

Consideraciones sobre la relevancia de la Secretaría de la Función Pública en la construcción de seguridad pública y procuración de justicia penal a nivel federal

Julián Jesús Gudiño Galindo*

La Secretaría de la Función Pública debe ser el precursor del impulso de la cultura de la legalidad en toda la Administración Pública Federal, ya sea al intervenir en el análisis, diseño y propuesta de la regulación jurídica de la misma, bajo la óptica de consolidar el bien común; así como en dar sustento al cumplimiento de la ley por parte de los servidores públicos.

De manera acorde con la tradición de la Criminología Positivista, el tema del delito en nuestro país, desde hace varias décadas, se atiende a través de la vertiente punitiva; en esa orientación, el conocimiento, atención, diseño y operación de la confrontación al delito, se concentra principalmente en las dependencias gubernamentales con una clara visión y actividad reactiva, y punitiva.

Muestra de lo anterior fue la presentación y suscripción en agosto pasado, del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad para Combatir a la Delincuencia; en dicho

acto, los compromisos del Poder Ejecutivo Federal se concentran en la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República; existen algunos de ellos, que acertadamente decantan políticas públicas de corte social, lo que conlleva a participación de las secretarías de Desarrollo Social, Salud y Educación Pública; no obstante, *quedó al margen o sin participación aparente, la Secretaría de la Función Pública.*

Tal vez la ausencia obedeció a la concepción tradicional de ver a dicha Secretaría como la responsable sólo de fiscalizar el correcto empleo del gasto gubernamental; función que, vale decir, se ha encontrado en debate su posible duplicidad con las funciones que ejerce la Auditoría Superior de la Federación; sin embargo, las facultades y obligaciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal re-

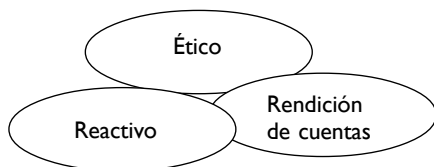
fieren para dicha Secretaría, le asignan una categoría estratégica dentro del cúmulo de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; ya que *es la única con funciones transversales hacia todas las demás dependencias y entidades*, destacando ser el organizador y coordinador del sistema de control y evaluación, del desarrollo administrativo y el fomento a la transparencia, y la rendición de cuentas de toda la Administración Pública Federal.

El nivel estratégico de la Secretaría de la Función Pública se encuentra en el hecho de ser la única dependencia a la que jurídicamente debe atender el resto de la Administración Pública Federal, ya sea por evaluaciones, supervisiones, investigaciones, auditorías o generación de regulación en el desempeño de sus funciones; incluso, en vía de hecho,

* Consultor en Seguridad Pública, Justicia Penal y Combate a la Corrupción. Socio fundador de Grupo Interdisciplinario de Consultoría y miembro de la Red de Especialistas en Seguridad Pública. Contacto: <jgudinog@prodigy.net.mx>.

tienen presencia directa en ellas a través de los Órganos Internos de Control; esto significa, que tiene acceso a información relevante y de primera mano del acontecer cotidiano de la Administración Pública Federal, conoce las problemáticas, deficiencias, carencias, oportunidades y fortalezas de todo el Poder Ejecutivo Federal, y ello la convierte en la dependencia con mayor contenido de información, que en su uso adecuado, se transforma en inteligencia¹, la que debe ser uno de los pilares en la determinación de políticas públicas y el quehacer gubernamental.

Bajo esa óptica, que debe ser guía y obligación del actuar de la Secretaría de la Función Pública, vinculamos al menos tres ejes que son claves para coadyuvar a la construcción de seguridad pública y procuración de justicia penal, siendo:



I.- Ético. La cultura de la legalidad resulta ser un componente básico, no sólo en materia de seguridad pública y justicia penal, sino en la construcción de un Estado democrático y de Derecho; el respeto a la ley se constituye como un elemento sustancial, mas no el único; la ley debe buscar siempre el objetivo del bien común, con ello se cumple el principio de estricta legalidad.

En este punto, la Secretaría de la Función Pública debe ser el precursor del impulso de la cultura de la legalidad en toda la Administración Pública Federal, ya sea al intervenir en el análisis, diseño y propuesta de la regulación jurídica de la misma, bajo la óptica de consolidar el bien común; así como en dar sustento al cumplimiento de la ley por parte de los servidores públicos.

La Secretaría de la Función Pública debe primero garantizar que la normatividad que regula el ámbito de actua-

ción de las instituciones, sea actual, suficiente, descriptiva, clara, mínima y plenamente orientada a cumplir el objeto de creación de la institución; el cual debe ser acorde al bienestar de la comunidad.

A un adecuado entorno normativo, debe corresponder a la Secretaría de la Función Pública el fomento constante en los servidores públicos del conocimiento de la ley; del marco normativo que les describe sus atribuciones y funciones; con ello interiorizado, puede darse la pauta a la continuidad de acciones que motiven el cumplimiento de la ley.

Lo anterior es relevante si consideramos que del 2000 al 2007², el promedio anual de observaciones generadas por la actividad de auditoría es de 11,877; correspondiendo a ellas sólo 1,358 casos de presunta responsabilidad, enlazado esto con el hecho de que en el mismo periodo, la negligencia administrativa constituye el 52.69% de todas las causas o motivos que generaron una sanción por parte de la Secretaría de la Función Pública³; bajo estos datos, se puede advertir que la adopción de la cultura de legalidad con los dos componentes antes mencionados, podría ayudar en mucho a reducir las cifras y sobre todo los entornos en que se están gestando estas conductas.

En la vinculación con las instituciones directamente responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia penal, la cultura de legalidad, además de clarificar el entorno normativo y su orientación, permitiría la división y atención diferenciada de conductas negligentes por falta de regulación, claridad en la misma o incapacidad, de aquellas orientadas de manera dolosa hacia la corrupción; lo que resulta relevante, ya que el objetivo será reducir las primeras, atendiendo a sus causas, y dar paso al eje reactivo en las segundas.

II.- Rendición de Cuentas. Es innegable que todo Estado democrático requiere para su consolidación y buena marcha, de la rendición de cuentas; no considerada sólo desde un ámbito de visualización y mucho menos en atención a un sólo aspecto temático, como lo puede ser la utilización de los recursos gubernamentales; bajo ese entendido, la Secretaría de la Función Pública debe ser precursora de al menos tres componentes: a) La existencia y cumplimiento

¹ El término inteligencia debe considerarse en su aspecto amplio, en donde existe la recopilación, síntesis y análisis de información, para la toma de decisiones y generación de planeación; en ese entendido, no debe verse al concepto sólo limitado al ámbito de combate a la delincuencia o corrupción.

² Datos del Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

³ Llama la atención que causas más acordes a conductas dolosas o vinculadas a actos de corrupción, como el abuso de autoridad o la falta de honestidad, correspondan sólo el 5.03% y el 1.32% respectivamente, de todos los motivos que dieron origen a la sanción.

de planes y programas de gobierno; b) la simplificación administrativa; y, c) la transparencia.

a) *Existencia y Cumplimiento de Planes y Programas de Gobierno.* Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben decantar su objeto de creación en planes y programas específicos que contengan metas claras, que sean objetivamente verificables y cuantificables; estas metas deben estar relacionadas una a una con los objetivos específicos que resuelven una necesidad concreta o impulsan una fortaleza de la organización; también, deben quedar definidos los tiempos, proceso de ejecución y responsables de los mismos.

El rol que la Secretaría de la Función Pública debe asumir en esta variable, es corroborar la existencia y congruencia de los planes y programas de las dependencias y entidades, con el objeto para el que fueron creados, así como constatar de igual forma los objetivos específicos y metas planteadas por cada dependencia, con lo que se debe dar seguimiento al proceso de cumplimiento de los mismos; y en un mecanismo de alerta previa, detectar las variables que puedan entorpecer la consecución de las metas para generar propuestas de alternativas que coadyuven a sortear las dificultades, además de constituirse en la dependencia que impulsa la generación del proceso histórico documentado del quehacer público en la Administración Pública Federal.

En ese entendido, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República deberán no sólo reportar los datos numéricos de incrementos o decrementos en detenidos, puestos a disposición, procesados, decomisos, erradicación de cultivos, equipamiento (armamento, vehículos, uniformes) y cursos impartidos; sino que deberán evaluarse sobre bases objetivas de cumplimiento de metas que estén enlazadas con el objeto de creación de cada una de estas instituciones, y que deben responder a la expectativa ciudadana; e incluso, reportar inadecuados procesos de planeación, o la existencia abrupta de variables que limitan o impidan alcanzar las metas planteadas; en todo este proceso la Secretaría de la Función Pública debe ser el garante de la existencia de este tipo de gestión y evaluación gubernamental.

b) *Simplificación Administrativa.* La normatividad excesiva resulta un aliciente para actividades de corrupción, entorpece la gestión gubernamental y separa a la sociedad de su gobierno; la Secretaría de la Función Pública debe ser el detonador de un proceso de normatividad mínima; no se trata de la inexistencia de ella,

pero sí de la evaluación por niveles de lo que resulta de más a menos necesario controlar normativamente, en aquello que implique actividades de trámite simple en que no se generen riesgos reales y directos para bienes jurídicos, derechos o libertades de los gobernados o las instituciones, y deberán estar en la escala mínima de la regulación jurídica; no así, aquello que por el nivel de riesgo o relevancia del acto, deba contener una serie de candados o controles que normativamente deben ser explícitos.

En lo referente a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, existen muchas actividades o procesos que exigen una alta dosis de controles; la discrecionalidad de los servidores públicos en estos rubros, no puede ser plena, en razón de los valores, derechos y garantías de los ciudadanos inmiscuidos en dichas actividades; sin embargo, existen otros trámites como la presentación de denuncias, información y procesos administrativos internos, en los que no resulta justificable la excesiva regulación; en ellos, la Secretaría de la Función Pública se traduce en su promotor de desregulación, y asegura los mínimos de las actividades que la requieren en su verdadera dimensión.

c) *Transparencia.* Un requisito indispensable en un adecuado modelo de rendición de cuentas, es la transparencia; la información de la actividad gubernamental debe ser de escrutinio público; existen, claro, límites, pero los mismos no pueden ser empleados indiscriminadamente como justificación para no brindar información.

La Secretaría de la Función Pública se debe constituir no sólo en un promotor de la transparencia, sino en un defensor tenaz de ella; lo anterior lo definimos en dos variables: la primera, al colocar en medios de acceso público, toda la información sobre el ambiente ético, la existencia de planes, programas y sobre todo el cumplimiento de metas de las dependencias y entidades; así como lo relativo a las sanciones y denuncias presentadas en su vertiente reactiva; la segunda, se configura si se toma en cuenta que en toda la Administración Pública Federal, la respuesta a las solicitudes de información cuando tienen sentido negativo hacia el ciudadano (por ser confidencial o reservada la información), deben pasar por la votación y acuerdo del Comité de Transparencia de cada dependencia o entidad, y de dichos comités el Titular del Órgano Interno de Control respectivo (quien es integrante de la Secretaría de la Función Pública) forma parte; por tanto, en el seno de dicho ente colegiado debe existir la defensa del acceso a la información, a través del análisis profundo de las justificaciones y su veracidad acre-

ditada para no otorgar la información, y no sólo el mero enunciado de ser un asunto de seguridad pública o nacional.

Los debates generados en esos comités deben ser de acceso público y evaluados por la propia Secretaría de la Función Pública, para confirmar que sus representantes en los Órganos Internos de Control, defienden la transparencia y no son sólo meros tramitadores del parecer de las dependencias y entidades, sobre todo en materia de seguridad pública y procuración de justicia penal; el lograr esto, generará confianza de la ciudadanía en la Secretaría de la Función Pública, al verla como garante de la rendición de cuentas y ventana al escrutinio público.

III.- Reactivo. Este eje comprende la línea dura de la Secretaría de la Función Pública, a través del combate a la corrupción; en este punto debe tenerse presente que no se configura una pretensión preventiva o de administración de riesgo, como se da en los dos ejes planteados anteriormente; en éste, se parte del supuesto de la posible comisión de una irregularidad administrativa, o bien, la configuración de un delito; por ello, la finalidad objetiva se circunscribe al aspecto retributivo a través de la sanción, ya sea administrativa o penal, que será impuesta por el actuar indebido; bajo estas premisas la actuación de la Secretaría de la Función Pública se da en dos vertientes: a) Administrativa y b) Penal.

a) *Administrativa.* Considerada como la tradicional y derivada de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública tiene la encomienda de sancionar a través de un procedimiento administrativo, a aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones transgreden dicha normatividad, siendo las sanciones desde una simple amonestación, hasta la destitución o inhabilitación para ocupar un cargo público en el gobierno federal.

El punto sustancial en esta función de la Secretaría, estriba en la relevancia que en el combate a la corrupción puede tener este ámbito, ya que si se considera que las facultades de investigación de la Secretaría no se encuentran debidamente normadas, además de los incentivos que la propia corrupción puede generar, el tiempo en que se tarda en desahogar un proceso de responsabilidades administrativas y la sanción posible a imponerse, podríamos considerar la escasa eficacia que tiene esta forma de confrontar la corrupción.

Puntualizando un poco lo anterior, tenemos que si bien es cierto que existe para la Secretaría de la Función Pública la facultad de investigar conductas de los servidores públicos, esta no se encuentra descrita de manera explícita en

lo referente a los mecanismos de obtención de información, alcance y valor probatorio; tan sólo se consideran modelos similares a los de la auditoría tradicional, y el procedimiento se circunscribe de manera supletoria al de la legislación civil federal; esta laguna jurídica dificulta los procesos de investigación e inteligencia en los casos de alto espectro de corrupción, actos en que los incentivos, como lo pueden ser los económicos, resultan tan redituables, que la expectativa de ser sancionados con una destitución y/o inhabilitación, son plenamente asumibles y, por tanto, no generan un inhibidor para el desarrollo de una conducta irregular en el ejercicio público; además, los procedimientos de responsabilidades administrativas, incluyendo las vías de impugnación como el juicio de nulidad y el amparo, generan un espacio de tiempo que en muchos casos van más allá de un año, para lograr definir la responsabilidad o no del servidor público; esta temporalidad genera incertidumbre en la aplicación de la justicia y minimiza la rendición de cuentas.

Considerando los elementos descritos, debe desarrollarse como primer aspecto un verdadero procedimiento que regule las facultades de investigación de la Secretaría de la Función Pública; en segundo término, deben separarse objetivamente las conductas que en su relevancia se circunscriben más a ámbitos estrictamente administrativos, de las que se ajustan a tipos penales (delitos); si esto se realiza, el procedimiento administrativo de responsabilidades administrativas, puede delimitarse en una vía sumaria al estilo y con los componentes de los Consejos de Honor y Justicia, dejando para la vía penal, la sanción de actos de corrupción relevantes, y con ello buscar disminuir los elementos que hasta ahora han generado que el sistema legal de responsabilidades administrativas, sea más aplicable en investigación y sanción para niveles operativos y de responsabilidad media, que para los altos funcionarios de la administración pública.

En esas consideraciones, la Secretaría de la Función Pública debe constituirse en un órgano de acusación, lo que es acorde con su facultad de investigación y preserva el principio de intermediación procesal, al no ser el mismo que investiga, quien acusa y sanciona, tal y como hasta la fecha lo es.

b) *Penal.* En una gran mayoría, la actuación de la Secretaría de la Función Pública no visualiza componentes que pudieran adecuarse a una conducta delictiva, si bien es cierto que en su función sancionadora, la ley les faculta sólo a la vía administrativa; ello no debe considerarse como factor limitante, sobre todo si atendiendo a la propuesta mencionada en el apartado que antecede, se gesta una adecuada

facultad de investigación, en donde la Secretaría de la Función Pública se constituye en el ente acusador, coadyuvante del Ministerio Público y garante de la adecuada actuación del mismo; recordemos lo mencionado en los dos ejes anteriormente descritos en este trabajo.

La vía penal resulta relevante en el combate a la corrupción, ya que atendiendo a la finalidad retributiva que debe darse en las sanciones, resultarían éstas más acordes al bien jurídico transgredido por la conducta indebida del servidor público, que las sanciones que ahora se contemplan en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Lo anterior no debe interpretarse en ningún momento, como la criminalización de conductas de los servidores públicos, que utiliza el derecho penal como la primera vía en el combate a la corrupción; recordemos que atento al principio de subsidiariedad y *ultima ratio* del derecho penal, en este trabajo se han descrito dos ejes primarios y un componente reactivo en el ámbito administrativo, que deben generar las condiciones para dejar en su mínima expresión, las conductas que por su transgresión a un bien jurídico fundamental, sean necesarias para la tutela penal, eliminando la aplicación de alguna sanción administrativa, con lo que se preserva la orientación de derecho penal mínimo.

Este eje reactivo en su aplicación en las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia penal, permitiría mayor agilidad y certidumbre en los procesos de sanción a los servidores públicos, además de ser más acordes las mismas a la conducta y el bien jurídico transgredido.

Como puede leerse en este documento, la Secretaría de la Función Pública debe asumir un actividad relevante en la edificación de la seguridad pública y la procuración de justicia penal en el plano federal; hacerlo así, es acorde con una renovada política criminal (mas no criminológica), de no atender sólo la criminalidad a través de actividades represivas y punitivas, que reducen el actuar del Estado a sólo aspectos policiales y de sanción penal, dejando al derecho penal como el orientador y fin último de la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental en el combate al delito; por el contrario, la Secretaría de la Función Pública puede constituirse a través de la consolidación de los tres ejes planteados, en la ventana por la que la sociedad da seguimiento a los compromisos y resultados de las instituciones.

Transparencia y rendición de cuentas que sin duda co-localarían a la Secretaría de la Función Pública, en un nivel alto de aceptación y confianza ciudadana.

<i>Título</i>	<i>Medio</i>	<i>Fecha</i>
Derecho Penal y Discrecionalidad Legislativa (El problema del bien jurídico) ¿Avance o retroceso? (La iniciativa de reformas a los artículos 16, 19, 20, 22 Y 123 Apartado B Fracción XIII Constitucionales)	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 3, N° 36	Nov-97
El Poder Judicial de la Federación y la Facultad de Iniciar Leyes en el Derecho Mexicano	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 42	May-98
Las Iniciativas de Reforma Constitucional, Penal y Procesal Penal del Poder Ejecutivo (Una aproximación jurídica)	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 44	Jul-98
La Seguridad Pública en el Contexto de la Gestión Federal	Documentos de Trabajo de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Año 1, N° 5	Ago-98
La Seguridad Pública en la Ciudad de México (el primer año)	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 47	Oct-98
Algunas notas acerca de la Policía Federal Preventiva	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 49	Dic-98
De Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 5, N° 51	Feb-99
Una reflexión sobre el derecho a la intimidad (el caso de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada)	<i>Revista Electrónica de Derecho Mexicano</i> (www.vlex.com)	Sep-00
La enseñanza del derecho (cuatro elementos de reflexión para la revaloración del proceso actual)	ABZ. Año 6, N° 126	Dic-00
Política Criminal y Seguridad Pública	<i>Revista Electrónica de Derecho Mexicano</i> (www.vlex.com)	Abr-01
De Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana	ABZ. Año 7, N° 128	Feb-01
Apuntes respecto a la familia, mujeres y menores (una aproximación hacia la violencia)	<i>Revista Electrónica de Derecho Mexicano</i> (www.vlex.com)	Mar-01
La Seguridad Pública vista por un abogado	<i>Tepantlaco.</i> Época 2, N° 9	May-01
Política Criminal y Seguridad Pública	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 7, N° 77	May-01
De Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana	<i>Este País.</i> N° 127	Oct-01
Poder y Control (la eficiencia del Sistema Penal)	ABZ Año 7 N° 144 y 145	Junio y Julio 2002
	<i>Tepantlaco.</i> Época 3, N° 1	Sep-02
	<i>El mundo del abogado.</i> Año 5, N° 44	Dic-02
	Memorias del Foro "Por una Ciudad Segura" Asamblea Legislativa del D.F. II Legislatura.	Ago-03
	<i>Criminalia</i> (Academia Mexicana de Ciencias Penales)	Mayo a Agosto 2002
	Año LXVIII, N° 2.	
	www.insyde.org.mx (Biblioteca virtual)	Sept. 2008

