciones el 1 de septiembre de ese mismo año. A partir de ese momento, el nuevo órgano se convirtió en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal.

El 23 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Banco de México, misma que establece como finalidad del mismo proveer a la economía del país de moneda nacional y como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. También establece que son finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Por su parte, el artículo 6 de la LGRA dispone que todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

A fin de dar cumplimiento a lo anterior, la Junta de Gobierno del Banco de México, en abril de 2019, aprobó la creación de la **Unidad de Investigación** como Autoridad Investigadora en el Órgano Interno de Control de ese Instituto Central, la cual inició actividades el 12 de agosto de ese mismo año.

En términos de lo previsto en los artículos 29 Bis 1, párrafo primero, 31 Ter y 37, del Reglamento Interior del Banco de México, la referida Unidad de Investigación cuenta con facultades para ejercer las atribuciones que las leyes en materia de responsabilidades administrativas y anticorrupción, así como de fiscalización y

rendición de cuentas, otorguen a la Autoridad Investigadora en el Órgano Interno de Control, tales como **(i)** realizar las investigaciones que procedan por actos u omisiones que puedan constituir faltas administrativas de servidores públicos o de particulares, con respecto a los cuales deberá integrar los expedientes respectivos y, en su caso, calificar las conductas como faltas administrativas graves o no graves; **(ii)** elaborar y emitir los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa a que se refiere la LGRA; **(iii)** formular requerimientos de información a cualquier ente público, persona física o moral y acceder a cualquier tipo de información y documentación del Banco incluyendo la clasificada como reservada, confidencial o la sujeta a obligaciones legales de secrecía en materia fiscal, bancaria, fiduciaria, bursátil o de cualquier otra, así como tener acceso de manera directa e irrestricta a todas las áreas, registros, bienes y, en general, a cualquier información del Banco o de los fideicomisos en los que este tenga el carácter de fiduciario, fideicomitente o fideicomisario, conforme a las leyes en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción; **(iv)** citar a comparecencia, cuando lo estime necesario, al denunciante para la ratificación o ampliación de la denuncia, así como a servidores públicos o particulares que puedan tener conocimiento de los hechos, a fin de constatar la veracidad de los mismos; **(v)** ordenar la práctica de las actuaciones y diligencias que se requieran en la investigación correspondiente, en términos de las disposiciones aplicables.

El 3 de agosto de 2020 se formalizaron los Protocolos para la atención y sanción de casos de violencia laboral, de presuntas responsabilidades administrativas y de presuntas responsabilidades laborales.

Durante 2020 un tercero especializado analizó los referidos Protocolos y con base en las mejores prácticas realizó diversas recomendaciones, mismas que se analizaron por un Grupo de Trabajo conformado para tales efectos.

Con base en las mejores prácticas, la opinión del tercero especializado y las recomendaciones del Grupo de Trabajo, el 14 de abril de 2022 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el *Protocolo del Banco de México para la prevención y atención de casos de violencia sexual, violencia laboral y discriminación*; el

Protocolo del Banco de México para la atención de presuntas responsabilidades administrativas; y el Protocolo del Banco de México para la atención de presuntas responsabilidades laborales.

Es menester señalar que, tal como se señaló en el presente documento, si bien la LGRA establece en el artículo 64, último párrafo, que las personas servidoras públicas que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables, misma que deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante, el referido ordenamiento legal no dispone el procedimiento, la finalidad, ni los tipos de medidas de protección.

Por otra parte, si bien la referida LGRA establece en el artículo 97 que las Autoridades Investigadoras podrán hacer uso de diversas medidas para hacer cumplir sus determinaciones, y en el artículo 123 que, las Autoridades Investigadoras podrán solicitar a la Autoridad Substanciadora o Resolutora, que decrete medidas cautelares, las referidas medidas tienen objetos de protección distintos a la integridad de las personas que fungen como testigos y/o denunciantes.

Asimismo, es necesario señalar que el referido *Protocolo del Banco de México para la atención de presuntas responsabilidades administrativas* tiene por objeto regular el procedimiento para la atención de denuncias por presuntas responsabilidades administrativas en términos de la LGRA, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, los Códigos de Ética y de Conducta del Banco de México, o cualquier otro ordenamiento que resulte aplicable, así como la actuación y coordinación entre la Unidad de Investigación y la Dirección de Control Interno, para la atención de esas denuncias.

3.2 Retos y oportunidades

Es necesario señalar que si bien, el artículo 22 del Protocolo del Banco de México para la atención de presuntas responsabilidades administrativas, establece que la Unidad de Investigación podrá determinar, en el ámbito de sus atribuciones,

las medidas de protección a los testigos o personas denunciantes que considere procedentes, previa solicitud que reciba de estas, tampoco regula el procedimiento para determinar medidas de protección a personas que sean testigos y/o denunciantes, así como su implementación y seguimiento durante los procedimientos de investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas en términos de la LGRA.

Tomando en consideración que no se capacito a las personas operadoras del nuevo régimen de responsabilidades administrativas con motivo de a entrada en vigor del decreto constitucional en materia de combate a la corrupción, es posible advertir que la referida falta de regulación tanto en la LGRA, como en las disposiciones normativas del Banco de México podría tener un impacto en las personas que sean testigos y/o denunciantes, en virtud de que **(i)** desincentiva que proporcionen elementos de prueba; **(ii)** impide que ratifiquen el contenido de la denuncia o del testimonio que brindaron; **(iii)** fragmenta el ambiente laboral del área, y **(iv)** propicia la generación de represalias en su contra.

Por su parte, es posible advertir que dicha situación también genera complicaciones para los servidores públicos responsables de la investigación de faltas administrativas, en virtud de que **(i)** no permite recabar elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes y concluyentes que permitan acreditar los extremos típicos de la conducta investigada; **(ii)** podría generar violaciones a los derechos humanos reconocidos internacionalmente a las personas que sean testigos y/o denunciantes al no garantizar su protección; y **(iii)** obstaculizar el plan de investigación.

En consecuencia de todo lo anterior, es que resulta necesario desarrollar en el Banco de México un proyecto de protocolo que regule del procedimiento para determinar medidas de protección, así como su implementación y seguimiento durante los procedimientos de investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas en términos de la LGRA.

3.3 Propuesta

Una vez analizados los avances que ha implementado el Banco de México en materia anticorrupción, así como los retos identificados a nivel nacional en la materia, es necesario señalar que la propuesta que se realiza en el presente trabajo tiene como objeto regular el procedimiento para el otorgamiento, implementación y seguimiento de las medidas de protección a las personas que lo soliciten, durante la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas previstas en la LGRA. Al efecto, se propone el flujo de atención siguiente:

SOLICITUD

La persona que solicite una medida de protección podrá realizarlo directamente en las oficinas de las Unidades Administrativas que actúen en su carácter de Autoridad Investigadora, Autoridad Substanciadora o Autoridad Resolutora, o bien, a través de las cuentas de correo electrónico designadas para tales efectos.

La referida solicitud deberá contener **(i)** la información que permita identificar el expediente en que se investiga, substancia o resuelve una falta administrativa en términos de la LGRA; **(ii)** el nombre de la persona que solicita la medida de protección, así como información de contacto; **(iii)** los riesgos que se advierta la persona solicitante como consecuencia de la presentación de la denuncia, o de su participación en la investigación o procedimiento administrativo; **(iv)** los datos, indicios o elementos de prueba que permitan acreditar la materialización de los riesgos que advirtió; **(v)** los datos de identificación de la persona que podría materializar los referidos riesgos, y **(vi)** la firma del solicitante.

EVALUACIÓN

Las Unidades Administrativas que actúen en su carácter de Autoridad Investigadora, Autoridad Substanciadora o Autoridad Resolutora y hayan recibido una solicitud de medidas de protección, deberán tratarla conforme a los principios de confidencialidad y protección de datos personales.

Adicionalmente, deberán **(i)** verificar que la solicitud cumpla con los requisitos antes señalados; **(ii)** realizar una entrevista con el solicitante para recabar mayores elementos, **(iii)** evaluar conforme a una matriz de riesgos **1**. La interacción y relación laboral que tiene el solicitante con la persona que puede materializar el riesgo; **2**. El nivel jerárquico del presunto responsable de la falta administrativa que se investiga; **3**. Las conductas y categorías (**a**. Violencia psicológica; **b**. Afectación a las relaciones de la persona con terceras personas; **c**. Afectación a la relación laboral; **d**. Ataques a la trayectoria laboral / calidad profesional; **e**. Afectación al patrimonio; **f**. Violencia Física, y **g**. Afectación a derechos humanos) de la persona que podría materializar el riesgo, y **(iv)** en caso de que sea testigo, conocer la información que aportará a la investigación o al procedimiento de responsabilidades administrativas.

Una vez analizados dichos elementos deberán confirmar al solicitante la procedencia o improcedencia de la medida de protección.

DETERMINACIÓN

Las medidas de protección deberán garantizar el goce y ejercicio de los derechos del solicitante frente a cualquier acto de represalia, así como su integridad física, laboral, económica y psicológica, así como brindar acceso a un medio seguro de comunicación que garantice el anonimato y la seguridad de la información.

Las medidas de protección podrán ser preventivas, laborales y de seguridad y prevalecerán durante el tiempo que se considere necesario y podrán modificarse en cada caso.

Se considerarán de carácter preventivo las que tengan como finalidad el resguardo de la identidad.

Se considerarán de carácter laboral las que tengan como finalidad la: **(i)** conservación del puesto; **(ii)** reubicación de área; **(iii)** restricción de represalias, así como de ejecutar determinados actos; **(iv)** determinación de trabajo a distancia; **(v)** protección de un ascenso, capacitación, formación o cambio de área; **(vi)** restricción de exigencias laborales complejas; así como las que se determinen con las áreas competentes.

Se considerarán de carácter de seguridad las que tengan como finalidad la: **(i)** activación de un canal de comunicación seguro; **(ii)** restricción de tener contacto o comunicación con el solicitante; así como las que se determinen con las áreas competentes.

IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Una vez determinada la medida de protección, las Unidades Administrativas que actúen en su carácter de Autoridad Investigadora, Autoridad Substanciadora o Autoridad Resolutora deberán ordenar a las áreas competentes su inmediata implementación, verificando en todo momento si **(i)** la medida de protección se implementó de manera adecuada; **(ii)** es adecuada la medida; **(iii)** ya no es requerida la medida.

CONCLUSIONES

Una de las tipologías de la corrupción pública es aquella práctica ilegal por la que se pretende obtener una ventaja o beneficio indebido por el ejercicio de las funciones públicas; atropellando los derechos humanos y amenazando el crecimiento político, las estructuras públicas y la igualdad de oportunidades.

Los organismos internacionales expertos en materia de corrupción convergen en la idea de que los Estados deben establecer mecanismos internos, así como herramientas específicas para la prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción. Asimismo, recomiendan establecer medidas de protección a testigos y denunciantes que permitan incentivar la presentación de denuncias, así como proporcionar información y documentación objetiva que permita sancionar dichas conductas.

En México, a pesar de que se ha fortalecido el marco jurídico que combate esta situación, existe una necesidad urgente de mejorar la investigación y sanción de hechos de corrupción, adoptar las mejores prácticas en la materia, generar programas de prevención y atender las afectaciones económico y sociales generadas por dicho fenómeno.

Banco de México es una de las instituciones que se ha concientizado respecto del tema que nos ocupa y sus repercusiones. Por lo anterior, dentro de las acciones que ha tomado dicho Instituto, se encuentran la adopción de diversas prácticas nacionales e internacionales en sus políticas y protocolos de actuación que prevén herramientas para su eficacia como lo son las medidas de protección.

En este sentido, se advierten áreas de oportunidad, con la finalidad de que Banco de México fortalezca su andamiaje normativo, que a largo plazo contribuya en impactar positivamente a la sociedad al mitigar los efectos de la corrupción-

Al efecto, es posible concluir que el Banco de México requiere de un *Protocolo para el otorgamiento, implementación y seguimiento de medidas de protección durante la investigación, substanciación y resolución de presuntas responsabilidades administrativas* que deberá prever al menos, **(i)** un proceso ágil

para el otorgamiento de medidas de protección; **(ii)** la creación de un órgano colegiado integrado por diversas Unidades Administrativas del Banco de México, cuya finalidad sea determinar de forma pronta y expedita las medidas de protección a testigos y denunciantes; **(iii)** la elaboración de una matriz de riesgos que permita coadyuvar en la determinación de la medida de protección a aplicar; **(iv)** la implementación y vigencia de las medidas de protección; **(v)** el seguimiento y temporalidad de las medidas de protección.

Dicho Protocolo coadyuva en el esfuerzo institucional que ha realizado el Banco de México conforme a las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de combate a la corrupción y constituye un mecanismo legal que brinda seguridad jurídica y personal a quienes denuncien un acto de corrupción o formen parte del procedimiento de responsabilidades administrativas.

En este sentido, es viable su expedición como parte del marco normativo del Banco de México, mismo que deberá ser difundido a través de medios oficiales de comunicación, así como mediante campañas de comunicación internas que permitan a las personas servidoras públicas de ese Instituto Central conocer su alcance, objetivos y procedimientos, con la finalidad de generar confianza en el proceso de investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas en ese órgano constitucional autónomo.

FUENTES CONSULTADAS:

- Juan Roberto Zavala, Apuntes sobre la historia de la corrupción, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2013. Disponible en: http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. Número, Documentos de Análisis y Estadística, Volumen 1, núm. 07, julio-septiembre 2015, colección INEGI, p.IX. Disponible en: [Corrupción: una revisión conceptual y metodológica \(unam.mx\)](#), consultado el 20 de noviembre de 2023.
- ONU. Noticias. Mirada Global Historias Humanas. [La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año](#), 10 de septiembre de 2018. Disponible en: [La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año | Noticias ONU](#), consultado el 20 de noviembre de 2023
- TI. Transparency Internacional: the global coalition against corruption. Disponible en: [About - Transparency.org](#), consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Forbes: Corrupción le cuesta a México hasta 10% del PIB: OCDE. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/pib-mexico-corrupcion-ocde/>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- TM. Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010. Disponible en: [Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno \(INCBG\) | Transparencia Mexicana \(tm.org.mx\)](#), consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Transparencia Internacional, Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, p. 14. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- González Llaca, Edmundo, La corrupción. patología colectiva, Cuajimalpa, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2005, p. 48.
- Claudio Orrego Larraín, Corrupción y Modernización del Estado, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Corrupci%C3%B3n-y-modernizaci%C3%B3n-del-Estado.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2023.

- Real Academia Española. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/medida-de-proteccion-C3%B3n-en-materia-civil>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Chevarría Franz y Silvestre Martha, Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa, Madrid, Programa EUROSOCIAL, 2013, p. 18.
- Texto del proyecto de ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos, Organización de Estados Americanos, Departamento de Cooperación Jurídica, 2013. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Estudio de la OCDE sobre la Integridad en México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/180671/estudio-ocde-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Directiva (UE) 2019/1937 Protección de las personas que informe sobre las infracciones del Derecho de la Unión, 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2epr0>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Public Interest Disclosure Act 1998. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Proyecto Ley de Protección al Denunciante o whistleblowing (Boletín N°13.565-07), 2020. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=14105&prmBOLETIN=13565-07>, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, 2023. Disponible en: https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/Delibera+n.+311+del+12+luglio+2023+LLGG+WB+versione+unitaria_.pdf/c87e8c07-86d0-baf9-685d-274e2eb6c93e?t=1690552947182, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- Comisionado de Información de Serbia, 2013. Disponible en: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/Uzbunjivaci/zastita%20uzbunjivaca_kraj.pdf, así como en el sitio web de Whistleblowing International Network. Disponible en: www.whistleblowingnetwork.org, consultados el 20 de noviembre de 2023.
- Ley N° 7.210, 2021. Disponible en: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/atuacao-internacional/legislacao-traduzida/lei-no-7-210-de-11->

[de-julho-de-1984-depen_esp-docx.pdf](#), consultado el 20 de noviembre de 2023.

- Ley N° 29542, 2010. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_29_ley_29542.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2023.
- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. MODALIDADES Y FINALIDAD DEL SISTEMA RELATIVO CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO. (Registro digital: 2012489. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: I.10o.A.23 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo IV, página 2956. Tipo: Aislada).
- Pérez Kasparian, Sara. Manual de Criminología 2014. Disponible en Biblioteca Anáhuac México Sur BIBAS2016 (HV6025 P47618 2016), págs 41 a la 43.
- Burgos, Álvaro. Revista de Ciencias Jurídicas N0 138 (57-88) Septiembre-Diciembre 2015. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35091.pdf>
- Concha, H. y Salazar, P. (s.f.) La corrupción en México. Transamos y No avanzamos. La corrupción en el Poder Judicial en México: Un mapa de riesgos y Lecciones internacionales del combate a la corrupción. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Disponible en <http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/impunidad-corrupcion-y-competitividad>

**PROYECTO DE PROTOCOLO DEL BANCO DE MÉXICO PARA EL
OTORGAMIENTO, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE MEDIDAS DE
PROTECCIÓN DURANTE LA INVESTIGACIÓN, SUBSTANCIACIÓN Y
RESOLUCIÓN DE PRESUNTAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

TÍTULO PRIMERO

Capítulo único

Disposiciones generales

DISPOSICIÓN 1. El presente Protocolo tiene por objeto regular el procedimiento para el otorgamiento, implementación y seguimiento de las “Medidas de protección” a “Personas solicitantes”, durante la investigación, substanciación y resolución de “faltas administrativas”.

DISPOSICIÓN 2. Queda sujeto a este Protocolo el personal que participe en la investigación, substanciación o resolución de faltas administrativas en términos de la “LGRA”, así como de cualquier otra “UA” a la que, conforme a las disposiciones aplicables, corresponda auxiliarla, o actuar conforme al mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias.

DISPOSICIÓN 3. El presente Protocolo será aplicable en cualquier espacio, del “Banco”, en que se lleven a cabo las actividades previstas en el mismo, así como cuando estas se ejecuten a través de la infraestructura tecnológica del propio “Banco”.

DISPOSICIÓN 4. Para la debida aplicación e interpretación del presente Protocolo, cuando se haga referencia, en singular o plural a los términos que a continuación se citan, se entenderá su respectivo significado al tenor siguiente:

- I. **“Autoridades”:** “UA” en su carácter de Autoridad Investigadora, Autoridad Substanciadora o Autoridad Resolutora, integrantes del Órgano Interno de Control del “Banco”.
- II. **“Banco”:** Banco de México.

- III. **“Códigos”**: El Código de Ética y el Código de Conducta del “Banco”.
- IV. **“DCI”**: Dirección de Control Interno del “Banco”.
- V. **“Denuncia”**: Narrativa que formula cualquier persona mediante la cual hace del conocimiento de la Unidad de Investigación o de la “DCI”, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, presuntos actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con “Faltas administrativas” en términos de la “LGRA”, la “LFRCF”, los “Códigos”, u otras disposiciones relacionadas.
- VI. **“DRH”**: Dirección de Recursos Humanos del “Banco”.
- VII. **“DS”**: Dirección de Seguridad del “Banco”.
- VIII. **“Falta administrativa”**: Las faltas administrativas no graves y graves, así como las faltas de particulares vinculadas a estas últimas, en términos de la “LGRA” u otras disposiciones relacionadas.
- IX. **“LFRCF”**: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- X. **“LGRA”**: Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- XI. **“Medida de protección”**: Conjunto de acciones determinadas por la “Autoridad” tendientes a prevenir, eliminar o reducir el riesgo que pudiera enfrentar una “Persona solicitante” de sufrir represalias con motivo de su colaboración o participación en una investigación o procedimiento administrativo.
- XII. **“Persona solicitante”**: Aquella persona servidora pública del “Banco” que denuncie “Faltas administrativas” o testigo que solicite las “Medidas de protección” en los términos del presente Protocolo.
- XIII. **“UA”**: Unidad Administrativa del “Banco” prevista en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.

TÍTULO SEGUNDO

Capítulo I

Solicitud de “Medidas de protección”

DISPOSICIÓN 5. La “Autoridad” recibirá las solicitudes de “Medidas de protección” en las oficinas asignadas conforme al directorio institucional visible en los sitios de Internet e Intranet del “Banco”, en días hábiles bancarios y dentro del horario comprendido entre las 9:00 y las 18:00 horas, o bien, a través de la dirección de correo electrónico que designen para tales efectos, para lo cual entregarán a la persona que la presente el acuse de recibo respectivo, haciendo constar la fecha y hora de recepción, así como, en su caso, las pruebas y demás documentos que se anexen.

Las solicitudes se deberán tratar conforme a los principios de confidencialidad y protección de datos personales, por lo que únicamente podrán ser consultadas por la “Persona solicitante” que la ingresó.

DISPOSICIÓN 6. En los supuestos en los que la “Persona solicitante” solicite las “Medidas de protección” por correo electrónico, deberá hacer llegar a la “Autoridad”, en un plazo no mayor a cinco días hábiles bancarios, el original de la solicitud de “Medidas de protección” a que se refiere la DISPOSICIÓN siguiente, debidamente suscrito.

DISPOSICIÓN 7. La solicitud de “Medidas de Protección” deberá contener al menos la información siguiente:

- I. Número de expediente.
- II. Nombre de la “Persona solicitante”, correo electrónico y, en su caso, cualquier otro medio de contacto.
- III. Los riesgos que se adviertan para la “Persona solicitante” como consecuencia de la presentación de la “Denuncia”, o de su participación en la investigación o procedimiento administrativo.
- IV. Los datos, indicios o elementos de prueba con que cuente sobre los riesgos advertidos.

- V. En su caso, señalar nombre, puesto y “UA” de adscripción de la persona servidora pública del “Banco” que podría generar los riesgos señalados, o bien, la información con que cuente y que permita identificar a dicha persona.

Si la persona que pudiera generar los riesgos no fuera servidora pública del “Banco” deberá señalar el nombre, o bien, la razón o denominación social de la misma, así como los demás datos con que cuente de esta.

- VI. Firma de la “Persona solicitante”.

DISPOSICIÓN 8. La “Autoridad” verificará, en un plazo no mayor a tres días hábiles bancarios, si la solicitud cuenta con los requisitos previstos en la disposición anterior. De no cumplir con estos, la “Autoridad” podrá requerir a la “Persona solicitante” por cualquier medio de contacto proporcionado por esta para que, en un plazo no mayor a dos días hábiles bancarios, proporcione la información correspondiente o subsane los requisitos respectivos.

En el supuesto de que la “Persona solicitante” no aporte la información requerida, la solicitud se desechará por improcedente; sin perjuicio de que pueda presentarse una nueva solicitud posteriormente.

Dentro del plazo a que se refiere el primer párrafo de la presente DISPOSICIÓN, la “Autoridad” deberá notificar por escrito o por cualquier medio de comunicación que resulte adecuado, a la “Persona solicitante” si la solicitud será evaluada conforme a lo dispuesto en el capítulo siguiente, señalando los motivos de la determinación correspondiente.

De las notificaciones que la “Autoridad” realice a la “Persona solicitante” en términos del presente Protocolo, se generará la constancia respectiva.

Capítulo II

Determinación de “Medidas de protección”

DISPOSICIÓN 9. Las solicitudes de “Medidas de protección” deberán ser atendidas de conformidad con los principios que rigen el procedimiento de investigación, establecidos en el *Protocolo del Banco de México para la atención de presuntas*

responsabilidades administrativas, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.

DISPOSICIÓN 10. El personal de la “Autoridad” se entrevistará con la “Persona solicitante” preferentemente de manera presencial en la fecha y hora que así se lo informe a esta última persona, con la finalidad de recabar elementos para la evaluación de la solicitud.

DISPOSICIÓN 11. La “Autoridad”, tomando en consideración todos los elementos con que cuente analizará el caso y determinará, en un plazo no mayor a tres días hábiles bancarios posteriores a la confirmación y notificación a que se refiere el DISPOSICIÓN 8 del presente Protocolo, la procedencia o improcedencia de las “Medidas de protección” y, en su caso, su tipo, características y duración. Para efectos de lo anterior, la “Autoridad” podrá convocar, para fines de consulta y asesoría, a las personas representantes de las “UA” que estime convenientes y se podrá apoyar de una metodología de evaluación de riesgos que podrá aplicarse a la “Persona solicitante” durante la entrevista a que se refiere el párrafo precedente.

La metodología a que se refiere esta DISPOSICIÓN constituirá un documento de apoyo para la evaluación que lleve a cabo la “Autoridad”, en el ámbito de sus atribuciones. De considerar que no cuenta con los elementos suficientes, la “Autoridad” podrá allegarse de mayor información. Asimismo, en cualquier momento, la “Autoridad”, de manera oficiosa y atendiendo a la naturaleza del caso, podrá determinar “Medidas de protección” urgentes.

DISPOSICIÓN 12. Las “Medidas de protección” que determine la “Autoridad” deberán ser notificadas a las “Personas solicitantes” para efecto de recabar su consentimiento por escrito o mediante correo electrónico y, en la medida de lo posible, las medidas deberán:

- I. Garantizar el goce y ejercicio de sus derechos frente a cualquier acto de represalia, así como su integridad física, laboral, económica y psicológica.
- II. Brindar acceso a un medio seguro de comunicación que garantice el anonimato y la seguridad de la información.

DISPOSICIÓN 13. Las “Medidas de protección” se determinarán por el tiempo que se considere necesario y podrán modificarse obedeciendo a la naturaleza del caso, lo cual se tendrá que notificar a la “Persona solicitante” de manera personal o mediante correo electrónico, privilegiando el medio a través del cual estas se solicitaron.

Para efectos del presente Protocolo, las “Medidas de protección” para las “Personas solicitantes”, se clasifican en preventivas, laborales y de seguridad, y podrán ser de manera enunciativa, más no limitativa, las señaladas en las DISPOSICIONES siguientes.

Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra “Medida de protección” que determine la “Autoridad” y para lo cual requiera a cualquier otra “UA” que en el ámbito de sus atribuciones sea competente para su atención.

DISPOSICIÓN 14. Se considerarán como “Medidas de protección” de carácter preventivo las que tengan como finalidad el resguardo de la identidad, misma que no podrá ser revelada a menos que se vulnere el derecho a la debida defensa de la persona denunciada, o bien, se cuente con el consentimiento explícito de la “Persona solicitante”.

DISPOSICIÓN 15. Se considerarán “Medidas de protección” de carácter laboral las que se dicten por la “Autoridad”, a efecto de que se implementen en coordinación con la “DRH” y tengan alguna de las finalidades siguientes:

- I. Conservación del puesto, salario y prestaciones conforme a las condiciones laborales.
- II. Reubicación a una “UA” distinta, procurando que las actividades a realizar sean similares a las que tenía asignadas anteriormente la “Persona solicitante” y sin que ello implique la reducción en su sueldo, prestaciones y demás condiciones de trabajo.
- III. Restricción de cualquier acto o conducta a las que se refiere el *Protocolo del Banco de México para la prevención y atención de casos de violencia sexual, violencia laboral y discriminación*.

- IV. Restricción de cualquier acto de represalia respecto del desempeño y de la información que pudiera proporcionar para el desarrollo de la investigación la “Persona solicitante”.
- V. Autorización a efecto de que las actividades y responsabilidades se realicen fuera de su área de trabajo, siempre y cuando sus funciones lo permitan.
- VI. Protección contra la obstaculización de posibilidades de ascenso, capacitación y formación.
- VII. Restricción de exigencias laborales que impliquen alto riesgo y demandas complejas.
- VIII. Cualquier otra que se defina en conjunto con la “DRH” y que por la naturaleza del caso sea indispensable para proteger la integridad de la “Persona solicitante”.

DISPOSICIÓN 16. Se considerarán “Medidas de protección” de carácter de seguridad, las que se dicten por la “Autoridad”, a efecto de que se implementen en coordinación con la “DS” y tengan alguna de las finalidades siguientes:

- I. Activación de un canal de comunicación seguro para reportar cualquier anomalía a la “DS”.
- II. Restricción a la persona denunciada para tener contacto o comunicación con las “Personas solicitantes” dentro de las instalaciones del “Banco” y por medios de contacto institucionales.
- III. Cualquier otra que se defina en conjunto con la “DS” y que por la naturaleza del caso sea indispensable para proteger la integridad de la “Persona solicitante”.

Capítulo III

Implementación de las medidas de protección

DISPOSICIÓN 17. Una vez que la “Autoridad” determine la o las “Medidas de protección”, requerirá a las “UA” competentes su implementación dentro de los tres días hábiles bancarios siguientes a la notificación de su determinación.

Las referidas “UA” serán responsables de realizar las gestiones necesarias para garantizar que se lleve a cabo la implementación de las “Medidas de protección”.

DISPOSICIÓN 18. Una vez que las “UA” competentes implementen las “Medidas de protección” deberán informarlo a la “Autoridad” dentro de los dos días hábiles bancarios siguientes.

Capítulo IV

Seguimiento de “Medidas de protección”

DISPOSICIÓN 19. La “Autoridad” brindará acompañamiento a la “Persona solicitante” y dará seguimiento a la implementación de las “Medidas de protección” verificando:

- I. Si las “Medidas de protección” implementadas se están brindando de manera adecuada.
- II. Si es necesario determinar nuevas “Medidas de protección”.
- III. Si las “Medidas de protección” ya no son requeridas debido a que el riesgo ya no se encuentra presente.

Las “UA” encargadas de la implementación de las “Medidas de protección” deberán informar a la “Autoridad”, por escrito, el estado que guardan las mismas, con la periodicidad que la “Autoridad” establezca atendiendo a la naturaleza del caso.

DISPOSICIÓN 20. La “Autoridad” podrá solicitar a las “UA” competentes que se suspenda la implementación de las “Medidas de protección”, siempre y cuando se encuentre debidamente justificado que las mismas ya no cumplen con su finalidad.

DISPOSICIÓN 21. Cuando se acredite que alguna “Persona solicitante” haya hecho uso indebido de las “Medidas de protección”, o bien, del procedimiento previsto en

el presente Protocolo, con la finalidad de obtener beneficios personales o afectar a una tercera persona, se le sancionará en términos de las disposiciones aplicables.

TÍTULO TERCERO

Capítulo único

Interpretación y situaciones no previstas

DISPOSICIÓN 22. Corresponderá a la “Autoridad” la interpretación del presente Protocolo, así como el análisis y resolución de los supuestos no previstos en el mismo.