

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

146

Volumen LIII, N° 2
(mayo-agosto 2018)

Legalidad,
debido proceso y
combate a la
impunidad

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas



Años
al servicio
de México

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2657, e-mail: contacto@inap.org.mx

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

146

Volumen LIII, N° 2
(mayo-agosto 2018)

Legalidad, debido proceso y combate a la impunidad

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

64 Años
al servicio
de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.org.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

Guillermo
Vallarta Plata
**Vicepresidente para
los IAPs de los
Estados, 2018-2019**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres
Alfonso Pérez Daza

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Saucó

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

**Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.**

**DIRECTOR COORDINADOR
Luis Miguel Martínez Anzures**

COMITÉ EDITORIAL

Mauricio I. Dussauge Laguna,
Maximiliano García Guzmán,
Roberto Padilla Domínguez,
Adriana Plasencia Díaz,
Héctor Zamitiz Gamboa

**Legalidad, debido proceso y
combate a la impunidad**

ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	11
ANÁLISIS	
Seguridad, justicia penal y derechos humanos <i>Sergio García Ramírez</i>	13
El cambio generacional ante el sistema penal acusatorio con referencia a la legalidad, el debido proceso y la impunidad <i>Raúl Carrancá y Rivas</i>	37
La cultura de la legalidad y el combate a la impunidad <i>Raúl Contreras Bustamante</i>	45
Apuntes para (re)pensar el binomio corrupción-impunidad <i>Pedro José Peñaloza</i>	61
Huella histórica: Una reflexión de la impunidad <i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	79
Fiscalización superior, rendición de cuentas y combate a la impunidad <i>Francisco Javier Vega Rodríguez</i>	99
Acercamiento a la patología de la política: impunidad y desigualdad como factores de erosión institucional e implosión patológica. <i>Juan Antonio Le Clercq Ortega</i>	129

Impunidad en el sistema de responsabilidades administrativas y el sistema penal <i>Bianca Bolaños Aparicio, Ángeles Medellín Corte, Irene Tello Arista</i>	149
La evolución y retos de los derechos y acciones del consumidor en México <i>María de los Ángeles Fromow</i>	163
México: tan lejos de la prosperidad y tan cerca de la impunidad <i>Ángel Junquera Sepúlveda</i>	179
Debido proceso en el control de la detención <i>Ricardo Paredes Calderón</i>	195
Corrupción administrativa, impunidad y el derecho de acceso a la justicia: Particularidades del contexto mexicano <i>Sonia Venegas Álvarez</i>	219
RESÚMENES	233
Indicaciones para los colaboradores	241

Revista de Administración Pública



Presentación

Una de las principales tareas del INAP es el fomento al desarrollo de la investigación científica, así como la reflexión informada sobre los temas pertinentes a la actividad de las instituciones públicas. Por tal motivo, desde su fundación hace más de seis décadas, se abocó a la creación de un programa editorial que considerara diversos medios de difusión. Así, al año de la fundación del Instituto se creó la Revista de Administración Pública con el objetivo de servir como el instrumento privilegiado de comunicación de los avances en la investigación en la materia, así como el foro de discusión y reflexión de los temas de coyuntura apremiantes en la vida pública.

En esta ocasión, el número 146 de la RAP está dedicada al tema del combate a la impunidad, la legalidad y el debido proceso. Uno de los asuntos no resueltos de la actividad política y gubernamental es el del uso inadecuado de los cargos y recursos públicos. De ahí que de un tiempo a la fecha uno de los temas más explorados haya sido el del combate a la corrupción prevaleciente en los gobiernos y las administraciones públicas. Sin embargo, con el paso del tiempo ha comenzado a quedar claro que otras piezas fundamentales para erradicar estas prácticas nocivas son el combate a la impunidad y el seguimiento del debido proceso. De poco han servido las reformas legales e institucionales orientadas a disminuir la corrupción fundamentadas en la idea de aumentar los castigos, pero también aquellas que descansan optimistamente en la prevención a partir de la difusión de valores éticos.

Debe quedar claro que de ninguna forma de está sosteniendo que el combate a la corrupción con base en la prevención por medio de un fomento de una cultura de ética pública o por medio de la reforma de leyes orientada a incrementar las penas sea inútil. Más bien, que para que puedan alcanzar su completa funcionalidad deben estar acompañadas de una estrategia decidida por combatir la impunidad.

La literatura de la rendición de cuentas establece que ésta se sustenta en dos dimensiones básicas; por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar cuáles han sido sus decisiones tomadas y acciones emprendidas además de justificar ante el público (*answerability*) con base en información las razones que los llevaron a ello, por el otro lado la capacidad de sancionar (*enforcement*) a estos políticos y funcionarios. Para que pueda funcionar en su totalidad el entramado institucional necesita de la operación de ambas dimensiones.

Con la finalidad de lograr el objetivo de concientizar sobre la importancia del combate a la impunidad por medio de los mecanismos legales adecuados se recurrió a catorce destacados especialistas quienes en doce artículos exploraron diversas aristas del tema. Todos ellos desde sus áreas de especialidad y de sus diversas áreas de actividad profesional proporcionaron un enfoque valioso para contribuir a la profundización del conocimiento, ya sea la docencia universitaria, la investigación desde la sociedad civil o desde los despachos privados.

Con la publicación del presente número de la RAP el INAP busca refrendar su interés por construir mejores gobiernos y administraciones públicas e incrementar de este modo las capacidades institucionales del Estado mexicano en general. De igual manera constituye una muestra de su vocación indeclinable por fomentar una cultura ética del servicio público y de rendición de cuentas que encuentra sus antecedentes en publicaciones pasadas.

Tengo la certeza de que este número de la RAP dedicado al tema del combate a la impunidad, legalidad y debido proceso está destinado a convertirse en un referente obligado; de interés para especialistas dirigidos a un mayor conocimiento del tema, para políticos y funcionarios preocupados por diseñar mejores estrategias para erradicar este mal, así como para el ciudadano en general interesado en conocer cómo funciona la institucionalidad del gobierno.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Revista de Administración Pública

Seguridad, justicia penal y derechos humanos

Sergio García Ramírez*

En diversas oportunidades me he ocupado en temas que hoy desvelan a la sociedad mexicana –y no sólo a ella– y motivan foros, leyes, libros, congresos y encuentros, nutridos por las mismas preocupaciones. Este trabajo, solicitado por la *Revista de Administración Pública (RAP)*, del Instituto Nacional de Administración Pública –al que agradezco su hospitalidad editorial–, recoge mi intervención en uno de esos foros, convocado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, y se destina al estudio de temas de aquel carácter, estrechamente vinculados entre sí: seguridad, justicia, derechos humanos, legalidad, reformas normativas¹.

En el hilo de los antecedentes, sólo citaré algunas referencias. En 2011 la UNAM promovió una Conferencia Internacional –también auspiciada por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional²– llamada a dirigir una nueva mirada y emprender una lectura puntual en torno a seguridad y justicia en democracia. El producto de ese encuentro debía ser una “política de Estado en los albores del Tercer Milenio”. Destaquemos los conceptos rectores de la reflexión: seguridad, justicia, democracia; conceptos inseparables, que se condicionan mutuamente.

* Doctor en Derecho por la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, e Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Ex Procurador General de la República. Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública. Es autor de numerosos libros y artículos de revista, de investigación, docencia y divulgación publicados en México y en el extranjero.

¹ Me refiero al encuentro sobre esta materia que ha tenido lugar en febrero-marzo de 2018: “Segunda Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una política de Estado centrada en los derechos humanos”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México, 26 de febrero-2 de marzo de 2018.

² “Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una política de Estado en los albores del Tercer Milenio”, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 6-10 junio de 2011.

La Conferencia de 2018 a la que aludí en el párrafo anterior carga el acento sobre otro concepto indispensable: derechos humanos.

Hemos tratado, pues, de replantear las funciones nucleares del Estado, su función germinal y su razón de ser, eje natural de los proyectos y las reformas en materia de seguridad y justicia, que han abundado en años recientes. De esta suerte, queda a la vista la tarea de Leviatán frente al ser humano: contendientes en un paisaje constantemente modificado. El escenario de los derechos humanos sirve al propósito de definir el perfil del poder público y las expectativas del ciudadano en su encuentro con el Estado y con otros personajes a los que solemos agrupar como poderes informales, legítimos o ilegítimos.

Conviene abrir esta reflexión con la referencia a una realidad que nos oprime: el incremento de la criminalidad, desmesurado, incontenible, tanto en sus formas tradicionales como en sus expresiones “evolucionadas”, a las que adelante me referiré. Las estadísticas son abrumadoras³ Y no sólo crecimiento exponencial, sino fenomenología inédita –salvo en tiempos de guerra civil, franca y abierta–, caracterizada por una crueldad inaudita, que aún no explicamos en forma suficiente y convincente. Se han multiplicado las expresiones de una criminalidad particularmente cruenta, que deriva de lo que Vargas Llosa llamó, al explicar la génesis de una de sus novelas –*Lituma en los Andes*– el producto de “viejos demonios empozados que de pronto resucitan”⁴, paralelamente al desplome de la legalidad.

La sombra de la inseguridad nos ha seguido desde hace tiempo. Pongamos un punto de referencia: la instalación del Consejo Nacional de Seguridad, en 1996⁵. Desde entonces no hemos abandonado ese tema ni nos ha dado tregua esa sombra. En ese mismo año –hace veinte y poco más, por lo tanto– se expidió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, una herramienta penal que transformó el orden jurídico mexicano en este ámbito: lo escindió, colocando en un extremo el régimen tradicional de derechos y garantías, y en

³ Según datos del Observatorio Nacional Ciudadano, los incrementos porcentuales de delitos en el primer trimestre de 2017 (año que ha resultado el “más violento” en nuestra historia reciente, a despecho de la declinación que se observó en años anteriores) con respecto al mismo período de 2016, fueron los siguientes: homicidios dolosos, 29.48 por ciento; homicidios culposos, 12.57; secuestros, 19.75; extorsiones, 29.55; robos con violencia, 32.31; robos de vehículos, 13.10; robos a casas habitación, 3.18; robos a negocios, 47.43; robos a transeúntes, 31.69, y violaciones, 5.74. Véase: onc.org.mx/tag/delincuencia-en-mexico

⁴ Sealtiel Alariste (entrevista a Mario Vargas Llosa), “Verdades profundas a través de la ficción”, *Revista de la Universidad de México*, nueva época, noviembre 2010, núm. 81. Véase: <http://www.revistadelauiversidad.unam.mx/8110/alariste/81alariste03.html>

⁵ El Consejo quedó instalado el 7 de abril de 1996, conforme a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

el otro, un sistema nuevo –para México– con reducción de unos y otras, destinado a combatir la inseguridad. Llamé a esa ley “El bebé de Rosemary”, aludiendo a un filme de Román Polanski en el que el demonio engendra un hijo del que derivaría una nueva población⁶. En el orden penal, la oscura estirpe normativa que inició con la referida Ley de 1996 ha continuado en la propia Constitución y en otros ordenamientos. La semilla de esta desviación se había sembrado antes –1993–, pero “nunca se imaginó que sería la puerta de entrada para disminuciones de garantías constitucionales posteriores”⁷.

Vuelvo a la Conferencia de 2011, que culminó en un valioso documento analítico, crítico y propositivo, de muy considerable proyección⁸. Hubo inmediato seguimiento. Recuerdo la travesía del rector de la UNAM, a quien con frecuencia acompañé, para difundir el documento y explicar detalladamente sus ideas y sus propuestas. La tarea de persuasión –digamos– nos llevó a reunirnos con legisladores, juzgadores, dirigentes de partidos políticos, académicos, funcionarios de diversas competencias y representantes de lo que solemos denominar la “sociedad civil”.

El itinerario que cubrimos desembocó en una sesión celebrada en el Alcázar del Castillo de Chapultepec⁹ y presidida por el titular del Poder Ejecutivo, similar a otras realizadas, años antes, en el Casino Militar

⁶ Me referí a esta “criatura” legislativa en diversas publicaciones; entre ellas, la colaboración editorial que entonces desarrollaba en el diario *Excélsior*: “El bebé de Rosemary”, 25 de abril de 1996, y “¡Ya nació el bebé de Rosemary!”, 14 de noviembre de 1996. Asimismo, cfr. García Ramírez, *Delincuencia organizada Antecedentes y regulación penal en México*, México, Ed. Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4a. ed., 2005, p. 89.

⁷ Leandro Eduardo Astrain Bañuelos, *El Derecho penal del enemigo en un Estado constitucional: especial referencia a México*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 146. Este autor analiza la presencia de orientaciones del mismo carácter reductor de garantías en normas constitucionales y secundarias. *Ibidem*, pp. 144 y ss. Asimismo, cfr. Luis Felipe Guerrero Agripino, *La delincuencia organizada. Algunos aspectos penales, criminológicos y político-criminales*, México, UBIJUS/Universidad de Guanajuato, 2ª. ed., 2012, y Eduardo Rojas Valdez, “El Derecho penal del enemigo: ¿condición o negación del Estado constitucional?”, en *Criminalia*, nueva época, México, año LXXX, num. 2, pp. 217 y ss.

⁸ Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una política de Estado en los albores del Tercer Milenio. *Elementos para la construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, México, UNAM/ Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, agosto, 2011. En la elaboración de este documento intervinimos Jorge Carpizo, Luis Raúl González Pérez, Luis de la Barreda, Ernesto López Portillo, Luis Guillermo Silva y Sergio García Ramírez. Sobre la situación que entonces prevalecía en el país, por lo que toca a los temas examinados en la Conferencia, y acerca de esta misma y el documento que derivó de ella, cfr. Fernando García Cordero, *Seguridad, justicia y democracia: una glosa crítica*, México, Ed. Flores, 2014.

⁹ La reunión se desarrolló el 5 de septiembre de 2011. Véase: <https://calderon.presidencia.gob.mx/2011/09/dialogo-sobre-politica-de-estado-en-seguridad/>

del Campo Marte¹⁰. Habría que revisar, uno a uno, los postulados y las sugerencias de aquel documento universitario frente a los hechos y las decisiones que siguieron y a las realidades de la hora actual, claramente previsibles –y previstas– desde entonces, cuando el documento derivado de la Conferencia de 2011 señaló: “México vive problemas de inseguridad, violencia y criminalidad que impactan en los más diversos aspectos de la vida nacional”; y “la violencia ha tomado en numerosas regiones del país dimensiones y formas nunca antes vistas”.

Ahorraré detalles sobre los diversos encuentros convocados en estos lustros acerca de seguridad, democracia y justicia penal, y sólo aludiré, a título de ejemplos significativos, a ciertos foros o análisis, cuya temática ha sido la que se examina en este artículo. Por ejemplo, la Academia Mexicana de Ciencias Penales no ha cesado de referirse a esta materia, reclamando atención y corrección¹¹. En el Instituto de Investigaciones Jurídicas hemos transitado el mismo camino, sistemáticamente, a lo largo de dieciocho años. Ha ocurrido a través de las Jornadas sobre Justicia Penal¹². El tema retornó a la atención pública en el mensaje del nuevo Presidente de la República el 1 de diciembre de 2012¹³, así como en el documento denominado “Pacto por México”, suscrito por diversas fuerzas políticas¹⁴. La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) ha abordado esta cuestión en diversas ocasiones¹⁵. Acerca de los obstáculos que enfrenta el sistema de justicia penal se informó al Senado en sesión del 15 de febrero de 2017, a la que acudieron el presidente de esa Conferencia y el Procurador General de la República¹⁶.

¹⁰ Fueron tres las reuniones de este programa, a partir del 5 de septiembre de 2011. Véase: <https://www.portalpolitico.tv/nacionales/iniciara-calderon-este-lunes-dialogos-por-la-seguridad>

¹¹ Cfr. “Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal”, en <https://www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicana-decienciaspenales/Documentos/PROPUESTA%20ACADEMIA%20MEXICANA%20DE%20CIENCIAS%20PENALES%202012.pdf>

¹² De éstas, cfr., por ejemplo, la obra publicada como memoria de las XVII Jornadas sobre Justicia Penal, Varios, *Seguridad pública y justicia penal...¿A dónde vamos?*, México, INACIPE/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

¹³ Véase en <http://www.presidencia.gob.mx/decisiones-presidenciales-anunciadas-el-1º-de-diciembre>.

¹⁴ Por lo que hace a las fuerzas políticas, el Pacto del 2 de diciembre de 2012 fue suscrito por los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Contiene múltiples planteamientos sobre temas nacionales de diversa naturaleza. Véase pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf

¹⁵ Así, por ejemplo, en la reunión del 27 de mayo de 2011. Véase: <https://www.conago.org.mx/comisiones/seguridad-y-justicia>

¹⁶ Su tema fue el “Diagnóstico institucional sobre procuración de justicia penal”. Véase: <https://www.gob.mx/pgr/articulos/palabras-del-procurador-general-de-la-republica-durante-la-reunion-del-jucopo-en-el-senado?idiom=es>

A estos temas se ha referido, a propósito de la procuración de justicia, una reciente consulta emprendida por la Procuraduría General de la República e instituciones de investigación científica y educación superior, de la que se desprenden la ausencia de una verdadera política de Estado en materia de seguridad y justicia penal y numerosos problemas que obstruyen o reducen el buen funcionamiento de las instituciones en este sector¹⁷.

En fin de cuentas, la recurrencia del tema nos permite reconocer, con aire miltoniano, un “paraíso perdido”, y percibir la presencia de un nuevo fantasma que recorre los caminos¹⁸. En el lejano 1847, ese fantasma era el comunismo¹⁹; hoy día es la criminalidad.

El sistema penal —iba a decir: la “justicia penal”, pero una cosa es sistema y otra es justicia, aunque a menudo identifiquemos las expresiones como si se tratara de lo mismo— pone a la vista la evolución del crimen, asunto examinado desde el final del siglo XIX y acompañante de la criminología en el XX²⁰, así como las nuevas contribuciones al conocimiento de la criminalidad, su raíz y su fenomenología.

El delito, se ha dicho, no desaparece; como la energía, se transforma²¹. En el curso de esas transformaciones, la violencia y la astucia criminal adquieren nuevas expresiones; se presenta mayor participación delictiva de las mujeres; crece la delincuencia de los menores de edad; se multiplican los infractores —del delincuente solitario: Caín, a la empresa criminal—; se diversifica el universo de las víctimas —no

¹⁷ La consulta fue desarrollada a petición de la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Cfr. *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe ejecutivo 2017*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Procuraduría General de la República, 2017.

¹⁸ Sobre estos temas, cfr. mi artículo “Estado de Derecho y estado de derechos. Reflexión general y seguridad y justicia”, *Revista del Seminario de Cultura Mexicana*, México, primera época, año 6, núm. 10, junio 2016, pp. 11-23, y “Seguridad y justicia penal en democracia”, en Varios, *Seguridad pública y derechos humanos*, Rafael Sánchez Vázquez, coord., México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, pp. 23 y ss. Asimismo, mi participación “Crimen y seguridad: una cuestión nacional”, en el “Coloquio México ¿necesita o no una nueva Constitución” (Memoria en prensa), 26 de enero 2017.

¹⁹ Dijeron Carlos Marx y Federico Engels, en las famosas primeras palabras del *Manifiesto del Partido Comunista*; fantasma contra el que se habían unido, “en santa cruzada”, “todos los poderes de la vieja Europa”. *El Manifiesto...*, Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx, México, 2011, p. 29.

²⁰ Cfr. La clásica obra de Alfredo Nicéforo, *La transformación del delito en la sociedad moderna*, trad. de Constancio Bernaldo de Quirós, Madrid, Lib. General de Victoriano Suárez, 1902.

²¹ *Ibidem*, p. 5.

sólo Abel; hoy, la humanidad—: el delito trasciende todas las fronteras; se multiplican los bienes tutelados y se altera la relación entre el delincuente y el Estado.

En un primer momento —la hora tradicional; el modelo natural— los agentes del Estado persiguen a los criminales; hay estricto (más o menos) deslinde entre aquéllos y éstos, cada uno en su propio rol. Luego viene el enfrentamiento: el delincuente no huye; encara al agente. Más tarde aparecen la connivencia, el “entendimiento”, el “arreglo” que frustra toda política criminal y ensombrece la seguridad. Y de esta suerte el crimen proyecta su fuerza, su ingenio o su riqueza sobre el poder público, construyendo una especie de “Estado paralelo”²². No cesa ahí la pretensión criminal, que ha caminado un largo trecho histórico: pretende asumir el poder, dar al Estado un giro radical, establecer un “Estado criminal”. Nos hallaremos entonces en el umbral —o en el interior— del Estado fallido, catástrofe para los ciudadanos, para la democracia, para los derechos y las libertades: el poder público ya no brinda seguridad a sus gobernados y constituye una fuente de peligro para los demás. A estos rasgos se agrega un serio “déficit democrático”²³.

Otros observadores examinan la nueva criminalidad desde una perspectiva diferente, y destacan su naturaleza “globalizada”. Ha cambiado “la cuestión criminal”. La delincuencia de ahora “no es ya la vieja criminalidad de subsistencia, ejecutada por sujetos individuales, prevalentemente marginados”. La que mayor amenaza entraña es “la criminalidad del poder, un fenómeno no marginal ni excepcional como la criminalidad tradicional, sino inserto en el funcionamiento normal de nuestras sociedades”. En este orden de cosas figuran tres formas de criminalidad: la de los poderes criminales (terrorismo, mafias, camorra); la de los grandes poderes económicos y la perpetrada por los poderes públicos²⁴.

Se han multiplicado las fuentes de riesgo para la sociedad en su conjunto y para cada uno de sus integrantes, a lo largo de la vida colectiva y de las vidas individuales, del mismo modo que abundan las fuentes de progreso y bienestar. Cunden los elementos que abren nuevas puertas al daño o al peligro. De la aparición de una sociedad de riesgo, que examina Ulrich Beck²⁵, se sigue —por algunos, o por

²² Sobre estas cuestiones, cfr. García Ramírez, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 13-14.

²³ Cfr. Noam Chomsky, *Failed States*, New York, Metropolitan Books, 2006, pp. pp. 1-2.

²⁴ Luigi Ferrajoli, “Criminalidad y globalización”, trad. Miguel Carbonell, rev. Perfecto Andrés Ibáñez, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, no. 115, enero-abril 2006, pp. 303 y ss.

²⁵ Cfr. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, España, Paidós, 1986.

muchos— la urgencia de multiplicar los medios penales de contención y represión. Los “nuevos riesgos mundiales disminuyen el poder de las naciones-Estado para evitar y perseguir la delincuencia. Por otro lado, los nuevos riesgos mundiales generan, al mismo tiempo, mayores demandas de protección por parte de los ciudadanos”, compatibles con un Estado fuerte, “sobre todo por medio del Derecho penal”²⁶.

Dije antes que la seguridad y la justicia son fines y —por lo tanto— deberes consustanciales al Estado. La seguridad es un derecho proclamado en los textos fundacionales de la era moderna, en Europa y en América, y desde luego en México²⁷. Ahora bien, cuando hablamos de seguridad es importante formular ciertas precisiones, para que el discurso no naufrague en la vaguedad ni se pierda en una sola dirección, habiendo varias.

Se alude a la seguridad como valor al que sirve el Derecho, indispensable, aunque subordinado a la justicia; el orden jurídico “surge primeramente (bajo el) impulso de una urgencia de seguridad”²⁸. Recogida esa pretensión axiológica y práctica, hay que establecer las diversas dimensiones o vertientes de la seguridad que atiende el orden jurídico y que garantiza —o se propone garantizar— el Estado: jurídica, pública, nacional, interior, ciudadana y humana. El deslinde nos ha ocupado en los últimos años, merced al énfasis en la seguridad pública —ahora en la seguridad interior, con intenso debate— y al acento menor que se ha puesto en las vertientes ciudadana y humana²⁹.

²⁶ Ulrich Sieber, “Unificación, armonización y cooperación: a la búsqueda de soluciones para los sistemas penales federales y supranacionales”, en Varios, *Hacia la unificación del derecho penal. Logros y desafíos de la armonización y homologación legislativa en México y en el mundo*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales/Max-Planck-Institut, 2006, p. 10.

²⁷ El artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano —1789— incluyó la seguridad entre los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, cuya conservación es la finalidad de la asociación política; y el artículo 24 del Decreto Constitucional de Apatzingán —1814— mencionó a la seguridad entre los derechos cuyo goce traería consigo la felicidad del pueblo “y de cada uno de los ciudadanos”; derechos cuya conservación “es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas”.

²⁸ Luis Recaséns Siches, *Tratado general de filosofía del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1959, pp. 220 y ss. y 618 y ss.

²⁹ Acerca de las categorías —o “modalidades”— de la seguridad, cfr., entre otros, Jorge Fernández Ruiz, “Reflexiones en torno a la seguridad”, en Varios, *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 78 y ss. Asimismo, cfr. Augusto Sánchez Sandoval, “Políticas públicas en materia de ‘seguridad’ en la sociedad del ‘riesgo’”, en *ibidem*, pp. 197 y ss., y Pedro Peñaloza, “Seguridad pública: la crisis de un paradigma”, en Varios, *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Ed. Porrúa, 2005, pp. 561 y ss. Sobre seguridad nacional, cfr. los estudios reunidos bajo el título “Seguridad nacional y perspectivas para México”, contenidos en *RAP. Revista de Administración Pública*, 136, vol. L, no. 1, enero-abril 2015.

Todas esas vertientes de la seguridad son relevantes, desde luego, pero nuestras reflexiones de este momento debieran destacar la seguridad humana, que abarca a las restantes, transita de la atención concentrada en el Estado a la brindada a las personas y garantiza el mayor ejercicio posible de los derechos y las libertades del individuo³⁰.

En los hechos, la creciente preocupación (mundial) por la seguridad ha llevado a introducir medidas cada vez más rigurosas en el control de la conducta individual y colectiva, injerencias frecuentes, limitaciones a la libertad y reducción de las garantías, que han dividido a la sociedad: de una parte, el apoyo a tales restricciones motivado por frecuentes y gravísimos atentados criminales; por la otra, resistencia contra el deterioro de los principios y las prácticas de la libertad y la democracia³¹.

En este punto conviene revisar el panorama con la doble mirada de Jano: hacia el pasado y hacia el futuro, instalados en el observatorio del presente. En un tiempo florecieron con eficacia los medios de control que consideramos tradicionales: familia, escuela, religión, trabajo, partidos; en fin, la sociedad activa, militante y eficiente. Ya no es así: esos medios se han debilitado, y las instituciones llamadas a secundarlos y eventualmente a colmar sus retiradas y sus vacíos, han resultado insuficientes: sea por debilidad, por envejecimiento o por desvío. Insuficientes, a pesar del prodigioso desarrollo científico y tecnológico puesto al servicio de las funciones públicas (pero también de las pretensiones criminales). Agreguemos la desactualización del marco normativo: disposiciones de otro tiempo para enfrentar problemas de éste.

Es natural que cundan la desesperación y la exasperación en grandes sectores de la sociedad, hasta alcanzarla en su totalidad, y que aquéllas reclamen soluciones puntuales e inmediatas frente al asedio de la criminalidad³². Una desembocadura de la exasperación es el castigo político, que se vuelca en los procesos electorales; otro, la justicia por propia mano a través de vengadores solitarios –celebrados por la sociedad–, muchedumbres ejecutoras, grupos de autodefensa. En esta circunstancia, el Estado se vale del sistema penal, que el

³⁰ Una referencia destacada sobre el concepto de seguridad humana se halla en el “Informe de Desarrollo Humano”, de Naciones Unidas, de 1994, así como en otros encuentros y documentos de orden internacional. Cfr. la síntesis de este desarrollo en: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=8c1a302f-f002.4f67-b3e6-8a3979cf15cd&portal=IIDHSeguridad

³¹ Cfr., por ejemplo, la revisión de esta materia en Mark Sidel, *More Secure Less Free? Antiterrorism Policy & Civil Liberties after September 11*, Michigan, University of Michigan, 2004, pp. 171 y ss.

³² Cfr. Elías Carranza, “Presentación” a *Varios, Los derechos fundamentales de la instrucción en los países de América Latina*, E. R. Zaffaroni y E. Carranza (coords.), México, Raoul Wallenberg Institute/Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente/Porrúa, 2007, pp.XIII-XIV.

liberalismo colocó en la retaguardia de los instrumentos de control social; el Estado con vocación autoritaria –acuciado por su ineficacia y movido por el justo clamor social– ubica al sistema penal en la vanguardia y lo maneja como factor de buen gobierno, ignorando –por supuesto– la esencia democrática de la gobernabilidad³³.

La reacción del poder público puede tomar un rumbo ominoso: la “mano dura”³⁴, que no sólo consiste en el desbordamiento de la represión de facto, sino en las reformas normativas extravagantes –por estériles–, como la multiplicación de conductas tipificadas como delitos, la exacerbación de las penas, el descrédito de las garantías: en fin, el abandono de progresos y de principios, trabajosamente logrados en el curso de muchos años, que se desvanecen en poco tiempo.

Invocaré las opiniones de algunos juristas –a los que he recurrido en otras ocasiones– que ponderan los datos del presente y advierten sobre los signos del porvenir. La ilustre profesora francesa Mireille Delmas-Marty, que ha formado parte de los grupos redactores de reformas penales en Francia y conoce con profundidad los movimientos del derecho punitivo en Europa, hace notar que los penalistas temen el imperio de un Derecho penal regresivo bajo la bandera de la eficacia³⁵. Otro notable tratadista, hoy juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Raúl Zaffaroni, aprecia un claro avance en contra del Derecho penal liberal, invocando estados de emergencia que persuaden sobre la necesidad de retroceder en el imperio de los derechos y las garantías y adoptar soluciones y medidas que considerábamos desechadas³⁶. El catedrático español Perfecto Andrés Ibáñez denuncia el establecimiento de un régimen penal de excepción que contamina al orden jurídico penal en su conjunto³⁷.

³³ Examiné esta cuestión en mi ponencia para el “Seminario sobre Gobernanza Global y Cambio Estructural del Sistema Jurídico Mexicano” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 27 de febrero de 2014) bajo el título “Orden penal, globalización y gobernanza”, publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, julio-diciembre 2014, diciembre 2014, tomo LXIV, número 262, pp. 337-359; con el mismo título, apareció en Varios, *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, José Ma. Serna de la Garza (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 105 y ss. Sobre “gobernabilidad racional” y justicia, Cfr. Roberto Garretón, “Justicia y gobernabilidad”, en Varios, *¿Cómo hacer justicia en democracia? Segundo encuentro internacional de magistrados y juristas*, Santiago de Chile, Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1989, p. 78.

³⁴ Sobre la tentación regresiva que entraña supresión de libertades y ejercicio de la fuerza, en una “lógica de excepción”, cfr. Pedro Salazar, *Crítica de la mano dura. Como enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*, México, Océano, 2012, pp. 51 y ss.

³⁵ “Discurso”, en Varios, *Panorama internacional sobre justicia penal. Proceso penal y justicia penal internacional. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. XXIII.

³⁶ Cfr. *El enemigo en el Derecho penal*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 14.

³⁷ Cfr. “Las garantías del imputado en el proceso penal”, en Varios, *Los derechos fundamentales de la instrucción...*, op. cit., pp. 176-177.

Un buen resumen de los giros, los deslices, las transformaciones, las deserciones y los peligros se halla en un párrafo del jurista argentino Daniel Erbetta: hay una “crisis derivada de la tensión expansiva a que se está sometiendo al derecho penal, que se refleja en el crecimiento y aumento de los tipos penales, en el endurecimiento de las penas, en la creación de nuevos bienes jurídicos, en la ampliación de los espacios de riesgo penalmente relevantes, en la flexibilización de las reglas del derecho procesal penal, en la internacionalización del derecho penal y en la relativización de los principios político criminales de garantía”³⁸.

La desembocadura de las “antiguas novedades” en materia de justicia penal –que arriba a la más flagrante injusticia– se manifiesta en lo que he denominado “guantanamoización” de aquélla, por referencia a las disposiciones contenidas en la orden ejecutiva del presidente de los Estados Unidos a raíz de la tragedia desencadenada por acciones terroristas el 11 de septiembre de 2011. Tales disposiciones implican “un gigantesco retroceso”³⁹.

Refirámonos en seguida a la construcción “lógica” de un sistema penal. En esta empresa es preciso considerar las decisiones políticas de la Nación, como sostiene una doctrina constitucional que frecuentemente invoco, y la forma en la que éstas se trasladan al ámbito penal, que a su vez aporta determinaciones propias. Se trata del núcleo y las vertientes del sistema, que a su turno informan –o debieran informar– el juicio que hacemos sobre el acierto de aquél y la validez material de las reformas que periódicamente incorpora⁴⁰.

³⁸ “Postmodernidad y globalización: ¿hacia dónde va el Derecho penal?”, en Varios, *Derecho privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización. Homenaje al profesor Miguel Ángel Ciuro Caldani*, Atilio A. Alterini y Noemí L. Nicolau (directores), Carlos A. Hernández (coord.), Argentina, La Ley, 2005, p. 79. He citado las opiniones aquí mencionadas, y otras en el mismo sentido, en mi libro *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, México, Porrúa, 5ª. Edición, 2008, pp. XV y ss.

³⁹ *Ibidem*, p. XX. En otros trabajos me he referido a esas disposiciones; así, “Normas penales para la ‘Guerra contra el terrorismo’”, en *Criminalia*, México, año LXVIII, núm. 1, enero-abril 2002, pp. 3 y ss.; “Consideraciones sobre terrorismo”, Varios, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, coord., José Juan de Ollóqui, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, pp. 67 y ss., y “The inter-american court of human rights perspective on terrorism”, en Varios, *Counter-terrorism. International Law and Practice*, cords. Ana María Salinas de Frías, Katja LH Samuel y Nigel D. White, New York, Oxford, 2012, pp. 785 y ss.

⁴⁰ Frecuentemente me he referido a las decisiones fundamentales en materia penal, a partir de los siguientes textos: García Ramírez, “Panorama de la justicia penal”, en Varios, *La ciencia del Derecho durante el siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 718 y ss.; “Reflexiones sobre democracia y justicia penal”, en Nieto Martín, Adán (coord.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam*, Ciudad Real, España, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha y Ediciones Universidad Salamanca, 2001, vol. I, pp. 299 y ss. “Los derechos humanos en la persecución penal”, en *Temas y problemas de la justicia penal, México*, Seminario de Cultura Mexicana, 1996, pp. 83 y ss. Asimismo, *cf.* “Crimen y prisión en el nuevo milenio”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, pp. 547-595.

Es indispensable plantear diversas interrogantes acerca de los extremos que debe atender el sistema, que no es ocurrencia de acumulación de ilusiones transitorias, promesas vanas o meros paliativos al calor de las circunstancias. Obviamente, la primera cuestión es el papel del sistema penal en el orden social, su legitimación y eficacia, el propósito al que sirve y la mejor manera de atenderlo.

En una sociedad democrática, el sistema penal tiene una función subsidiaria; viene a la escena cuando fracasa el control por otros medios de los que pueden valerse la sociedad y el Estado: medios no jurídicos, no punitivos, que se hallan en manos de diversas instancias sociales: familia, escuela, centros de trabajo, cultura, recreación. En fin, como se ha dicho, el orden penal es el último recurso –última *ratio*– del control social. Bajo esta idea se inscribe lo que denominamos “Derecho penal mínimo”. La ley penal no constituye un breviario de buen gobierno; en otros términos –utilizados a menudo–, no se gobierna con el código penal en la mano, ni es razonable construir un sistema penal de “proporciones faraónicas”⁴¹.

A continuación debemos preguntarnos a qué conductas ilícitas deberemos reconocer la condición de “delictuosas”, en cuanto afectan intensamente los bienes sociales más preciados: vida, libertad, integridad, patrimonio, familia, por ejemplo. Sólo estas graves afectaciones de bienes encumbrados deben ser inscritas, a título de delitos, en la relación de ilícitos penales que contiene el código de la materia. En el catálogo de los delitos no deben figurar ilícitos de menor cuantía, que pueden ser enfrentados –y deben serlo– a través de respuestas civiles o administrativas. Es indebido –ha escrito un notable jurista– utilizar “la afilada espada del Derecho penal cuando otras medidas de política social puedan proteger igualmente o incluso con más eficacia un determinado bien jurídico”⁴². La frondosidad penal es propia de sociedades primitivas o autoritarias.

En seguida es preciso interrogarse acerca de la reacción del Estado frente al delito, esto es, la pena o la medida de seguridad. Establecida su justificación –un arduo tema de la filosofía penal: el gran “tema clásico”⁴³– es preciso fijar el objetivo que se pretende alcanzar con ella: ¿eliminar o recuperar al infractor? Lo que aquí se resuelva expresa

⁴¹ Esta expresión es de Raúl Zaffaroni al referirse al sistema penal norteamericano, considerando el enorme número de presos y de individuos sujetos a *parole* o *probation*. “Justicia penal y discriminación”, en Varios, *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Comisión de las Comunidades Europeas, San José, Costa Rica, 1993, p. 286.

⁴² Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruíz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoco y Rocío Cantarero Bandrés, Trotta, 3ª. ed., Madrid, 1998, p. 104.

⁴³ *Ibidem*, p. 143.

cierta convicción política o ética del Estado, si se permite la expresión: por un lado se hallan el castigo exacerbado y la retribución mecánica; por el otro, los fines de la punición recogidos por el Derecho moderno y la corriente internacional de los derechos humanos: readaptación –voz cuestionada–, reeducación, rehabilitación, reinserción; conceptos, todos ellos, incluidos en las fórmulas constitucionales⁴⁴.

En la misma ruta habrá que resolver el método del que nos valdremos para acreditar que hubo delito, que cierta persona es responsable de éste y que es debido –justo, funcional– imponerle determinada sanción. Este método corresponde al “procedimiento penal” –o bien, a la vía alterna– y se refleja en el orden del enjuiciamiento. Aquí se despliegan la investigación, el proceso, la sentencia. Al calor de las reformas penales en boga se ha reanimado el contraste entre el método de enjuiciamiento inquisitivo y el método acusatorio, que ahora prevalece en el discurso y en las normas, con una solución intermedia –que dominó en México– denominada “sistema mixto”, de raíz francesa⁴⁵.

Digamos que el enjuiciamiento democrático supone la recepción de un amplio número de derechos y garantías que amparan tanto al infractor como a la víctima del delito; se trata, en fin de cuentas, de brindar protección al más débil⁴⁶, sin menoscabo de los derechos de los otros participantes en el litigio material. En este punto ha surgido la tensión entre dos pretensiones: por una parte, control del crimen, siempre en riesgo de valerse de medios cuestionables para alcanzar un fin deseable, y por la otra, debido proceso, observante de los principios,

⁴⁴ El texto original del artículo 18 constitucional propuso un fin u objetivo para el sistema penal: “regeneración”, en 1917; “readaptación social”, en 1965; reinserción social, en 2008 (bajo esta reforma, el artículo 18 se refiere solamente al sistema penitenciario, ya no al sistema penal). Cfr. mi comentario en *La reforma penal constitucional...*, op. cit., pp. 181 y ss.

⁴⁵ No sobra señalar que pese al auge del sistema acusatorio en el discurso contemporáneo, se han elevado –antes de ahora y ahora mismo– fuertes críticas acerca de algunos de sus rasgos principales. En general, cfr. los severos comentarios del destacado procesalista Michele Taruffo, quien afirma que el sistema adversarial se mantiene al amparo de “una situación cultural que, salvo pareceres notables pero minoritarios, sostiene y se esfuerza por consolidar el mito del *adversary system* como modelo ideal del proceso”; en este sentido marcha la cultura jurídica norteamericana, no obstante que la legitimidad de aquél resulta cada vez menos admisible, “frente a una más clara conciencia de sus limitaciones, de su degeneración y, sobre todo, de su efectivo funcionamiento”. *El proceso civil “adversary” nell’esperienza americana*, Padova, CEDAM, 1979, pp. 290-300. Por lo que toca a la adopción de ese sistema en México, Fernando García Cordero –entre varios autores– se ha referido a las graves deficiencias del sistema adoptado; por ejemplo: disfunciones, vicios burocráticos, incapacidad, tráfico y corrupción. Cfr. *Retos del sistema oral acusatorio*, México, UBUJUS, 2016, pp. 36 y ss. Igualmente, cfr. Enrique Cáceres, quien se refiere a las expresiones de dispraxis que ha traído consigo aquel sistema. Cfr. “Prólogo” a Varios, *Reflexiones en torno al Código Nacional de Procedimientos Penales*, coord. José Héctor Carreón Herrera, México, Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio, A. C., 2015, pp. 9 y 11-12.

⁴⁶ Se ha hecho notar que en el Estado democrático el procedimiento penal se rige por principios fundamentales que garantizan la impartición de justicia y la defensa del más débil, que en palabras de Luigi Ferrajoli “es la parte ofendida en el momento de la comisión del delito, el imputado en el proceso y el reo en la ejecución penal”. *Garantismo penal*, trad. de Marina Gascón, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Estudios Jurídicos, núm. 34, 2006, pp. 12 y ss.

los derechos y las garantías acumulados en dos siglos de progreso de las ideas y las prácticas penales. He aquí un falso dilema, que figura en el examen del enjuiciamiento a escalas mundial, regional y nacional⁴⁷.

En nuestro concepto, control del crimen y debido proceso son exigencias compatibles; ambas atañen al Estado de Derecho y a los derechos de los ciudadanos. No es pertinente ni admisible, e incluso entraña peligros severos para las libertades y la democracia-marco del proceso, ensanchar la distancia entre ambas pretensiones y sacrificar una en aras de la otra.

La revisión del enjuiciamiento avanza en América Latina, al paso que gana terreno la democracia. De esa revisión provienen numerosas novedades. Entre las banderas elevadas se halla la entronización de los juicios orales (en realidad, juicios por audiencias)⁴⁸, como ha ocurrido en México, donde también se ha señalado que la supuesta “oralización” de los procedimientos es un “mito” irrealizable y que algunas novedades procesales –como el procedimiento abreviado– se traducen en normas y prácticas de corte inquisitivo⁴⁹.

Finalmente, vale señalar las interrogantes en torno a la ejecución de las sanciones: la realidad estricta, ponderable, del sistema punitivo a partir de la sentencia, sobre todo –pero no exclusivamente– cuando se trata de la pena privativa de libertad. A la hora de responder a estas cuestiones para concluir la conformación del sistema penal, es necesario recordar, siguiendo a un eminente tratadista, que una vez emitida la sentencia condenatoria el “palacio de justicia se traslada a la prisión”⁵⁰. No sobra decir que la situación observada en este ámbito es inaceptable, lo mismo en el conjunto latinoamericano –ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵¹– que en nuestro país.

⁴⁷ Cfr. Mireille Delmas-Marty, “Introducción” a Varios, *Procesos penales de Europa (Alemania, Inglaterra y País de Gales, Bélgica, Francia, Italia)*, trad. Pablo Morenilla Allard, Zaragoza, Ed. EDIJUS, pp. 40-41.

⁴⁸ Cfr. Adolfo Gelsi Bidart, “Oralidad en todo proceso”, en Varios, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1998, p. 481.

⁴⁹ En este sentido, cfr., por ejemplo, Jesús Zamora Pierce, quien llega a esta conclusión: “la reforma constitucional que creó los juicios orales es una utopía, que pretende ocultar la realidad: el Estado no tiene la capacidad para llevar a cabo esos juicios y coacciona al imputado para que se preste a evitarlos”. *Juicio oral. Utopía y realidad*, México, Ed. Porrúa, 2011, p. 89.

⁵⁰ Francesco Carnelutti, *Las miserias del proceso penal*, trad. Santiago Sentís Melendo, Bogotá, Temis, 1983, p. 81.

⁵¹ En el informe que presenté el 10 de marzo de 2006, como presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, mencioné la existencia de “una verdadera crisis en el sistema de reclusorios para adultos y menores de edad”, que se manifiesta en “extremada violencia”. De ahí la imperiosa necesidad de que la Organización y los Estados “dediquen especial atención al examen de este problema y provean soluciones inmediatas y progresivas, según las circunstancias”. García Ramírez, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Ed. Porrúa, 2a. ed., 2015, pp. 637-638.

Cuando se emprendió la gran –por el volumen– reforma penal constitucional iniciada en 2007⁵², sus promotores formularon un diagnóstico riguroso acerca de los problemas que dicha reforma debía reconocer y resolver. Se dijo, palabras más o menos, que prevalecían la impunidad y la corrupción, que era notoria la incompetencia de las instituciones o de sus agentes para afrontar los compromisos que imponen la seguridad y la justicia, y que resultaba indispensable modificar a fondo la envejecida normativa penal⁵³. A varios años de distancia, persisten los problemas advertidos en los tres primeros lugares; sólo se ha conseguido emitir nuevos ordenamientos, abundantes, no siempre operantes y frecuentemente cuestionados.

No pretendo formular aquí un resumen de las reformas emprendidas en los últimos años. Me limitaré a recordar que nuestros tratadistas clásicos han destacado la naturaleza y la entidad de la ley penal en la vida social y política, e invocaré algunas reformas recientes, a modo de referencias generales. Al cabo del siglo XVIII se aseguró que “nada interesa más a una sociedad que el tener buenas leyes criminales, porque de ellas depende su libertad civil y en buena parte la constitución y seguridad del Estado”⁵⁴. Y en los primeros años de nuestra vida independiente se afirmó, en la misma línea de pensamiento, que “la legislación criminal (...) es a la vez el fundamento y la prueba de las instituciones sociales”⁵⁵.

Pues bien, el legislador constituyente –un “legislador motorizado”⁵⁶– se ha empeñado en incluir en la ley fundamental novedades penales que no necesariamente han mejorado el “estado del arte” ni generado la “felicidad del pueblo”, misión del buen gobierno. Dejaré de lado las escasas –ero no irrelevantes– reformas constitucionales incorporadas entre 1917 y 1992, es decir, en tres cuartos de siglo; sólo mencionaré las aportadas en años posteriores: de 1993 a 2018, esto es, en un cuarto de siglo⁵⁷.

⁵² En mi libro *La reforma penal constitucional...*, citado supra y al que ahora me remito, hago una revisión detallada de esta reforma, sus antecedentes, desarrollo, deliberaciones y conclusiones.

⁵³ Cfr. *ibídem*, pp. 20 y ss.

⁵⁴ Manuel de Lardizábal y Uribe, *Discurso sobre las penas contraído a las Leyes Criminales de España, para facilitar su reforma*, México, Porrúa, edición facsimilar, 1982, p. III.

⁵⁵ Mariano Otero, “Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma a las leyes penales”, en *Obras*, México, Porrúa, 1967. t. II, pp. 653-654.

⁵⁶ Expresión que Gustavo Zagrebelsky aplica al legislador secundario. Cfr. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. María Gascón Abellán, Madrid, Trotta, 1995, p. 39.

⁵⁷ Acerca del conjunto de reformas en el curso de tres cuartos de siglo, a partir de 1917, cfr. mi libro *La Constitución y el sistema penal: 75 años (1940-2010)*, México, INACIPE, 2016, esp. pp. 61 y ss.

En 1993 inició la reforma impetuosa, con aportaciones de diverso signo: acertadas o no, aunque todas motivadas por el propósito de poner al día el ordenamiento penal y la justicia de este ramo⁵⁸. A partir de entonces se han sucedido febrilmente las novedades constitucionales en materia penal, y al mismo tiempo las disposiciones en torno a la seguridad pública, que apareció como tema de la Constitución –en la que no figuraba– a partir de 1994.

En el último año citado, 1994, se llevó a cabo una importante modificación constitucional en lo que he denominado la “macrojusticia”, dejando de lado la “microjusticia”⁵⁹, es decir, la justicia cotidiana –la “justicia nuestra de todos los días”– que sólo últimamente ha figurado en la agenda del Constituyente permanente⁶⁰. En 1996 hubo modificaciones procesales y se reiteró el interés por la seguridad pública, cuando la inseguridad arreciaba. En 1999 aparecieron más normas constitucionales, de las que afortunadamente se excluyeron algunas propuestas autoritarias formuladas por el Ejecutivo en una iniciativa de 1997. El Senado depuró la ominosa iniciativa presidencial⁶¹.

En 2000 quedaron reafirmados, en el peldaño constitucional, los derechos del ofendido y la víctima, que habían aparecido en la reforma de 1993. En 2001 ingresó a la ley suprema una garantía relevante, que al cabo de pocos años fue disminuida: el derecho del sentenciado a cumplir la pena en un lugar cercano a su domicilio, derecho que refleja el interés por la readaptación social del sujeto.

En 2004 hubo reformas a propósito de seguridad nacional, y en 2005 se adoptaron cuatro reformas constitucionales, nada menos: el ingreso de México al sistema penal internacional, autorizado con una expresión desacertada⁶²; el conocimiento de delitos federales por parte de autoridades comunes –tema que destaca la reorientación del federalismo en el ámbito del sistema penal–; la abolición de la pena de muerte y la reordenación de la justicia para adolescentes

⁵⁸ Cfr. la reseña que hago en diversos capítulos de *El nuevo procedimiento penal mexicano. Las reformas de 1993-2000*, México, Ed. Porrúa, 3ª. ed., 2001, y la síntesis en *La Constitución y el sistema penal...*, op. cit., pp. 65-66.

⁵⁹ Al respecto, cfr. García Ramírez, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Ed. Porrúa, 3ª. ed., 2006, pp. XXV y 27 y ss.

⁶⁰ El 15 de septiembre de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución General de la República, “en materia de justicia cotidiana”, dice la Declaración inicial del decreto.

⁶¹ Cfr. mi comentario a este respecto en *La Constitución y el sistema...*, op. cit., p. 70.

⁶² Que cuestioné en “Propuesta de reforma constitucional sobre la Corte Penal Internacional aprobada por el Senado de la República (14 de diciembre de 2002)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre 2003, pp. 1057 y ss., reproducido en mi libro *La Corte Penal Internacional*, México, 3ª. ed. de INACIPE y 1ª. de Novum/INACIPE, 2009, pp. 141 y ss.

en conflicto con la ley penal. Esta materia se “enmendaría”, con designio “penalista” de viejo cuño, en una nueva y discutible reforma constitucional adoptada en 2015⁶³.

En 2008 se hizo la vasta reforma a la que antes aludí, entre cuyas aportaciones más importantes, trascendentes y significativas se encuentra la escisión del sistema penal en dos vertientes: régimen ordinario para el común de los delitos y de los ciudadanos, y régimen especial para los responsables de delincuencia organizada y “otros” ilícitos. Este ha sido, a mi juicio, el giro más relevante del ordenamiento penal mexicano⁶⁴.

Tiempo después llegaron disposiciones en torno a “leyes generales”⁶⁵ y despliegue de la competencia federal –manifestaciones del nuevo federalismo en el espacio de los delitos y las penas–: sobre secuestro (2009), trata de personas (2011), delitos relacionados con libertad de expresión (2012), delitos electorales (2014), desaparición forzada y varios delitos (2015), y con la atención a víctimas de diversas conductas ilícitas (2017).

⁶³ Cfr. García Ramírez, *La Constitución y el sistema penal...*, op. cit., p. 88.

⁶⁴ Se ha comentado, con razón, que mediante “esta reforma prácticamente se concretó la implantación de dos tratamientos jurídico-penales dentro del sistema penal constitucional mexicano: el Derecho penal del ciudadano y el Derecho penal del enemigo; se pretendió integrar en el sistema de justicia penal nacional estas dos posturas antitéticas, bajo el argumento de que no son dos esferas aisladas del Derecho penal, sino tratamientos diferenciados en un solo contexto jurídico-penal, en el que coexisten ambas. Sin embargo, en una se trata al autor como persona, como ciudadano, y en la otra, como fuente de peligro”; esto “representa un retroceso en la construcción de un Estado constitucional”. La posición asumida por el Estado mexicano en la normativa sobre delincuencia organizada es “ilustrativa de un Derecho penal empeñado en inclinar la balanza hacia derroteros distantes del contexto de un Estado democrático”. Guerrero Agripino, *La delincuencia organizada...*, op. cit., pp. 41-42 y 404.

⁶⁵ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a las leyes generales como “aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano”. Se trata de leyes que “no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”, en la medida en que respecto a ellas “el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional”. “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, tesis P. VII/2007, registro 172739, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

No culminó la propuesta de contar con un código penal único⁶⁶, idea que ha tropezado con diversas objeciones desechables, pero se reconoció –tras el evidente naufragio de algunas aplicaciones de la reforma de 2008⁶⁷–, la necesidad de avanzar en la unificación de la normativa penal. Por esto, en 2013 se autorizó al Congreso para emitir –por primera vez en nuestra historia– un código procesal penal para toda la república, expedido en 2014, así como ordenamientos en torno a ejecución de penas y mecanismos alternativos de solución de controversias. En 2014 se reformó la Constitución para crear una Fiscalía General que sustituyera, en calidad de órgano constitucional autónomo, a la Procuraduría General de la República; esta novedad formó parte de una “miscelánea” político-electoral.

Un insigne tratadista advirtió que el proceso –y podríamos ampliar la expresión: el sistema penal– no se desarrolla en los términos previstos por la Constitución y por las normas que derivan de ésta. El verdadero proceso se fragua en la realidad a través de la conducta de sus protagonistas. Son éstos, no el legislador, quienes definen el carácter, el contenido, el rumbo, la eficacia del proceso, y del sistema penal en su conjunto. El mismo autor se pregunta: “el proceso, que debería ser estudiado para hacer de él un instrumento adecuado a las exigencias de la sociedad, ¿es verdaderamente el mecanismo de precisión, hecho de elegancias lógicas con las que teorizamos en nuestros tratados?”⁶⁸. De ahí la necesidad, no siempre atendida –y en algunos extremos francamente desatendida– de conocer, calificar, modificar la presencia y la actuación de tales protagonistas, agentes

⁶⁶ Véase, a este respecto, el comentario que formulo en *La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones*, Monografías número 55, Instituto de Capacitación del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, Ags., mayo 2013, sin ISBN, pp. 48; asimismo, cfr. “¿Unidad o dispersión en la legislación penal?”, en *El Mundo del Abogado*, año 15, núm. 170, junio 2013, pp. 20-23.

⁶⁷ Los problemas de interpretación y aplicación se multiplicaron. Numerosos observadores dan cuenta de ello. Mencionaré algunos comentarios, a título de ejemplos. En el prólogo de una obra panorámica sobre la reforma, se advirtió: a seis años de la reforma de 2008, “el proceso de implementación del sistema procesal de corte acusatorio, adversarial y oral había tenido resultados muy pobres”; “el que las entidades que contaban con algún grado de implementación tuvieran su propia legislación procesal estaba generando criterios no sólo diferentes, sino incluso contradictorios entre sí respecto de los principios, figuras, etapas, atribuciones y obligaciones de los sujetos procesales, lo que tampoco contribuía a homologación en la capacitación de los operadores del sistema”. “Prólogo” a *Varios, Memoria del Foro sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, p. XIII. En la misma obra, Gerardo García Silva señaló que “a seis años de la reforma de 2008, a pesar de tener 27 códigos de procedimientos penales, hay que decirlo, la implementación de la reforma en este país había dejado mucho que desear”. “Estructura del Código Nacional de Procedimientos Penales”, en *ibidem*, p. 10.

⁶⁸ Piero Calamandrei, *Proceso y democracia*, trad. Héctor Fix-Zamudio, México, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1960, pp. 54-55.

del sistema penal y, en tal sentido, responsables de la justicia que por este medio se administra, se realiza, se enrarece o se niega.

Por supuesto, me refiero a los juzgadores de diversos rangos, pero más todavía a quienes se hallan antes del desempeño jurisdiccional, o a la vera de éste –favoreciéndolo o entorpeciénolo– y después del enjuiciamiento y la sentencia. Aludo al Ministerio Público, a los abogados defensores, a los novedosos asesores de la víctima y el ofendido, a los peritos, a los supervisores de medidas, y particularmente a quienes se encuentran en los extremos de la cadena punitiva: los policías y los ejecutores de condenas. Poco o nada se conseguirá –salvo para el manejo de estadísticas complacientes– si no remediamos los graves yerros que aún existen en el desempeño de las policías y las prisiones. De lo contrario, habrá que volver a la expresión shakespeariana: “palabras, palabras”.

Debo concluir esta breve reflexión panorámica, de la que ya se desprenden algunas conclusiones. No se confunden la seguridad de los ciudadanos y la justicia penal, pero es evidente que entre ambas hay conexiones notables y decisivas. Muchas cuestiones que afectan a la seguridad culminan ante la justicia penal, cuyos aciertos o desaciertos se vuelcan, finalmente, hacia el imperio o el desamparo de la seguridad.

Ahora bien, la inseguridad no se halla determinada solamente por los aciertos o las deficiencias de la justicia penal. Operan otros factores. Destaquemos uno, la justicia social, que no puede –ni debe– ser relevada por la penal. No es razonable poner en manos de la policía y los tribunales todos los factores de la inseguridad, ni sugerir –con las palabras o con el comportamiento– que la ley penal es el breviario del buen gobierno. Y no lo es responder a los asedios de la criminalidad solamente con procesos de tipificación y penalización que podrían resultar desmesurados y disfuncionales, convirtiendo a la ley penal en el arcón de una peligrosa demagogia.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto, *“Las garantías del imputado en el proceso penal”*, en Varios, *Los derechos fundamentales de la instrucción en los países de América Latina*, Zaffaroni, E. R. y Carranza, E. (coords.), México, Raoul Wallenberg Institute-Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente-Porrúa, 2007.

- ASTRAIN BAÑUELOS, Leandro Eduardo, *El Derecho penal del enemigo en un Estado constitucional: especial referencia a México*, Madrid, Marcial Pons, 2017.
- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, España, Paidós, 1986.
- CÁCERES, Enrique, "Prólogo" a Varios, *Reflexiones en torno al Código Nacional de Procedimientos Penales*, Carreón Herrera, José Héctor (coord.), México, Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio, A. C., 2015.
- CALAMANDREI, Piero, *Proceso y democracia*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1960.
- CARNELUTTI, Francesco, *Las miserias del proceso penal*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Bogotá, Temis, 1983.
- CARRANZA, Elías, "Presentación" a Varios, *Los derechos fundamentales de la instrucción en los países de América Latina*, Zaffaroni, E. R. y Carranza, E. (coords.), México, Raoul Wallenberg Institute-Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente-Porrúa, 2007.
- CHOMSKY, Noam, *Failed States*, Nueva York, Metropolitan Books, 2006.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN DEMOCRACIA. HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO EN LOS ALBORES DEL TERCER MILENIO, *Elementos para la construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, México, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, agosto 2011.
- DELMAS-MARTY, Mireille, "Introducción" a Varios, *Procesos penales de Europa (Alemania, Inglaterra y País de Gales, Bélgica, Francia, Italia)*, trad. de Pablo Morenilla Allard, Zaragoza, EDIJUS, 2000.
- , "Discurso", en Varios, *Panorama internacional sobre justicia penal. Proceso penal y justicia penal internacional. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- ERBETTA, Daniel, "Postmodernidad y globalización: ¿hacia dónde va el Derecho penal?", en Varios, *Derecho privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización. Homenaje al profesor Miguel Ángel Ciuro Caldani*, Alterini, Atilio A. y Nicolau, Noemí L. (dirs.), Hernández, Carlos A. (coord.), Argentina, La Ley, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Reflexiones en torno a la seguridad", en Varios, *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano*

- de *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruíz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoco y Rocío Cantarero Bandrés, 3ª. ed., Madrid, Trotta, 1998.
- , "Criminalidad y globalización", trad. de Miguel Carbonell, rev. Perfecto Andrés Ibáñez, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril 2006.
- , *Garantismo penal*, trad. de Marina Gascón, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Estudios Jurídicos, núm. 34, 2006.
- GARCÍA CORDERO, Fernando, *Seguridad, justicia y democracia: una glosa crítica*, México, Flores, 2014.
- , *Retos del sistema oral acusatorio*, México, UBIJUS, 2016.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.
- , "El bebé de Rosemary", *Excélsior*, 25 de abril de 1996.
- , "¡Ya nació el bebé de Rosemary!", *Excélsior*, 14 de noviembre de 1996.
- , "Los derechos humanos en la persecución penal", en *Temas y problemas de la justicia penal*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1996.
- , "Panorama de la justicia penal", en Varios, *La ciencia del Derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- , "Reflexiones sobre democracia y justicia penal", en Nieto Martín, Adán (coord.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam*, Ciudad Real, España, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha y Ediciones Universidad Salamanca, 2001, vol. I.
- , *El nuevo procedimiento penal mexicano. Las reformas de 1993-2000*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2001.
- , "Normas penales para la 'Guerra contra el terrorismo'", *Criminalia*, México, año LXVIII, núm. 1, enero-abril 2002.
- , "Consideraciones sobre terrorismo", Varios, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, Olloqui, José Juan de (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , "Propuesta de reforma constitucional sobre la Corte Penal Internacional aprobada por el Senado de la

- República (14 de diciembre de 2002)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre 2003.
- , "Crimen y prisión en el nuevo milenio", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004.
- , *Delincuencia organizada Antecedentes y regulación penal en México*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- , *Poder Judicial y Ministerio Público*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2006.
- , *La Corte Penal Internacional*, México, 3ª. ed. de INACIPE y 1ª. de Novum-INACIPE, 2009.
- , "The inter-american court of human rights perspective on terrorism", en Varios, *Counter-terrorism. International Law and Practice*, Salinas de Frías, Ana María, Samuel, Katja LH y White, Nigel D. (coords.), Nueva York, Oxford, 2012.
- , "¿Unidad o dispersión en la legislación penal?", *El Mundo del Abogado*, México, año 15, núm. 170, junio 2013.
- , *La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones*, Monografías número 55, Instituto de Capacitación del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, Ags., mayo 2013.
- , "Seguridad y justicia penal en democracia", en Varios, *Seguridad pública y derechos humanos*, Sánchez Vázquez, Rafael (coord.), México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014.
- , *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 2015.
- , "Estado de Derecho y estado de derechos. Reflexión general y seguridad y justicia", *Revista del Seminario de Cultura Mexicana*, México, primera época, año 6, núm. 10, junio 2016.
- , "Orden penal, globalización y gobernanza", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 262, t. LXIV, julio-diciembre 2014, y en Varios, *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, Serna de la Garza, José Ma. (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- , *La Constitución y el sistema penal: 75 años (1940-2010)*, México, INACIPE, 2016.
- , *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2016.
- GARRETÓN, Roberto, "Justicia y gobernabilidad", en Varios, *¿Cómo hacer justicia en democracia? Segundo encuentro internacional*

- de magistrados y juristas*, Santiago de Chile, Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1989.
- GELSI BIDART, Adolfo, "Oralidad en todo proceso", en Varios, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1998.
- GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe, *La delincuencia organizada. Algunos aspectos penales, criminológicos y político-criminales*, 2ª. ed., México, UBIJUS-Universidad de Guanajuato, 2012.
- LARDIZÁBAL Y URIBE, Manuel de, *Discurso sobre las penas contraído a las Leyes Criminales de España, para facilitar su reforma*, México, Porrúa, edición facsimilar, 1982.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Manifiesto del Partido Comunista*, México, Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx, 2011.
- NICEFORO, Alfredo, *La transformación del delito en la sociedad moderna*, trad. de Constancio Bernaldo de Quirós, Madrid, Lib. General de Victoriano Suárez, 1902.
- OTERO, Mariano, "Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma a las leyes penales", en *Obras*, México, Porrúa, 1967, t. II.
- PEÑALOZA, Pedro, "Seguridad pública: la crisis de un paradigma", en Varios, *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, 2005.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1959.
- ROJAS VALDEZ, Eduardo, "El Derecho penal del enemigo: ¿condición o negación del Estado constitucional?", *Criminalia*, México, nueva época, año LXXX, núm. 2.
- SALAZAR, Pedro, *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*, México, Océano, 2012.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, "Políticas pública en materia de 'seguridad' en la sociedad del 'riesgo'", en Varios, *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- SEALTIEL ALATRISTE (entrevista a Mario Vargas Llosa), "Verdades profundas a través de la ficción", *Revista de la Universidad de México*, nueva época, noviembre 2010, núm. 81. Véase: <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/8110/alatraste/81alatraste03.html>
- SIDEL, Mark, *More Secure Less Free? Antiterrorism Policy & Civil Liberties after September 11*, Michigan, University of Michigan, 2004.

- SIEBER, Ulrich, “Unificación, armonización y cooperación: a la búsqueda de soluciones para los sistemas penales federales y supranacionales”, en Varios, *Hacia la unificación del derecho penal. Logros y desafíos de la armonización y homologación legislativa en México y en el mundo*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Max-Planck-Institut, 2006.
- TARUFFO, Michele, *Il proceso civile “adversary” nell’esperienza americana*, Padova, CEDAM, 1979.
- Varios, *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe ejecutivo 2017*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de la República, 2017.
- Varios, *Memoria del Foro sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014.
- Varios, “Seguridad nacional y perspectivas para México”, contenidos en *RAP. Revista de Administración Pública*, 136, vol. L, no. 1, enero-abril 2015.
- Varios, *Seguridad pública y justicia penal... ¿A dónde vamos?*, García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal, Olga y Adato Green, Victoria (coords.), México, INACIPE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “Justicia penal y discriminación”, en Varios, *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.
- , *El enemigo en el Derecho penal*, Madrid, Dykinson, 2006.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de María Gascón Abellán, Madrid, Trotta, 1995.
- ZAMORA PIERCE, Jesús, *Juicio oral. Utopía y realidad*, México, Porrúa, 2011.

Revista de Administración Pública

El cambio generacional ante el sistema penal acusatorio con referencia a la legalidad, el debido proceso y la impunidad

Raúl Carrancá y Rivas*

Las reformas llamadas estructurales derivan de la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal y seguridad pública, y le abrieron camino al nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales. Por lo tanto, no es posible hablar del llamado nuevo sistema de justicia penal sin ir a esos antecedentes. Todo junto forma una especie de “paquete” con material de la misma clase o especie. Ahora bien, lo que pasa es que una sola fisura, y son muchas en el caso, generada por graves errores de forma y fondo, afecta al “paquete entero”. Es decir, una o dos contradicciones e inconsistencias en la reforma de 2008, y repito que son más, bastarían para que la misma fuera, como lo es, inconstitucional en su totalidad. Y es un sofisma o un paralogismo sostener como lo han hecho los reformadores, o mejor dicho deformadores, junto con los gratuitos defensores de aquella, que por encontrarse ya en el cuerpo de la Carta Magna se vuelve inmediatamente constitucional. Es lo mismo que si se reformara el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución diciéndose arbitrariamente y sujeto a la libre voluntad o capricho del legislador, sin respeto a la razón de la ley (*ratio legis*), que “cualquiera podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sin juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...”

* Doctor en Derecho *Magna Cum Laude* de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de Número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Profesor titular de carrera de tiempo completo, con la máxima categoría, por concurso de méritos y oposición, a nivel de Licenciatura y Posgrado en las áreas de Derecho Penal y Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha recibido numerosos homenajes, premios y medallas otorgados por la UNAM y otras universidades nacionales e instituciones públicas como reconocimiento a su alto desempeño académico, a su invaluable responsabilidad profesional y valiosa aportación a la ciencia jurídica. Conferencista en universidades nacionales y extranjeras. Ha publicado varios libros en la materia.

etcétera. Asunto éste delicadísimo que pone de relieve que no todo lo contenido en la Constitución es necesariamente constitucional en el más depurado sentido de la palabra. ¿Al efecto me pregunto si es constitucional el párrafo segundo del artículo 61 de la propia Ley Suprema que dice a la letra que “El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al “fuero” constitucional de los miembros de la misma...” etcétera, siendo que el artículo 13, inserto en el Capítulo I denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, Capítulo que es columna vertebral de la Carta Magna, reza textualmente que “Ninguna persona o corporación puede tener fuero...” etcétera? Disposición terminante y categórica. Por lo tanto abordaré el tema de mi ensayo desde tal perspectiva, procedimiento lógico que me llevará hasta la reforma a los artículos 27 sobre petróleo e hidrocarburos y 32 sobre la consulta popular, y a sostener igualmente que la “reformitis” del caso, utilizada como instrumento político, ha desestabilizado moral y democráticamente al país al grado de propiciar zonas de desastre como por ejemplo Guerrero y Ayotzinapa; lo cual implica sin duda un quebrantamiento del tan llevado y traído Estado de Derecho acosado por la violencia e inseguridad.

En consecuencia no es posible, a mi juicio, abordar el tema de que me ocuparé sin una previa reflexión sobre la Reforma Constitucional de 2008 en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública; reforma que provocó más que un cambio una alteración en la Ley Suprema, en el sentido de perturbación o trastorno, incluso daño y descomposición, que no verdadera transformación en su esencia, aunque sí en su forma, deformándola y tergiversándola. Sostengo que la esencia, no importa que descompuesta, sigue allí en tanto se halle vigente la Constitución de 1917 a pesar del maltrato reformador a que ha sido sujeta. Lo digo así porque la tan pregonada oralidad ya la teníamos en el Código Federal de Procedimientos Penales de 1934, no organizada al nivel de juicios orales, pero sí con participación oral de las partes y del propio juez: declaración preparatoria, interrogatorio a testigos, careo, presentación de conclusiones y hasta de pruebas. Añado que con la novedad de los juicios orales no se ha alterado la substancia del proceso, sus características fundamentales, pero sí la historicidad en el sentido de constancia escrita de lo dicho, de lo actuado. Para mayor información véase mi libro *Reforma Constitucional de 2008 en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, variaciones críticas* (2010, Porrúa). Los autores de tal reforma sostuvieron y siguen sosteniendo que la misma implicó pasar del sistema penal inquisitivo al acusatorio, lo cual es falso. El sistema inquisitivo se caracteriza por la concentración en manos de un mismo y solo órgano de las tres funciones de acusar, defender y juzgar; siendo evidente que en los

deformados artículos 16 y 19 (reforma de 2008) se le permite en gran medida al Ministerio Público acusar y juzgar, o anticipar el juicio, como por ejemplo en el arraigo, en la intervención de las comunicaciones privadas y en la prisión preventiva que erróneamente se identifica con una medida cautelar. A su vez el sistema acusatorio consagra la facultad de acusar de todo ciudadano, de denunciar, aunque alguien distinto del juez y del propio ciudadano formule en términos de ley la acusación. Y algo más, que se deriva de las grandes conquistas de la Revolución Francesa y en concreto de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, “naturales e imprescriptibles”, a saber, el principio de la libertad personal del acusado hasta que se dicte una sentencia definitiva de culpabilidad (*res iudicata*). Yo me pregunto, pues, cuál y cómo ha sido el paso del sistema penal inquisitivo al acusatorio.

Al respecto señalaré, primero, algunos artículos que me parecen medulares en mi crítica. Se trata del artículo 14 de la Constitución en su párrafo segundo (que no se tocó en la reforma de 2008) acerca del juicio seguido ante los tribunales, y cuyo espíritu va en contra del arraigo –que se impone sin juicio– y también de la prisión preventiva –que igualmente se impone sin juicio–, siendo además que ambas figuras niegan de suyo la presunción de inocencia; del artículo 16 de la Constitución en su párrafo octavo (producto de la reforma de 2008), que prescribe el arraigo pero “con dedicatoria” a los delitos de delincuencia organizada (en vez de eliminarlo lo dedicó); del artículo 18 de la Constitución en su párrafo primero (que no fue tocado por la reforma de 2008), y que deja la prisión preventiva; del artículo 19 de la Constitución en su párrafo segundo (también producto de la reforma de 2008), que califica equivocadamente la prisión preventiva como medida cautelar; pero eso sí, en medio de tal torbellino se halla el artículo 20 de la Constitución en su apartado B fracción I (producto de la reforma de 2008) sobre la presunción de inocencia de toda persona imputada (¿cuál presunción de inocencia que se opone abiertamente a lo que vengo diciendo?); se trata, repito, del artículo 21 de la Constitución en su párrafo segundo (derivado de la reforma de 2008) y que permite que los particulares, en los casos que determine la propia ley, puedan ejercer la acción penal ante la autoridad judicial, lo que es una clara atribución inquisitiva y que nada tiene que ver con lo acusatorio; se trata del artículo 22 de la Constitución (derivado igualmente de la reforma de 2008), especialmente en su párrafo segundo fracciones I a III, que se refiere a la extinción de dominio. En tales condiciones, ¿cuál sistema acusatorio? Lo aberrante de la extinción de dominio es que en la reforma (?) constitucional se dice que es un procedimiento que “Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal” (artículo 22

fracción I) y que “Procederá en los casos de delincuencia organizada (que es materia penal), delitos contra la salud (que es materia penal), secuestro (que es materia penal), robo de vehículos (que es materia penal) y trata de personas” (que es materia penal) (artículo 22 fracción II). Y para colmo, lo que vulnera principios fundamentales del Derecho, en la fracción transcrita se lee que el procedimiento aludido procederá respecto de los siguientes bienes: “Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se halla dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió” (artículo 22 fracción II inciso a). Así que sin sentencia, que debe ser definitiva, procederá la extinción de dominio sacrificando la normatividad contenida en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional. Por otra parte, ya no se refiere el legislador a cuerpo del delito sino a “hecho ilícito” en consonancia con la supresión que hizo, en el artículo 19 de la Constitución, de los conceptos de “cuerpo del delito” y “probable responsabilidad del indiciado” para poner en su lugar “hecho ilícito” y “elementos suficientes que determinen que el hecho ilícito sucedió”. Añado que la idea de “cuerpo del delito” es radicalmente distinta a la de “hecho ilícito”. En efecto, cuerpo del delito implica de suyo materialidad, realidad primera, forma, corporeidad, cuerpo, consistencia, grandor o tamaño. Lo subjetivo no cabe aquí. O sea, que, por ejemplo, en la comprobación del cuerpo del delito el Ministerio Público o fiscal sólo debe atenerse a lo que perciba por sus sentidos, ya que las consideraciones de índole subjetiva son propias y específicas del juez. Pero si hablamos de “hecho ilícito” el Ministerio Público o fiscal puede adentrarse en lo subjetivo irrumpiendo en un espacio propio del juez. Grave irrupción que se acrecienta con lo de “elementos suficientes que determinen que el hecho ilícito sucedió”, en rigor por sospecha. Creo que en el presente orden de ideas no se ha reparado lo suficiente en que la extinción de dominio es una especie de confiscación. Me explico. Confiscar es la apropiación por el Estado de la totalidad del patrimonio de un sujeto; es en suma el decomiso, la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito. De manera que cuando se extingue el dominio sobre un bien o bienes se estará confiscando, lo que está prohibido en el párrafo primero del artículo 22 constitucional que prohíbe la “confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”, equiparando la confiscación a éstas. Lo anterior rompe de manera radical el que llamo “discurso constitucional”.

Para seguir con el curso de mi disertación me debo referir al que llamo “discurso constitucional”. ¿En qué consiste? El que llamo así se sustenta sobre una norma constitucional genérica, uniforme; que es por lo tanto una secuencia cuantitativa y cualitativa, una continuidad o

sucesión ordenada. Lo cuantitativo corresponde a los artículos y a su lógica sucesión y lo cualitativo a las ideas que van ligadas a los artículos. La Constitución es normativa en un solo sentido, aunque con variantes o especies derivadas de tal norma siendo, sin embargo, que hay casos en que se altera grave y contradictoriamente esa normatividad. Ejemplos: el artículo 13 en su párrafo primero contradicho por el 61 en su párrafo segundo que se refiere al fuero que prohíbe aquél, el artículo 22 (extinción de dominio) que contradice al 14 en su párrafo segundo en lo referente al juicio y el 20 en su apartado B fracción I, que contradice al anterior. En tal virtud la reforma de 2008, que abre la puerta a todo lo demás que he venido comentando, y por tener faltas y errores tan graves, se viene abajo por su propio peso. Es como si a una casa o edificio se les quitara un muro o una pared esenciales para su sostén y apoyo: se derrumbaría toda la construcción. Añado que el que llamo discurso constitucional tiene su origen en el Capítulo I de la Carta Magna denominado De los Derechos Humanos y sus Garantías, y que es la columna vertebral que sostiene la secuencia de todos los artículos. Por lo tanto, si chocan o se contradicen dos artículos de ese Capítulo debe prevalecer por razones cualitativas y cuantitativas el que antecede al otro, es decir, que planteada una proposición constitucional es o sería absurdo que una posterior la negara o contradijera. Si chocan o se contradicen dos artículos de los posteriores al Capítulo I debe prevalecer por las mismas razones el que antecede al otro. En este sentido y a mi juicio no caben las excepciones, ya que una norma de categoría constitucional no puede exceptuar a otra anterior; aparte de que la excepción confirma la regla. La conclusión al respecto es que el discurso constitucional lleva un ritmo cuantitativo y cualitativo que le da consistencia y forma a la Ley Suprema. A esto lo llamo unidad constitucional.

Visto ello paso ahora, pues me parece muy importante, al artículo 27 de la Constitución, relativo a la reforma energética. El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, lo que ya se venía preparando desde la reforma de 2008, misma que permite las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos “mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares...” etcétera. Y se añade: “Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares”. Aquí se violó la que llamo norma esencial constitucional. Es como si se dijera: “Cualquiera podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades.... sin juicio seguido ante los tribunales”. ¿Por qué? Porque al comienzo del párrafo séptimo se dice que “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el

subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones". Inalienable quiere decir que no se puede enajenar, o sea, que no se pueden vender o ceder la propiedad de algo u otros derechos. En tal virtud una asignación o un contrato enajenan, limitan el ejercicio de la propiedad y permiten obviamente la prescripción. Pero la norma constitucional de la especie tiene una raíz histórica muy importante desde la época del presidente Cárdenas, quien jamás favoreció en el caso los contratos por tratarse de un patrimonio de la Nación. Así las cosas la redacción del artículo 27 se contradice a sí misma, incurriendo en una *contradictio in terminis* que va en contra del discurso constitucional.

Ahora bien, el llamado proceso penal acusatorio deriva por supuesto de la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, Apartado A, donde, a mi juicio, llama la atención el gazapo de la fracción VIII, a saber: "El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado". Lo que pasa es que a juicio del juez que condena hay siempre convicción de la culpabilidad del procesado. ¿Cómo se le puede probar que no tiene esa "convicción"? Es absurdo. Lo cierto es que la reforma de 2008 junto con el pretendido proceso penal acusatorio y oral fue un paso previo para dar entrada a todas las demás reformas que han cimbrado las bases de la constitucionalidad y del Estado de Derecho en México: la energética, la de telecomunicaciones, la política, la laboral, la hacendaria, la financiera, la educativa. Un manifiesto ejemplo de incongruencia, a mi entender, es el de la consulta popular contenida en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución, reformado en 2012, pero con el impedimento de que no podrán ser objeto de ella "los ingresos y gastos del Estado". La verdad, como se sabe, es que se manipuló lo relacionado con la reforma energética, especialmente en el área del petróleo e hidrocarburos, es decir, "se limpió el terreno", de hecho desde 2008, para que ésta entrara y después, en 2013, se reformó el artículo 27. Sin embargo lo notable es que la consulta popular "se realizará el mismo día de la jornada electoral federal", conforme al texto. Es decir, primero se reforma la Constitución en materia tan delicada como la energética y de hidrocarburos y, después..., a posteriori, se consulta al gobernado, al pueblo, hasta 2015 (que ya pasó), para que opine. ¡A mayor abundamiento, con las limitantes señaladas sobre los ingresos y gastos del Estado! Y ya sabemos qué decidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber, que no hay inconstitucionalidad en el caso; lo que me lleva a señalar un punto que no es materia de este ensayo, pero que sí es de enorme relevancia: la creación de un tribunal constitucional que respetando la primacía de la Suprema Corte en el amparo conociera, y resolviera, asuntos de gran enjundia precisamente constitucional.

No puedo terminar mi ensayo sin hacer siquiera una breve reflexión acerca de la creación de la ley. Lo digo porque el cúmulo de críticas a una ley, por supuesto mala o deficiente como la que hoy he criticado, alcanza los orígenes mismos de su creación. Es decir, ¿cómo se crea? El legislador, el hacedor de la ley, debe buscar primero “el espíritu legal”, el valor intrínseco de la ley que antecede a la obra de creación legal, pues abundan los casos en que sus creadores no conocen el Derecho y se quedan en la mera superficie de la llamada legalidad, en el conjunto de reglas y disposiciones que determinan nuestros movimientos sociales, nuestra ubicación objetiva, real, en la sociedad. Ese espíritu a que me refiero, esa normatividad valorativa que es un valor independiente, antecede, repito, al legislador que los ha de tomar o recoger de la atmósfera social, y no siempre con éxito o interpretando correctamente el espíritu de ésta. A su vez el verdadero jurista debe también interpretar a fondo, entender, comprender, esa atmósfera social que se halla en la ley; y si ella falta, entonces faltará la que se llama en Derecho juridicidad, es decir, el valor y el espíritu de la ley dependientes de la Justicia. Se me dirá y con razón que lo anterior es materia propia de la Filosofía del Derecho. Mi respuesta es que dar nacimiento a una ley es labor delicadísima, de corte filosófico. En nuestro sistema político y en casi la mayoría de los sistemas políticos del mundo, el legislador es electo mediante sufragio universal secreto y directo, lo que implica que cualquiera, y no sólo los doctos, puede llegar a serlo. Y así debe ser porque lo contrario sería un atentado contra los principios de la democracia, tal como se concibe en occidente desde hace siglos. Habría que renovar toda la estructura política para dar cabida a los “reyes sabios” de Platón. Hoy por hoy utopía imposible de ser realidad. No obstante queda una luz, el esfuerzo permanente del jurista, ya sea legislador, juez o abogado que litiga, por desentrañar con la hermenéutica a mano, con la interpretación de la ley, el espíritu jurídico que debe predominar en la Ciudad del Hombre, en la *polis*, para que haya paz, bienestar y concordia. La legalidad, el debido proceso y la eliminación de la impunidad son retos del Estado moderno. Pero esto tiene un punto de partida en la ley. Ley deficiente es cimiento que tarde o temprano impulsa el derrumbe del Estado de Derecho. La ley debe ser un espejo y un reflejo, sin confundirla con la realidad reflejada y tan a menudo mal reflejada. La vida individual y social se debe reflejar en la ley, pero no siempre es así. Por eso hay que ir primero a la vida y adecuar en lo necesario la ley a ésta, si es que presenta fallas. Y vida es hombre con sus derechos y aspiraciones. Hombre en el más depurado sentido de la palabra, con los pies sólidamente puestos en la tierra y los ojos en una estrella quizá lejana, pero que con su luz orienta hacia donde sale el sol y traza el camino.

Revista de Administración Pública

La cultura de la legalidad y el combate a la impunidad

Raúl Contreras Bustamante*

1. A manera de introducción

El presente ensayo surge como un medio de reflexión respecto de las inquietudes e inconformidades sociales generadas en torno al tema de la corrupción y la impunidad. Las elecciones generales recientes de julio de 2018 demostraron que estos dos elementos fueron tema y motivo que influyeron de manera determinante en los resultados ciudadanos.

El binomio corrupción-impunidad es producto del debilitamiento de la Cultura de la Legalidad, que es base esencial del funcionamiento del Estado de Derecho. Este último concepto jurídico, que en síntesis consiste en que gobernados y gobernantes se sometan por igual al imperio de la Constitución y las leyes que de ella emanan, ha venido siendo debilitado —entre otras causas— por estos dos fenómenos.

La falta de certeza y seguridad jurídicas son elementos que impiden el desarrollo económico del país y son causa de la violencia social que ha azotado a nuestra sociedad. Como estudioso del Derecho y de los fenómenos sociales estoy convencido de que la reconstrucción de una cultura de esta naturaleza es un buen remedio para hacer frente a aquellos males que hoy tienen sumido a México en la crisis de seguridad e impunidad más cruenta de su historia reciente.

* Licenciado y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Doctorando en Derecho por la Universidad de Salamanca. Con 29 años como docente. Imparte las materias de Teoría de la Constitución, Derecho Constitucional y Poder Legislativo en la Licenciatura y el Posgrado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Fue reconocido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con la Medalla al Mérito Docente “Jaime Torres Bodet 2018”. Actualmente se desempeña como Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

La experiencia internacional ha demostrado que en países que en el pasado tuvieron una precaria cultura de la legalidad y que fueron sacudidos por el crimen, la violencia y la corrupción, cuando aplicaron políticas públicas eficaces y eficientes para el combate a la impunidad, en lapsos de tiempo relativamente breves, demostraron que es posible conseguir cambios sustantivos.

Luego entonces, podemos afirmar que el fenómeno de la impunidad es el elemento más pernicioso que impide que pueda imperar un pleno Estado de Derecho, motivo por el cual haremos el siguiente análisis y estudio.

2. La corrupción en el servicio público

Un acto de corrupción de entrada implica la violación de una norma—sea de carácter moral, ética o jurídica—, la cual indudablemente entraña siempre un deber. Aquel que se corrompe, trasgrede—activa o pasivamente— las reglas pactadas para asegurar el correcto funcionamiento de una sociedad.

Este fenómeno de la corrupción es tan viejo y vasto como la humanidad misma. En todos los tiempos y en todas las culturas ha existido. Pero esto no hace que dichos actos sean legítimos, es decir, que por su antiquísima existencia sean deseables o positivos, ni que impliquen una cultura indestructible.

Lo anterior viene a colación ya que el fenómeno de la corrupción en el servicio público—así como su combate— son aspectos que gravitan en torno al tema de la construcción de una Cultura de la Legalidad, y son, sin duda, aspectos fundamentales para poder arribar a un auténtico Estado democrático de Derecho, así que su abordaje es uno de los propósitos perseguidos por el presente texto.

El jurista francés André Hauriou decía que la dificultad más seria para la existencia de un sistema constitucional, consiste en que los que detentan el poder siempre tienen la tentación de no someterse al mandato de las normas, porque: “Los preceptos del Derecho Constitucional se dirigen a los actores políticos particularmente poderosos, que no siempre obedecen las reglas establecidas”.¹

El matiz al que hemos de hacer referencia en el presente apartado se enfoca primariamente al ámbito gubernamental. La corrupción en el servicio público implica que un individuo o grupo de individuos

¹ Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Ariel, Barcelona. 2ª. Reimpresión para México, 1992. p. 23.

revestidos de autoridad pública toman o dejan de tomar decisiones –en uso de sus facultades legales– para generar un beneficio personal, en lugar de cumplir con su obligación de favorecer a la sociedad.

Se ha definido al fenómeno de la corrupción como la apropiación de bienes públicos para beneficiar intereses particulares. La función pública es convertida así, ilícitamente, en fuente de enriquecimiento.

El problema de la corrupción es que ésta constituye una amenaza a la democracia y es uno de los mayores obstáculos en la conquista de los derechos humanos, porque frena el desarrollo económico de un pueblo.

Así, la corrupción en todos los niveles de gobierno se ha convertido en un problema dentro de nuestra sociedad, que incluso ha desplazado a la inseguridad como principal motivo de malestar ciudadano, pues es ella el germen de la impunidad misma.

Es consecuencia de muchos años de padecerla y hoy ya es crónica; se ha convertido en una epidemia que ha arremetido sus efectos devastadores incrementada con motivo de las alternancias políticas en los puestos públicos, la discrecionalidad para castigarla y, consecuentemente, la impunidad surgida de la escasa o nula aplicación de la ley en los tres niveles de gobierno.

De manera lamentable, podemos augurar que la corrupción es un cáncer que se ha extendido a casi todas las actividades públicas, sin importar orígenes partidarios ni ideologías, que amenaza con resquebrajar a la partidocracia actual y que incluso puede llegar a causar su desaparición, tal como ahora la conocemos.

En México tal ha sido la presión que los partidos políticos han recibido de la ciudadanía, que los obligó a concertar una reforma constitucional –que se publicó el 27 de mayo de 2015– para dar origen al Sistema Nacional Anticorrupción, así como a la creación de una Fiscalía especializada en el combate de este mal.

El Sistema Nacional Anticorrupción está regulado en el artículo 113 de la Carta Magna y es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de los recursos públicos.

El texto constitucional establece que el Sistema deberá contar con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

En cumplimiento de los preceptos transitorios de la norma constitucional, el 4 de abril del año 2017 se llevó a cabo la instalación de dicho Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, pero de forma incompleta, debido a que el titular de la Fiscalía Anticorrupción no había sido designado, a pesar de que desde mucho tiempo atrás había un mandato constitucional para hacerlo. A la fecha en la que el presente ensayo fue elaborado, es decir a más de tres años de distancia de la reforma, dicho fiscal sigue sin ser designado por el Senado.

La LXIII Legislatura de dicha Cámara Alta postergó en cuatro ocasiones el nombramiento del fiscal, debido a la falta de consensos partidarios, lo que se interpretó por la ciudadanía como muestra de que las fuerzas políticas en lugar de procurar seleccionar a un personaje que cumpliera con un perfil adecuado, priorizaron sus diferencias por tratar de imponer a un funcionario a modo que encubriera los compromisos de quienes lo elegirían.

La falta de atención a un tema tan sensible e importante para la sociedad mexicana, como es la corrupción, fue poco importante para los partidos políticos con mayor presencia parlamentaria, lo cual les fue cobrado y castigado por el electorado en los antes citados comicios de julio.

Al mes de julio, sólo 16 de las 32 entidades federativas han conformado sus sistemas estatales anticorrupción, lo que también impacta y frena el desempeño del Sistema Nacional, ya que los sistemas locales –a través de sus representantes– forman parte de él.

Así las cosas, tenemos un Sistema que desde su creación constitucional nació muy débil. Los Partidos Políticos y los gobernantes parecieran ignorar que en materia de corrupción, en 2017, México ocupó el lugar 135 de 180 países que integran el Índice Global de Percepción de la Corrupción.²

² Información consultada el día 31 de mayo de 2018 en:
<https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>

Y es que a nivel regional, México se encuentra en la sexta peor posición, sólo por arriba de Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela. Por supuesto no se trataba de un tema irrelevante, ya que como dijimos fue una de las razones definitorias del resultado de las elecciones presidenciales del presente año, al resultar electo con amplia mayoría el candidato que hizo del combate a la corrupción su más fuerte bandera electoral.³

3. Cultura de la legalidad

Como suele suceder en el basto mundo de las Ciencias Sociales, las definiciones entorno de un mismo concepto suelen ser múltiples y matizadas, según trate el autor que lo aborde. En relación al concepto de la “Cultura de la Legalidad”, la academia coincide en que dicha concepto se encuentra constituido por los valores, normas, conocimientos, creencias, símbolos, percepciones, sentimientos, emociones, conductas y las actitudes de los individuos con relación a las leyes y a los actores e instituciones cuyas tareas y propósitos radican en hacerlas respetar mediante su ejecución y salvaguarda.

Mario de la Cueva sostenía que: “Únicamente el Derecho sirve como fundamento del Estado de Derecho contemporáneo, cuya esencia radica en la subordinación del poder al orden jurídico”.⁴

El concepto de “Cultura de la Legalidad” guarda diferencias con respecto a la noción de “Cultura Jurídica”, que se entiende como: “Un conjunto de presupuestos compartidos que orientan el razonamiento, los valores y las percepciones de un grupo social”, como los que representan por ejemplo el Código Civil en Francia, el Habeas Corpus en el Reino Unido o la Constitución General de la República en nuestro país.

Es decir, cada sistema legal describe con gran detalle un sinnúmero de cuestiones de Derecho, pero el tema que nos ocupa tiene que ver con la convicción que existe dentro de una sociedad a acatar las normas jurídicas sin necesidad de tener que hacer uso de la coacción.

Una sociedad se considera culturalmente más desarrollada en la medida que requiere menos del elemento de la coercitividad para obligar a la adopción de las normas legales. Desde luego que esto

³ El Lic. Andrés Manuel López Obrador obtuvo casi el 53% de los votos en los comicios de julio de 2018 y además su Partido obtuvo una cómoda mayoría parlamentaria en las dos Cámaras del Congreso de la Unión y en la mayoría de las legislaturas estatales y en el Congreso de la CDMX.

⁴ De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982. pp. 32.

mismo aplica a las sociedades en donde los gobernantes se ajustan con mayor convicción al marco de Derecho que ellos mismos contribuyeron a crear. La evolución de una sociedad se mide en relación a la observancia del fenómeno de su capacidad para lograr que la aparición de una norma jurídica lleve aparejada –de manera implícita– la idea de su cabal cumplimiento.⁵

Con base en la literatura especializada es posible –y por supuesto deseable– proyectar una serie de principios, definiciones y reflexiones que contribuyan a la construcción de una Cultura de la Legalidad que permita que la sociedad pueda conducir sus actividades dentro del marco de Derecho; que en su caso se castigue con firmeza a quienes se aparten de él; y ello constituya un efectivo combate a la impunidad. A continuación señalaremos de manera enunciativa algunos elementos que pueden ser valiosas herramientas para la construcción de una Cultura de la Legalidad:

a) **La existencia de un marco de Derecho construido con normas claras, entendibles y posibles, adecuado a la realidad social.**

Existe la creencia de que es necesario contar con legislación extensa que trate de prever todas las actividades sociales. También respecto de la conveniencia de formular leyes restrictivas, que penalicen todas las conductas antisociales. Sin embargo, la realidad nos demuestra que estos supuestos no han sido factores que construyan una buena cultura jurídica en nuestra sociedad, ni mucho menos hayan podido establecer una auténtica Cultura de la Legalidad.

Hay quienes sostienen que a mayor número de leyes es más grande el riesgo de que surja corrupción. Un marco enorme de leyes, que muchas veces adolecen de deficiencias técnicas, redactadas en términos poco claros y entendibles y que disponen supuestos fácticos muy difíciles de cumplir, son factores que lejos de ayudar a crear una cultura ciudadana de respeto a la ley, crean efectos perniciosos en sentido inverso del pretendido. Si bien es cierto, hoy en día el universo de disposiciones jurídicas es amplísimo –lo cual hace imposible que una persona conozca todas las normas–, la construcción de una Cultura de la Legalidad no exige que la persona conozca todas ellas para lograr su afianzamiento en una sociedad, sino que basta con una noción básica acerca de aquellas conductas principales que son reprobables y reprochables de manera general por la propia sociedad, para echar raíces firmes en la cultura jurídica de un pueblo.

⁵ Garapon, Antoine. *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, París, 1997, pp. 149 y 150.

b) Generar el interés por las normas jurídicas básicas y conocimiento de las mismas.

De poco o nada sirve la producción legislativa si no va aparejada con un proceso adecuado de información y explicación de su contenido. El interés y el conocimiento de los ciudadanos por las normas jurídicas básicas es la base del éxito para conseguir la buena disposición de éstos para adherirse de manera convencida a los principios que rigen el Estado de Derecho, así como la posibilidad efectiva de que lleguen a obedecer la norma. La ciudadanía tiene que adoptar y obedecer las normas por convicción, más que por coerción. Para que esto suceda, tiene que existir un proceso en el cual la ciudadanía acate el marco legal porque esté convencida de sus bondades y ventajas, porque ello implica garantía de gozar de paz social, convivencia armónica y desarrollo económico.

c) Respeto de las normas jurídicas por convicción de parte de los gobernantes, para generar confianza y buenos ejemplos a los gobernados.

El enemigo principal de una Cultura de la Legalidad –al menos creo que en el caso de México– no es sólo la ausencia de ésta. El país cuenta con un extenso marco de leyes –algunos opinan que incluso en exceso– que establecen diversos y muy variados derechos y obligaciones propios y ajenos. El problema de fondo estriba en que la corrupción y la impunidad han edificado una virtual “Cultura de la Ilegalidad”, debido a que tanto individuos como grupos conocen la norma jurídica y sin embargo deciden transgredirla de forma consciente y –por supuesto– deliberada. Las autoridades combaten los actos delictivos de manera discrecional; cuando lo intentan hacer, carecen de conocimientos técnicos y recursos para cumplimentar su cometido o lo hacen de manera arbitraria y a veces hasta ilegal. La impunidad en la comisión de delitos alcanza cifras escandalosas que señalan que más del 92% de los delitos no son investigados y menos castigados.

Si a ello se suma que las autoridades de todos los niveles son señaladas por actos de corrupción y casi nunca son sancionadas, lo que genera un efecto muy negativo puesto que la ciudadanía piensa que las normas jurídicas no sirven y que los funcionarios lejos de ser ejemplo de buena conducta, lo son más para la transgresión del marco de Derecho.

d) Cooperación con las autoridades y respeto de los derechos ajenos.

Las autoridades deben infundir respeto con sus actos y hacerse respetar, así como garantizar la salvaguarda de los derechos de

terceros; incluso mediante el uso legítimo de la fuerza, en casos justificables.

Una real cultura de la legalidad supone la validación y defensa de los derechos propios y –desde luego– el cumplimiento de las respectivas obligaciones, pero además, el respeto de los derechos de los demás. Es decir, hacer valer los propios derechos y al tiempo respetar los derechos del resto de las personas teniendo plena conciencia de su coexistencia de forma mínima.

Para poder crear un clima de normalidad y paz social, la cooperación de los individuos con las autoridades –en general– es indispensable para que éstas puedan cumplir a cabalidad las tareas que les son encomendadas por políticas públicas que favorezcan la salvaguarda efectiva de los derechos de la población.

La división de las funciones del Estado que de manera tradicional se ha considerado, ha llevado en –no pocas– ocasiones a pensar que la preservación y el fortalecimiento del orden jurídico es tarea exclusiva de las autoridades y de las instituciones diseñadas para velar por el cumplimiento de la norma.

Hoy en día, este esquema ha quedado por demás rebasado y el diseño y construcción de una cultura como la de la Legalidad, sólo es posible en la medida en que las autoridades cuenten con el apoyo de la sociedad en el cumplimiento de las responsabilidades, funciones y tareas a cargo. Es posible que muchos servidores públicos se abstengan de hacer cumplir la ley debido a que temen no recibir el apoyo ni el reconocimiento de su comunidad.

Pieza fundamental se vuelve entonces la participación ciudadana como protagonista de la vida pública y la construcción de una cultura que explique a los ciudadanos que no hay ningún derecho que no conlleve –de manera implícita– también una obligación; y que si somos la generación que tutela mayor número de derechos en la historia de la humanidad, eso también nos hace tener muchas más obligaciones de respetar a los demás, a las autoridades y en general a todo en contexto que compone la vida de la sociedad.

e) **Rechazo, persecución, castigo y condena de los actos ilegales.**

La prevención, persecución y castigo a las trasgresiones del marco legal, resultan indispensables para no generar los efectos de la impunidad antes referidos.

Parte importante de la construcción de una cultura –sea cual sea– sin duda, las actitudes que los miembros de esa comunidad

o sociedad toman respecto de determinados temas. En el caso de la construcción de la Cultura de la Legalidad dichas actitudes se encuentran inevitablemente ligadas al rechazo y la condena de los actos de ilegalidad.

Lo anterior supone entonces una ruptura del círculo vicioso de la actitud pasiva y permisiva de actos condenables. Se trata de la superación de la aceptación silenciosa y por supuesto de las complicidades ante actos que vulneran la norma; antes bien, la Cultura de la Legalidad exige una actitud y una conducta abiertas al rechazo a la ilegalidad, convirtiendo así una atmosfera social contaminada en un clima social de respeto a la ley.

4. La impunidad y la imperiosa necesidad de combatirla.

Los estudiosos del fenómeno social señalan que el incumplimiento de las normas legales sin sanción produce la impunidad. Y la impunidad tiene tres elementos que son un incentivo perverso en contra de la existencia de una Cultura de la Legalidad.

En primer término, cuando alguien comete un delito, no recibe castigo y percibe la facilidad para su realización, queda incitado a volverlo a hacer. Segundo, cuando las personas advierten que alguien comete ilícitos y no es castigado, quedan atraídos a la tentación de imitar las conductas delictivas. Y el tercero -y más grave- consiste en que cuando las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos constatan que sus victimarios no son castigados por las autoridades, quedan impulsados a tomarse justicia por mano propia y se desata la violencia.

Y es que cuando los delitos no se combaten, no se toman acciones para castigar a quienes han decidido quebrantar la ley y no se decomisa la riqueza que se genera como consecuencia de actos ilícitos y delincuenciales, estas actividades antisociales terminan por echar raíces en aquellas sociedades que han decidido hacerlas su forma de vida y financiamiento de su desarrollo.

Ejemplos hay muchos, como el de algunas comunidades del Estado de Sinaloa que encubren y defienden a narcotraficantes; las acciones de los pobladores en municipios de Puebla que procuran evitar la captura de los llamados "huachicoleros" o los centenares de personas que acuden a los funerales líderes de bandas criminales, como si se tratase de héroes.

La inacción de la justicia hace que a la larga los ingresos provenientes de las actividades delincuenciales se conviertan en fuente de empleo y

de desarrollo de las comunidades, por lo que sus pobladores terminan aceptando que los grupos que operan los ilícitos son verdaderos luchadores sociales.

Hoy en día, las grandes ciudades -como la Ciudad de México- cuentan con decenas de miles de policías y una importante inversión en herramientas tecnológicas implementadas —tales como las cámaras de seguridad, botones de pánico, robots aéreos, entre otras— que funcionan como un fuerte disuasivo para muchas actividades delictivas; pero todos estos esfuerzos serán insuficientes sin el convencimiento pleno por parte de la ciudadanía de cumplir con el Estado de Derecho y tengan la convicción de los efectos perniciosos que genera el consumo de bienes generados por actividades ilícitas, como drogas, piratería, bienes robados y demás.

Las normas jurídicas se diferencian de las demás de carácter religioso, moral o ético, por su imperatividad y coercitividad. Y es que su cumplimiento no queda sujeto a la sola decisión o voluntad de los ciudadanos. Su acato obligatorio debe estar garantizado para que en caso de su incumplimiento, sobrevenga una acción de fuerza de la autoridad para hacerla obedecer, erradicando de esta manera la impunidad.

La impunidad se explica como: “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”.⁶

Ferrajoli define a la impunidad como: “La ausencia del Estado en su función punitiva, producto de una crisis de legalidad y de la pérdida del valor vinculante asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos”.⁷

La particularidad más sobresaliente del Estado de Derecho es la obligación de gobernados y gobernantes de ajustar sus conductas al imperio de la ley. Luego entonces, la primordial tarea del Estado Constitucional contemporáneo es la vigilancia y garantía de que la sociedad entera sujete sus acciones al marco legal.

⁶ Consejo Económico y Social, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, E/ CN. 4/2005/102/Add., 18 de febrero de 2005.

⁷ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 15.

Para poder cumplir con esta encomienda fundamental, los órganos de gobierno tienen que valerse de un concepto jurídico indispensable para tales fines, que es la “coacción”. Por supuesto, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado, pero sí su recurso específico extremo para constreñir el cumplimiento de las conductas sociales al marco legal. Porque siguiendo la línea de pensamiento de Max Weber, si “subsistieran construcciones sociales que ignoraran la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido”.⁸

El pensador alemán, apuntaba que la coacción es un elemento indispensable para la existencia del Estado, ya que definía a éste, como: “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima”.⁹

El concepto de la coacción conlleva de manera intrínseca al uso excepcional de la violencia y la fuerza física, porque es el Estado es quien detenta el monopolio exclusivo del uso de dichos elementos dentro de una sociedad, pero dentro de los límites que la Constitución y las leyes determinen.

Para Thomas Hobbes, el ser humano es esencialmente individualista y ese individualismo lo lleva a ser egoísta y consecuentemente a buscar satisfacer de manera natural sus necesidades más básicas, es decir de alimentación y de seguridad.

De tal suerte que para Hobbes, el Estado –*el Leviatán*– tuvo su origen en un pacto cuyas razones son utilitaristas, es decir, para garantizar la seguridad de cada uno de los propios hombres que le formaron.

Si no existiera ese pacto, materializado en un marco de Derecho, el ser humano, concebido por el autor alemán como: “*el hombre es el lobo del hombre*”, viviría en un estado de naturaleza y guerra permanente para asegurar sus propios intereses.

Como podemos ver, para Hobbes fue fundamental el surgimiento del Estado y del Derecho, para evitar que los hombres se aniquilaran unos con otros, estableciendo un pacto de no agresión.

Es conveniente hacer notar que Hobbes sostenía que el *Leviatán* existe para proteger intereses –como se dijo, por su visión utilitarista– y no derechos. Por ello, justificaba la capacidad del Estado para ejercer la violencia y la fuerza en favor de aquello que considera el fin primigenio del mismo: la seguridad.

⁸ WEBER, Max, “*Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, ”, México, octava reimpresión de la segunda edición en español, 1987, p. 662

⁹ Ídem. P. 662

Michelangelo Bovero, criticaba al pensamiento de Hobbes, cuando afirmaba que: “Lo que para él representa un problema es, ante todo, la difusión del recurso a la fuerza para resolver todo tipo de conflictos, la proliferación de centros de poder que reivindican el “derecho de espada privada”.¹⁰

Cada individuo, en la hipótesis del estado de naturaleza, aparece como un centro de fuerza, expuesto a la acción aislada y combinada de los otros centros de fuerza, y por ello legitimado por este estado de necesidad para defenderse por sí mismo.¹¹

Para muchos otros autores, Derecho y violencia, son antagónicos, pero no es difícil demostrar que el primero surgió de la segunda. La Ciencia Política identifica que las relaciones de mando-obediencia en las sociedades primitivas se establecieron —en una primera instancia— a través de conflictos de intereses entre los seres humanos que las integraban, que se solucionaban privilegiando el recurso de la violencia y la fuerza física de los mejores dotados.

El predominio de la fuerza salvaje y la violencia fue vencida después por la inteligencia, la unión y la organización social; el poder de los unidos representa ahora el derecho, que se opone a la fortaleza y brutalidad del individuo aislado.

Pero fue preciso el surgimiento de la más importante concepción social de la humanidad: el Derecho, como un medio y un fin social para consolidar la condición psicológica de que las relaciones de mando-obediencia dentro de la sociedad dejaran de implantarse mediante el uso de la fuerza y la violencia y transitaran de forma permanente, duradera, mediante medios pacíficos a través de normas de derecho. Las leyes del pacto social determinan entonces en qué medida cada uno de sus miembros ha de renunciar a su libertad personal de ejercer violentamente la fuerza para que sea posible una vida en común segura.¹²

Tan semejante es el bien como el mal en política, solía apuntar Maquiavelo. Para el florentino, el odio se gana tanto con las buenas acciones como con las perversas, me refiero a que la historia entera de la humanidad se ha empeñado en demostrar que en aquellos casos

¹⁰ BOVERO, Michelangelo, “Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre políticas y poder”, en BOBBIO, N. y BOVERO, M. “Origen y Fundamentos del Poder Político”, México, Editorial Grijalbo, 1985, P. 47.

¹¹ *Ibidem*, pp. 48-49.

¹² EINSTEIN, Albert y FREUD S. *¿Por qué la guerra?*, Introducción de Eligio Restá, Editorial Minúscula, Barcelona, 2001, pp.72-76.

en que el poder no encuentra un freno o restricción, los excesos tarde o temprano aparecen.

Como hemos visto, la facultad del Estado de hacer uso de la fuerza –de manera legal y legítima, como no debería ser de otra manera, viniendo del Estado- se remonta al origen mismo de su propia creación.

Al prohibir a los gobernados mediante la ley el uso de las armas y de la violencia para dirimir sus controversias o garantizar su seguridad, el Estado asume su labor principal: el uso exclusivo de la fuerza, para garantizar el orden y la seguridad de su población.

El origen del Estado antiguo se justificaba cuando un conglomerado social requería protegerse. En esta era actual del Estado Constitucional de Derecho el cumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad de los gobernados se ejecuta mediante el otorgamiento -a algunos miembros del gobierno- de la facultad y obligación de usar la fuerza para mantener las condiciones de protección necesarias para el desarrollo de la sociedad.

Se trata entonces de una transición de la idea de la venganza privada hacía la justicia pública; en pocas palabras: que no sean los hombres por sí mismos quienes resuelvan sus diferencias tomando venganza en propias manos para el resarcimiento de los agravios, sin ninguna regla, ojo por ojo, diente por diente. Se trata ahora, en el Estado de Derecho, como resultado de un consenso general, que sea el propio Estado quien resuelva las controversias, contando con el uso de la fuerza para hacer cumplir sus determinaciones, para darle a cada quien lo que le corresponda.

Sin embargo, cuando el Estado falla en el cumplimiento de las tareas que le han sido encomendadas por el pacto social, surge la impunidad, la cual se nutre –sin duda alguna- de la corrupción. Es el caso de México, donde la corrupción y la impunidad han servido para el surgimiento de la violencia.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

No basta hacer acuerdos políticos y consensos partidistas para hacer nuevas reformas legales, ya que como argumentaba Maurice Duverger: “La obligación no reposa solamente en coacciones sociales externas o sanciones, sino en la adhesión interna a la norma porque uno mismo la considera valiosa. El sentimiento de obligación que explica la obediencia a las normas, se basa más en el valor que se les

reconoce, que en las sanciones que las acompañan. Toda cultura se fundamenta en un sistema de valores”.

Hoy en día la apuesta por la seguridad, la preservación y el respeto del orden jurídico mexicano debe –por supuesto- contemplar la reconstrucción de valores sociales como parte de una tarea de prevención, la cual encuentra su modo más acabado en la consolidación de una Cultura de la Legalidad.

Existen diferentes razones que llevan a las personas a respetar la Ley. Hay quienes lo hacen por temor a las sanciones o las consecuencias. Pero existe –sin duda- una mayoría que respeta las leyes por el profundo convencimiento de que hacerlo garantiza la convivencia armónica y pacífica de su entorno social, inscribiendo su actuar en una auténtica “Cultura de la Legalidad”. Dicha cultura significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley impone, con el fin de garantizar una sana coexistencia social.

La importancia de la Cultura de la Legalidad estriba en que permite la vigencia plena del disfrute de los derechos humanos, los cuales al estar efectivamente protegidos, permiten la transformación y evolución de nuestra realidad social. Es necesario revalorar la necesidad de fortalecer los valores sociales como elementos indispensables en las relaciones sociales, así como en la vigencia y tutela de los derechos fundamentales del hombre.

Y es que si la gran mayoría de los ciudadanos se encuentran plenamente convencidos de la conveniencia de acatar la norma, entonces la necesidad de castigar será cada vez menor. Debido a que –por razón de la propia naturaleza humana- resulta ingenuo esperar que todos habrán de cumplir y respetar la ley, es por ello necesario, y hasta imprescindible, que el Estado no renuncie a su potestad de ejercer la fuerza y que lo haga en casos justificados y de acuerdo a los protocolos aceptados en el contexto internacional actual, con estricto apego a Derecho.

El Estado Mexicano tiene a su cargo construir dicha cultura –con todos los elementos ya expuestos-, sin olvidarse de las obligaciones irrenunciables e imprescindibles que tiene como responsable de la vigencia del marco de derecho.

Me refiero a la aplicación –sin discrecionalidad- del marco de la ley, al ejercicio de la acción coactiva y en casos extremos y necesarios, al uso legítimo de la fuerza, como *ultima ratio* en busca de evitar la impunidad y así asegurar la trascendencia del orden social.

Así, Cultura de la Legalidad y uso legítimo de la fuerza, son ciertamente armas indispensables en el combate a la impunidad.

Norberto Bobbio señala que para la existencia de una democracia no basta con que existan leyes e instituciones, sino que la democracia debe traducirse en una costumbre y en una manera de vivir.

Importante es señalar que el cumplimiento de la ley debe comenzar por los detentadores del poder, es decir, por los gobernantes. No debe esto de entenderse como una acción de buena voluntad: es el cumplimiento de la filosofía del Constitucionalismo.

Pero no debemos olvidar que la Cultura de la Legalidad es un camino de dos vías por el cual transitan y se encuentran gobernantes y gobernados. Sólo entendiendo esto seremos capaces de contrarrestar los alarmantes niveles de corrupción, impunidad y violencia que aquejan a México.

Ciudadanos todos; con o sin cargo público. Efectivamente debemos construir en el terreno de las grandes reformas pero también –y quizás más importante- en los pequeños cambios en las conductas sociales que forman la gran diferencia.

Como corolario, conviene evocar a Giovanni Sartori en una idea que suscribo a plenitud: “En una democracia, el puesto más importante es el de ciudadano”.

Pero si la ciudadanía no percibe este ejemplo, si duda de la actuación de quienes están doblemente obligados a acatar la ley, surge el desánimo, la desarticulación social, la corrupción, la impunidad y la violencia.

Sólo entendiendo que la impunidad –generalizada y considerada habitual- es consecuencia de un sistema deficiente y de una indeseable “Cultura de la ilegalidad” que debemos combatirla de frente para desarticularla.

La sociedad tiene que reconocer el efecto pernicioso que la impunidad y la irresponsable falta de acción -por temor de las autoridades de usar la fuerza- han causado a nuestra sociedad y que nos están condenando a vivir con niveles de inseguridad y violencia inéditos en la historia.

En este combate no deben existir atajos, se requiere del esfuerzo de todos. No podemos hacer de la impunidad y la corrupción un modo de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- BOVERO, Michelangelo, “*Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre políticas y poder*”, en BOBBIO, N. y BOVERO. M. “*Origen y Fundamentos del Poder Político*”, México, Editorial Grijalbo, 1985.
- DE LA CUEVA, Mario. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982.
- EINSTEIN, Albert y FREUD S. *¿Por qué la guerra?*, Introducción de Eligio Resta, Editorial Minúscula, Barcelona, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.
- GARAPON, Antoine. *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, París, 1997, .ONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, E/CN. 4/2005/102/Add., 18 de febrero de 2005
- HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Ariel, Barcelona. 2ª. Reimpresión para México, 1992.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
<https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional>

Revista de Administración Pública

Apuntes para (re)pensar el binomio corrupción-impunidad

Pedro José Peñaloza*

*“Cada fracaso le enseña al hombre
algo que necesitaba aprender”.*

Charles Dickens

I. Introducción

Nuestra aportación está orientada a describir y analizar las múltiples variables que confluyen en el proceso de construcción de fenómenos sociales económicos y culturales en el aprendizaje y en la asimilación social de la impunidad y la corrupción. Explorar estos caminos exige que nos apropiemos de diversos saberes que nutran nuestra mirada multidisciplinaria y transdisciplinaria.

Estamos convencidos que sólo desde una mirada panorámica podemos proponer vías que logren tener éxito en la comprensión y en la desestructuración de prácticas culturales, sociales y políticas que carcomen las bases de un Estado democrático.

Por ello, iniciamos nuestros apuntes con una incursión histórica, que será acompañada y alimentada de otras variables caleidoscópicas, que al final nos permitirán aportar un piso reflexivo que no se estacione en miradas unívocas y parciales.

Aproximarse a la historia siempre es estimulante, no sólo para el espíritu sino para poder explicar diversos fenómenos. Viajar en el tiempo es un requisito que generalmente es útil para ubicar los elementos endógenos

* Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal, y Maestro en Prevención del Delito y Sistemas Penitenciarios, ambos con mención honorífica y por el INACIPE. Licenciado en Derecho, con mención honorífica; Licenciado en economía, con reconocimiento especial (UNAM). Es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y en el INACIPE. Es autor de varias publicaciones sobre seguridad pública y temas conexos.

y exógenos que han marcado el comportamiento humano; máxime si nos referimos a los dos elementos que le dan título a nuestro texto, los cuales tienen explicaciones multifactoriales.

No se trata de un simple recurso historicista, sino de indagar para comprender el porqué hemos llegado a los niveles actuales y, con ello, encontrar fórmulas que nos permitan dar los pasos necesarios para superar este largo camino de arenas movedizas.

Así que empecemos, desde dónde lo hace Héctor Rodríguez:

El concepto de corrupción pertenece a la Ética y a la Moral. Como éstas suelen ser usadas en forma indistinta, recordemos que la ética proviene del griego *éthos*, un tipo más fijo de costumbres y se utiliza para designar el carácter del hombre. La palabra latina para costumbres es *mores*, equivalente del *éthos* griego. De *mores* derivamos moral y moralidad. La ética es llamada también filosofía moral. Por derivación de la palabra, la ética es el estudio de las costumbres humanas. Algunas de éstas, más que maneras o convencionalismos sociales, son más fundamentales, como la de decir la verdad, pagar nuestras deudas, honrar a nuestros ancestros y respetar la vida y derechos de los otros. Estas costumbres, al paso del tiempo, han constituido un deber ser. Ésta es la moral.¹

Esta primera aproximación nos permite escalar más peldaños científicos y saberes sociales, entre ellos:

Una de las cuestiones ineludibles en la Filosofía y la Ciencia del Derecho es la relación entre Moral y Derecho. No hay iusfilósofo que no lo aborde. Lo mismo el Jusnaturalismo de diferente signo, que las del Formalismo y Positivismo, las Integrativas y el Realismos escandinavo, inglés, anglosajón y latinoamericano. Una de las primeras lecciones del aprendizaje de nuestra Ciencia es su distinción, atendiendo a la fuente y al carácter bilateral, heterónomo, externo y coercible de sus normas. Pero esta diferencia metodológica no implica irreductible oposición, sino –antes al contrario–, debemos enseñar y dejar muy claro que el Derecho hunde sus raíces en la Moral, tanto la religiosa o Teología, como en la laica o convencional.²

¹ Héctor, Rodríguez, “El combate a la corrupción y a la impunidad por vía internacional”, *Contextualizaciones latinoamericanas*, 2015 (en línea), 7(13), pp. 3-5, consultado 17 de mayo 2018
<http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/viewFile/4305/4062>, p.3.

² Idem.

Ubicar los alcances no sólo de la lingüística o de la etimología de los temas que abordamos exige introducirnos en la historia específica de México, para ello, recurrimos una vez más a las luces de Rodríguez, que ahora nos conduce por un camino polisémico y lleno de sustancia histórica.

En México, las narraciones de la aplicación del Derecho hispánico dan cuenta de medios de control, sobre todo en las visitas y en los Juicios de residencia. Las primeras, cuando la sospecha o la denuncia surgieran, mientras que las segundas sólo se exigían al terminar su mandato la autoridad residenciada. Hernán Cortés, Gobernante de México después de conquistarlo, fue sujeto a un Juicio de residencia [...] El pueblo mexicano, desde su independencia a principios del siglo XIX, expresó su voluntad de darse su forma de gobierno. El espíritu de los padres de nuestra nación y patria, palpita en los últimos dos Sentimientos de la Nación, de Morelos: “Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo..., que tanto se ha declarado contra esta Nación. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben de ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto” [...] El primer deber moral, ciudadano, patriótico y jurídico de todo funcionario público es cumplir con el orden jurídico mexicano, desde la Constitución de Apatzingán. Los artículos 87, 97 y 128 constitucionales disponen el deber de guardar la Constitución. El último expresa: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.” Es uno de los pocos preceptos que permanece intocado desde su promulgación y es mucho más que un simple, anacrónico y romántico formulismo del Constituyente. No sólo en el alma popular, sino en la conciencia de los funcionarios públicos, subyacen los valores cívicos y un mínimo sentido de compromiso y de responsabilidad moral. También los Artículos 109, III y 113 constitucionales disponen que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos 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.³

³ *Ibid.*, p. 4.

En este proceso de revisión histórica, tengamos presente que en algunos momentos de los gobiernos que nos antecedieron, se enarbolaron banderas, proclamas y políticas públicas que ponían en el centro los añejos y demandados temas que hoy estudiamos.

El combate a la corrupción y a la impunidad no es un tema nuevo ni pacífico en nuestro sistema político. Ha estado, con distintos nombres, en el discurso de los candidatos y de los gobiernos federales desde, al menos, la campaña presidencial de Adolfo Ruiz Cortines, a fines de los 50 [...] El más reciente *slogan*, campaña de 1982, del candidato Miguel de la Madrid Hurtado, fue la *renovación moral de la sociedad*, que creó la Secretaría de la Contraloría de la Federación y de sus homólogas en los Estados. Desafortunadamente el primer titular fue su secretario particular en campaña –imitado por algunos gobernadores–, lo que desnaturalizó su filosofía y propósito político [...] En su discurso de 6 de marzo de 1994, el malogrado candidato presidencial Luis Donald Colosio expresó: “Es la hora de cerrarle el paso al influyentismo, a la corrupción y a la impunidad”. Pero el fenómeno y la demanda social continúan⁴.

II. Precisando conceptos

Es imprescindible acompañar nuestras reflexiones con basamentos conceptuales que nos permitan plantear componentes sólidos y sobre todo apegados a determinadas líneas de investigación, para ello nos ayuda el aporte de María Morán, quien nos recuerda que:

El término cultura legal –o cultura de la legalidad– fue empleado por primera vez por Lawrence Friedman en su obra *The legal system, a social science perspective*, publicada en 1975. En ella defendía la existencia de un punto de vista propio de las ciencias sociales para analizar el sistema legal e identificaba sus tres dimensiones centrales. Para empezar, están las fuerzas sociales que ejercen presión y crean la ley. En segundo lugar, hay que considerar la ley en sí misma, compuesta por las estructuras y normas que procesan las demandas transmitidas por las fuerzas sociales. Finalmente, nos encontramos con el impacto de la ley en la conducta de los actores⁵.

⁴ *Ibíd.*, p. 4-5.

⁵ María, Morán, “Cultura de la legalidad y desigualdad social. Consideraciones sobre el caso español”, en Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla (Eds.), *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, San José, Costa Rica, FLACSO, p. 163-194, 2014, p.163.

Como es evidente, la discusión va más allá de conceptos aislados y circunscritos a una disciplina, lejos de ello, estamos en presencia de la concepción del Estado, es decir, de las facultades y alcances que tiene una entidad totalizadora que requiere garantizar, como funciones primigenias condiciones para la sobrevivencia y para la convivencia común y, junto con ello, el sistema político que engazaría con las políticas diseñadas para ser integrales.

En definitiva, la promesa democracia = bienestar subyace bajo este planteamiento y es esencialmente una promesa de igualdad. Proclama la igualdad de los ciudadanos ante unos derechos que se consideran universales, cuya puesta en práctica descansa en la imparcialidad de la ley. Pero concebir la ciudadanía como sustantiva implica también que el Estado –el ámbito público– debe proporcionar unas bases materiales mínimas y comunes imprescindibles para la realización de los derechos. Su puesta en práctica conlleva, así, el diseño de políticas públicas que hagan realidad los principios de la igualdad frente al bienestar mediante la provisión de bienes y servicios⁶.

Morán ubica con tino el debate acerca del tipo de Estado que circunscribe y mandata determinadas políticas, para que desde esa meseta abordemos con mirada caleidoscópica el tema que nos ocupa: “La situación se torna aún más compleja si se constata que, en el mismo período, ha tenido lugar una profunda crisis del Estado de bienestar. En estos cambios han influido los diagnósticos acerca de la “crisis fiscal del Estado” o de la escasa eficiencia de las agencias estatales en la elaboración y puesta en práctica de las políticas sociales”.⁷

La circunstancia específica de nuestra región y sus reflejos autóctonos requieren de una mirada que coloque las características de la morfología estatal específica de los países periféricos y del impacto que han tenido en su papel subordinado y dependiente.

En varios países, pero con particular intensidad en la América y la Europa latinas, se viene hablando de la importancia de reavivar una “cultura de la legalidad” entre la ciudadanía. La necesidad de reconstruir una “cultura de la legalidad” está especialmente presente en el debate en México, Brasil y Colombia (por la América Latina) y en Italia y ahora en España (por la Europa latina).

⁶ *Ibíd.*, p. 169

⁷ *Ibíd.*, p. 171

Las razones de esta localización del proyecto son múltiples: estos países han padecido fenómenos muy graves de delincuencia organizada generalmente relacionados con el narcotráfico; los niveles de informalidad económica, social y política fragilizan severamente la eficacia (hasta afectar incluso su validez) de las reglas jurídicas; se ha llegado a hablar de la generación de muy extendidos espacios de “narco-cultura” en los que se desafían las normas y los valores oficialmente aceptados por el Estado y los segmentos de la sociedad que le permanecen leales; se sospecha, incluso, que el Estado haya sido capturado por estos proyectos hasta el punto de que su derecho se haya convertido en una fachada para el rentismo y la explotación que benefician a ciertos grupos sin sensibilidad aparente para la construcción de “lo público”.⁸

Es recomendable y hasta pedagógico no proyectar la idea de que en nuestra región, y en ninguna parte del mundo, podemos vivir en contextos sociales y políticos angelicales o perfectos. Adrián Bonilla nos lo hace saber de manera clara y explícita.

La política latinoamericana, desde la independencia de sus repúblicas en la segunda década del siglo XIX, se ha caracterizado en todos los países por la sucesión de fenómenos políticos que han supuesto el cambio constante de leyes e instituciones, aun en las sociedades más estables. La posibilidad de imaginar una realidad perfecta, eidética, platónica, de una institucionalidad a conseguir como resultado del viaje de la razón humana hacia la perfección democrática, ofrece muy poco para explicar la comprensión de las sociedades de la región y su política [...] La democracia, por supuesto, y como parte de ella, la cultura de la legalidad, es no sólo un concepto o una categoría analítica, sino un proyecto político del conjunto de sociedades latinoamericanas, sin embargo, en la región existen múltiples formas de priorizar las características de ese proyecto, y lo explica de la siguiente manera: “La experiencia reciente de la región, luego del advenimiento de gobiernos civiles, a partir de la década de 1980, que sucedieron a los autoritarismos previos emanados de los años finales de la Guerra Fría, es la de regímenes políticos que en distintos momentos expresaron, con transparencia, lógicas de dominación que se tradujeron en políticas económicas, por ejemplo, y en sistemas multipartidistas con escasa representación *societal*. Más allá

⁸ Diego, López, “La cultura de la legalidad como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina”, en Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla (Eds.), *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, San José, Costa Rica, FLACSO, p. 47-82, 2014, p.47-48.

de la ausencia de militares al mando de los gobiernos, las dinámicas clientelares, patrimonialistas y clientelistas que dominaron los sistemas políticos produjeron diversas crisis y la constante interrupción de los procesos normativos. Por ello, es importante advertir la naturaleza de las instituciones y su vínculo con la dinámica *societal* para poder comprender la vigencia de la legalidad y de la cultura atribuida a ella”.⁹

Es pertinente descifrar de manera morfológica los procesos de intervención y los actores que suelen participar en las iniciativas que cuestionan los límites del cumplimiento de la ley, lo cual nos permitirá detectar los alcances y límites de las iniciativas.

Así entendido, pues, el “movimiento” a favor de la “cultura de la legalidad” constituye una plataforma general de ideología (que, aunque policéntrica y difusa, tiene suficientes tópicos que comparten sus adeptos) que permite el diseño y ejecución de “campañas” específicas de intervención [...] Los mandarines del movimiento tienden a ser politólogos, juristas, economistas, sociólogos, psicólogos sociales y naturalmente políticos; ellos mismos pueden “descender” y servir también como “practicantes” en la ejecución de “proyectos” donde se encontrarán con otros agentes facilitadores tales como jueces, funcionarios públicos, policías, fiscales, asociaciones y gremios de los más diversos pelambres, publicistas, periodistas.¹⁰

Los límites de la puesta en marcha de un movimiento que pugna por modificar ordenamientos legales es una aspiración, y como toda gesta social implica riesgos diversos como lo subraya López:

Se trata de un movimiento con raíces ideológicas transnacionales y muy plurales, pero con una organización débil y poco interconectada. En su acervo ideológico genérico, pues, caben muchos autores y líneas de pensamiento que permitirían, de cierta manera, una alianza intelectual amplia; pero este pluralismo teórico puede ser también, en parte, el peor enemigo del “movimiento” al generar tensiones y diferencias irresolubles entre las diferentes tendencias teóricas y políticas que pueden llegar a anidar en él¹¹.

⁹ Adrián, Bonilla, “La cultura de la legalidad: una agenda de investigación posible”, en Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla (Eds.), *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, San José, Costa Rica, FLACSO, pp. 297-303, 2014, pp. 298-299.

¹⁰ López, *op. cit.*, p. 50-51

¹¹ *Ibid.*, p. 51.

Como se desprende del razonamiento anterior, estamos en presencia de movimientos de resistencia y de defensa del *establishment*. Ubicar correctamente las premisas que logran incentivar la participación social para cambiar paradigmas dominantes representa el desafío más importante en los procesos de cambio en la correlación de fuerzas.

III. La impunidad y sus contextos

Tenemos que estar conscientes, y nunca sobra enfatizarlo, que el hermano gemelo de la corrupción es la impunidad y ésta tiene como soporte ideológico una larga data, por lo cual tenemos que ubicarlos en su dimensión y trayectoria histórica, como nos lo recuerdan:

El fenómeno de la impunidad es una de las principales preocupaciones para la comunidad internacional debido al impacto que tiene sobre la vida de millones de personas y la manera en que incide en la mayoría de los problemas de la agenda pública nacional e internacional [...] Es necesario mirar hacia atrás para entender que la noción de impunidad juega un papel primordial en la historia mundial contemporánea, una noción que cobra sentido y relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX, frente a un contexto de debilitamiento de dictaduras militares de los países latinoamericanos del cono sur, regímenes autoritarios en Centroamérica, la llamada “guerra sucia” en México y su culminación en el contexto internacional. Ante este escenario las organizaciones no gubernamentales, juristas y organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos comenzaron a demandar el cumplimiento de una obligación básica de los Estados democráticos —en plena construcción— que tiene como centro el “*respetar y garantizar los derechos humanos, prevenir violaciones, investigarlas, sancionar a los responsables y proporcionar recursos efectivos de reparación de víctimas*”, así como la derogación de leyes de amnistía que condenan al olvido, negación y silencio las prácticas de impunidad ejercidas por el propio Estado¹².

Nuestra referencia internacional, como lo subrayan Juan Le Clercq y Gerardo Rodríguez, plantea una dicotomía polémica y trascendente, nos referimos a las brechas simbólicas y reales de impunidad y Estado de derecho.

¹² Juan, Le Clercq y Gerardo, Rodríguez, “Índice Global de Impunidad IGI 2015”, San Andrés Cholula, Puebla, México, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2015, p.21.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas habla de impunidad a partir de dos dimensiones, la de hecho y la de derecho. La *impunidad de hecho* alude a la debilidad de las instituciones, en especial de los poderes judiciales, alimentada por actos que obstaculizan la marcha de los procesos o corroen la independencia y la imparcialidad de la justicia. En varios casos se ha traducido en la negativa de las fuerzas de seguridad de proporcionar las pruebas necesarias para identificar a los autores de los abusos contra los derechos humanos, en la resistencia de los funcionarios presuntamente implicados a declarar ante los tribunales, en la falsificación de registros públicos, o en la intimidación y la amenaza a las víctimas, jueces, abogados y testigos. La *impunidad de derecho* se refiere a las leyes, decretos o instituciones jurídicas que impiden que ciertas personas que se han visto implicadas en las violaciones de los derechos humanos deban comparecer ante la justicia u otras instituciones que investigan los hechos. Así se dictan normas que disponen de antemano la inmunidad de los miembros de las fuerzas de seguridad, es decir, que extienden “carta blanca” a aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que en el ejercicio de sus tareas violen los derechos humanos” [...] Resulta indispensable entender y medir a mayor profundidad los factores que la perpetúan dentro del funcionamiento institucional porque la impunidad provoca la ausencia de confianza en las instituciones públicas, o como menciona Herta Däubler-Gmelin: “*la impunidad es sencillamente lo contrario al Estado de Derecho*”, es decir, la ausencia de castigo representa uno de los principales obstáculos para la consolidación y disfrute de los derechos humanos, la seguridad, la libertad y la justicia; puntos imprescindibles para garantizar un sistema democrático dentro de un Estado.¹³

Sin lugar a dudas, la medición adecuada y pertinente de las políticas públicas define su permanencia, para ello se requieren instrumentos aceptados por la colectividad mundial, como lo es el caso de:

El Proyecto de Justicia Mundial (WJP, por sus siglas en inglés) desarrolló un índice que documenta cómo se percibe el Estado de Derecho cotidianamente en 99 países a través de la creación de indicadores que miden el grado de corrupción presente en los funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Este proyecto contempla también cómo se percibe el orden y la seguridad (reflejados en el

¹³ *Ibíd.*, p. 21-22.

control eficiente del crimen) y cuantifica cómo se concibe la justicia penal (es decir, si ésta es efectiva, imparcial, libre de corrupción y libre de la influencia del gobierno y si se aplica el debido proceso de la ley y derechos de los acusados), entre otros factores¹⁴.

IV. México en sus coordenadas

Como ya lo hemos señalado en líneas anteriores, no estamos frente a hechos novedosos, sin embargo, hoy estamos en presencia del roll que juegan la corrupción y la impunidad, puesto, que, como nos recuerda con lucidez y sensatez Mauricio Merino:

Ambos sintetizan el mayor déficit de la transición a la democracia de los años noventa y, a la vez, una de las principales razones por las que fracasó el régimen anterior. Es imposible contar esta “historia en tiempo real” sobre las reformas constitucionales y legales que han sido impulsadas tras la irrupción de aquel movimiento de conciencia sin advertir su peso específico en el desencanto acumulado tras el cambio de régimen¹⁵.

Tengamos presente lo que ha sucedido en los últimos tiempos en nuestro país:

Durante el curso del Siglo XXI México ya había acreditado avances notables en la construcción del derecho de acceso a la información pública, mejor conocido como transparencia: “Los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, sucesivamente, se sumaron a los propósitos del *Open Government Partnership* y tanto las normas jurídicas como las instituciones garantes del acceso a ese nuevo derecho se han venido creando y fortaleciendo desde el año 2002. Gracias a ellas, no hay ninguna duda de que cada día se produce más información pública, que se tiene un mejor acceso a ella y hay un mejor uso de los datos públicos. Pero en contrapartida, los archivos y la gestión original de las decisiones tomadas en la esfera pública siguen siendo una promesa, las cuentas públicas –incluyendo la también prometedor armonización contable del país– son todavía insuficientes y oscuras, la asignación presupuestaria sigue respondiendo a los patrones

¹⁴ *Ibíd.*, p. 24.

¹⁵ Mauricio, Merino, “México: la batalla contra la corrupción. (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)”, en *Wilson Center México Institute (sitio web)*, junio de 2015, consultada 15 de mayo de 2018, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf, p. 3.

de discrecionalidad ya mencionados y los procesos de fiscalización siguen sin llevar a correcciones sustantivas de los errores advertidos en las auditorías. La transparencia ha sido favorable para encontrar y denunciar abusos y producir escándalos. Pero también puede ser una coartada para la corrupción: más información publicada, mejores portales electrónicos y mucha propaganda, a cambio de mantener intactos los procesos que originan y reproducen los abusos de poder para provecho propio”.¹⁶

Merino enfatiza, que la corrupción es la mayor causa de desigualdad, impunidad y exclusión del régimen político mexicano:

La reforma constitucional que creará el Sistema Nacional Anticorrupción no será, ni remotamente, la conclusión de una tarea que exigirá muchos otros cambios a la legislación secundaria y a las prácticas de la administración pública: “Pero sí será la puerta de entrada para comenzar a realizar esa tarea. Esta reforma no está separada de los cambios ya ganados en materia de transparencia, ni tampoco es ajena a la legislación todavía pendiente en materia de archivos y protección de datos personales. Pero sin esta otra –la reforma en materia de corrupción– el tablero no estará completo. Si sólo hubiese prosperado la consolidación del derecho a saber, pero no el cambio de las instituciones diseñadas para atajar la corrupción, México habrá dejado los cimientos sin terminar”.¹⁷

V. Raíces endémicas

Habría que traer para este tema el texto de Jesús Rodríguez, quien nos recuerda que la impunidad es una anomalía o irregularidad presente en todo régimen político y en todo ordenamiento social.

No existe ninguna experiencia social y legal de ausencia de impunidad, lo cual implica que en toda sociedad se registran cuotas determinadas de delitos no castigados y de sujetos impunes que se sustraen de la acción del sistema de justicia. Además, la impunidad es siempre difícil de medir, pues lo mismo se puede establecer conforme a una relación de *inputs* y *outputs* del sistema de justicia –casos o denuncias que entran al sistema contra sentencias condenatorias acertadas que genera el sistema– que como cálculo de la suma de delitos denunciados y no denunciados y respecto

¹⁶ *Ibíd.*, p. 7.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 23.

del cual se establece una necesariamente absoluta tasa de impunidad para los segundos.¹⁸

Del mismo modo, señala Rodríguez, se pueden establecer los niveles de impunidad conforme a evaluaciones diversas:

En los regímenes de derecho consolidados la impunidad es relativamente escasa, mientras que en las sociedades con problemas agudos de estructuración del sistema de justicia la impunidad tiende a alcanzar niveles superlativos. Los altos niveles de impunidad constituyen así una señal clara de un muy defectuoso funcionamiento del sistema de justicia, porque éste es incapaz de castigar de manera adecuada las denuncias por delitos que llegan a su dominio, porque es incapaz de generar la confianza en los ciudadanos que les anime a acercarse a éste para denunciar los delitos sufridos, o bien porque se da una combinación de las dos condiciones.¹⁹

Con lo anterior queda claro que la impunidad tiene efectos caleidoscópicos que erosionan la convivencia social e introducen elementos de desconfianza y de incertidumbre en amplias capas de la población, con lo cual el tejido social amplía sus fracturas y aleja la convivencia solidaria y comunitaria.

VI. Las delgadas fronteras entre justicia y derecho

Para Iván García existe un conflicto que con frecuencia se usa sin pensar en sus orígenes multisistémicos, para corroborar ello el autor de referencia nos recuerda la proteica Segunda Encuesta de Cultura Constitucional:

Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado (2011), elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ante la pregunta sobre cuál es el principal problema en la impartición de justicia en México, 5.1% de las personas entrevistadas contestó que la impunidad. Sin embargo, la corrupción, ligada o colateral a la impunidad, aparece como el principal problema, de acuerdo con 22% de los encuestados. Además, cerca de 11.2% de la población encuestada considera que los jueces y los funcionarios

¹⁸ Jesús, Rodríguez, "La impunidad y la fractura de lo público", *Revista de derechos humanos- defensor*, n. 11, Año IX, pp. 6-11, 2011 p. 6.

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

corruptos e incapaces (todos ellos relacionados también con la impunidad) son el principal problema respecto de la impartición de justicia.²⁰

Asimismo, García nos remite al Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados sobre su misión a México. El documento dedica un apartado a la impunidad en el rubro “Desafíos al sistema judicial” que señala: “La impunidad generalizada y considerada como habitual” en el sistema de justicia es consecuencia de un sistema deficiente en la investigación de los delitos y de la existencia de continuos conflictos de competencia que obstaculizan la efectiva respuesta por parte del Estado. Además, la corrupción en México es una de las principales causas de la impunidad: *la corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia*”.²¹

Queda claro entonces que existe un problema nuclear y que tiene que ver con elementos que conforman la vigilancia y la aplicación estricta sin interferencias que distorsionen los objetivos permanentes del cumplimiento de la ley. Por ello, como nos lo recuerda Iván García, “no existe entonces a nivel local un Poder Judicial Independiente. Sin independencia, éste no puede cumplir las funciones jurídicas, sociales o simbólicas, porque su voluntad y actuar están delimitados por otro poder. Sin independencia es mayor la impunidad. Al igual que con la capacidad, la independencia del Poder Judicial no es sólo tarea de éste sino también de los legisladores y de los poderes políticos reales, para dar esa independencia por medio de las leyes y los recursos presupuestales”.²²

VII. Entre los deseos y la realidad

Desde la mirada lejanamente cercana de Ángel Gurría, sostiene que “la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), promulgada el 18 de julio de 2016 –reforzada por una serie de leyes complementarias y políticas secundarias– no podría haber llegado en mejor momento”.²³

²⁰ Iván, García, “Apuntes sobre impunidad y Poder Judicial”, *Revista de derechos humanos-defensor*, n. 11, Año IX, pp. 12-16, 2011, p.13.

²¹ *Ibid.*, p. 14.

²² *Ibid.*, p. 16.

²³ Ángel, Gurría, “Prologo”, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México 2017. Aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción.*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (en línea), <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>, consultada 17 de mayo de 2018, p. 3.

Para el Secretario de la OCDE, “el desplome de la confianza y los altos niveles de corrupción han, a su vez, contagiado el desempeño económico. El reconocido informe anual de competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) estima que 5% del PIB de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB”.²⁴

Gurría sigue con su diagnóstico y dictamina que: “si bien sombría, esta imagen muestra las expectativas y los retos que enfrenta el SNA. La Revisión de Integridad de México de la OCDE muestra que, si la corrupción no se atiende con eficacia, será imposible atender en la misma forma muchos de los otros problemas graves que enfrenta el país: caída de productividad y competitividad, desigualdad persistente, asuntos graves de seguridad regional y varios más. Lamentablemente la corrupción es uno de los culpables detrás de muchos de estos obstáculos”.²⁵

VIII. Percepción, costos y daños

Ahora, Alberto Cobos nos convoca certeramente a la monetización concreta y medible de la corrupción, para lo cual se auxilia del encomiable *Informe Ejecutivo 2010 del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)* realizado por Transparencia Mexicana, “en el cual se midió las experiencias y percepciones de la ciudadanía mexicana en materia de corrupción, realizada en nuestro País en dicho año, arrojo que en ese año 2010, se identificaron doscientos millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por las autoridades federal, estatales y municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares, y en el que la ‘mordida’ costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00 pesos, m.n.; de igual forma, para acceder o facilitar 35 trámites y servicios públicos medidos por Transparencia Mexicana, se destinaron más de \$32´000,000.00 millones de pesos en ‘mordidas’, siendo que los hogares mexicanos destinaron el 14% de su ingreso para este rubro; entre otros”.²⁶

Cobos nos proporciona otros elementos también ilustrativos con la *Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008*, realizada por la empresa KPGM, nos da resultados preocupantes, “señalando que el 44% de las empresas realiza pagos extraoficiales a servidores públicos, en la proporción de nivel de gobierno siguiente: el 33% al Municipio, 26% al Estatal, 24% al Federal y un 17% a las Agencias

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.

²⁶ Alberto, Cobos, “La corrupción en un México globalizado”, *Revista In Jure Anáhuac Mayab*, núm. 1, Año 1, pp. 98-121, 2012, p. 112.

Públicas, entendiéndose por éstas, a las organizaciones o prestadores de servicios que actúan en nombre del Estado, como notarías públicas, aduanas o empresas de agua o servicios”.²⁷

IX. Avances y Saldos que avergüenzan

Para aproximarnos a las conclusiones de estas breves notas, traemos de nueva cuenta a Héctor Rodríguez, quien nos recuerda que no debemos perder de vista el papel titánico e imprescindible de la Auditoría Superior de la Federación, “Órgano del Poder Legislativo que fiscaliza a los tres Poderes, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios y a los particulares, cuando ejercen recursos federales. Revisa la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, su gestión financiera, si se ajustó al Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos y su cumplimiento”.²⁸

Rodríguez nos convoca a evitar lanzar al olvido hechos que configuran una radiografía de la circunstancia mexicana un ejemplo es: “la Cuenta Pública de 2006, que concluyó: “Con Fox, los peores resultados económicos en 18 años: sus ingresos adicionales ascendieron a 310 mil millones de pesos y el crecimiento del PIB fue de sólo 2.3% al año (Salinas a 3.9% y Zedillo a 3.5%). La deuda pública no se redujo y el IPAB fue cubierto con recursos fiscales. En CFE, PEMEX, educación básica y en el combate a la pobreza hubo los peores resultados”.²⁹

En esta misma línea, el autor antes señalado nos recuerda que “el 5 de abril del 2009, Arturo González de Aragón: en sus siete años como titular de la ASF había interpuesto 24 denuncias penales por corrupción y “ninguna ha sido resuelta por la PGR”.³⁰

Y como colofón de este accidentado proceso de deconstrucción institucional, Rodríguez cierra su mirada con el informe de Juan Manuel Portal de la cuenta pública 2013, de Enrique Peña Nieto, “donde se detectarán mil 300 casos de posible corrupción, que generarían un quebranto de cuando menos 50 mil millones de pesos y se “promovieron” mil 300 expedientes de responsabilidad administrativa”.³¹

²⁷ Ídem.

²⁸ Héctor, Rodríguez, op. cit., p. 6

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

X. Conclusiones

Una vez que hemos hecho este recorrido multifocal es necesario destacar que los nuevos vientos que soplan en la república no significan automáticamente cambios en las concepciones de los grupos en el poder. Debemos transitar con mayor fuerza hacia un movimiento nacional multisectorial que agrupe y motive a todos los segmentos del país con la única trascendental bandera de la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Hay que recalcar que la impunidad y la corrupción no son nuestras compañeras eternas e inamovibles. Se trata de poner en marcha un conjunto de esfuerzos colectivos y sistemáticos para romper la lógica impuesta por quienes desde el poder pretenden reproducir y ampliar sus privilegios.

Por supuesto, debemos reconocer que se han presentado avances que no hay que desechar pero tampoco magnificar. No debemos asumir una postura conformista ni conservadora. Las lecciones recientes son ilustrativas y pedagógicas, la participación activa e insobornable de la sociedad civil ha logrado los avances que hoy tenemos, es esa ruta la que no debemos abandonar para poner los diques institucionales y los mecanismos culturales para derrotar paulatinamente a la corrupción y a la impunidad. Ni más ni menos

Ante el inminente cambio en los poderes de la Unión se requerirán renovados esfuerzos para concertar acuerdos con la nueva geografía parlamentaria y por supuesto con el titular del Ejecutivo. Es imprescindible no dejar escapar la posibilidad de mantener la cohesión entre las diversas organizaciones académicas y civiles, puesto que, apostar a la simple voluntad de los que ahora ocuparan los escaños en las respectivas cámaras nos puede conducir a las arenas movedizas de la incertidumbre y de la sumisión a fuerzas políticas que actúan a partir de sus intereses inmediatos y clientelares, y no para satisfacer las sed de justicia que impera en amplias capas de la población.

Bajar la guardia a los ejes centrales que han cohesionado a la diversidad, implicaría un retroceso que nadie en sus sano juicio puede admitir. Son muchos los intereses en juego, están presentes factores de distinta naturaleza que pretenden escamotear y hasta violar los cambios en las leyes. Es una asignatura improrrogable avanzar en la transformación ideológica y sistémica del aparato estatal mexicano y, con ello, las raíces educativas y sociales que legitiman los comportamientos ilegales, ya que, como hemos reivindicado, nuestra batalla no es una utopía, es una tarea civilizatoria de carácter transgeneracional.

Bibliografía.

- Bonilla, Adrián, “La cultura de la legalidad: una agenda de investigación posible”, en Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla (Eds.), *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, San José, Costa Rica, FLACSO, 2014, p. 297-303
- Cobos, Alberto, “La corrupción en un México globalizado”, *Revista In Jure Anáhuac Mayab*, núm. 1, Año 1, 2012, p. 98-121.
- García, Iván, “Apuntes sobre impunidad y Poder Judicial”, *Revista de derechos humanos- dfensor*, n. 11, Año IX, 2011 p.12-16.
- Gurría, Ángel, “Prologo”, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México 2017. Aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción.*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (en línea), consultada 17 de mayo de 2018, <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Le Clercq, Juan, y Rodríguez, Gerardo, “Índice Global de Impunidad IGI 2015”, San Andrés Cholula, Puebla, México, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2015.
- López, Diego, “La cultura de la legalidad como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina”, en Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla (Eds.), *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, San José, Costa Rica, FLACSO, 2014, p. 47-82.
- Merino, Mauricio, “México: la batalla contra la corrupción. (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)”, en *Wilson Center México Institute (sitio web)*, junio de 2015, consultada 15 de mayo de 2018, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf
- Morán, María, “Cultura de la legalidad y desigualdad social. Consideraciones sobre el caso español”, en Isabel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla (Eds.), *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, San José, Costa Rica, FLACSO, 2014, p. 163-194
- Rodríguez, Héctor, “El combate a la corrupción y a la impunidad por vía internacional”, *Contextualizaciones latinoamericanas*, 2015 (en línea), p. 1-14, consultado 17 de mayo 2018 <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/viewFile/4305/4062>
- Rodríguez, Jesús, “La impunidad y la fractura de lo público”, *Revista de derechos humanos- dfensor*, n. 11, Año IX, 2011 p. 6-11.

Revista de Administración Pública

Huella histórica: Una reflexión de la impunidad

Luis Miguel Martínez Anzures*

"Una injusticia hecha al individuo es una
amenaza hecha a toda la sociedad"
Montesquieu

Observamos que la impunidad es uno de los males que aquejan la vida normal y saludable de las sociedades que va de la mano con la corrupción, la cual permea a las estructuras gubernamentales, debilitando al Estado de derecho. Hoy en día cobra mayor importancia en la agenda pública no sólo nacional sino internacional, por presentarse como un grave problema por sus efectos negativos, que al mismo tiempo detonan en más serios aspectos: la violencia, inseguridad, derechos humanos, desigualdad, pobreza y bienestar. Por tal relevancia, este fenómeno social ha robado miradas de organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil, y de instituciones académicas, que a través de diversos estudios, enfoques y metodologías arrojan información importante para enfrentar este mal de la impunidad.

¿Qué es la impunidad?

El concepto de impunidad¹ se refiere a «[...] la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa

* Doctor en Administración Pública y Maestría en Ciencia Política por la UNAM. Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey. Especialidad en Alta Dirección de Entidades Públicas en el INAP. Ha ocupado diversos cargos directivos en el sector público. Actualmente se desempeña como profesor del doctorado y Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, ambos en el INAP. Ha publicado, como autor y coautor, varios libros y artículos.

¹ Este concepto es desarrollado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005.

o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas». (IGI 2018, 25)

Esto presupone necesariamente, la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos posibles que se pueden cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables. Entonces, lo que produce la impunidad es precisamente la ausencia en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de delitos. Al mismo tiempo, respalda los hechos delictivos y la defensa de las víctimas, se considera como un fenómeno antijurídico, pues se traduce en la carencia de justicia o la negación del derecho al acceso a la justicia. (Acosta 2012, 91)

El estudio de la impunidad no ha sido sencillo ya que involucra actos y omisiones de los tres poderes clásicos de un Estado nacional (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Diversos autores coinciden en que este problema es multidimensional, su origen es pluricausal y sus efectos inciden en otros ámbitos humanos y de la vida en sociedad. (Bailey 2014; Chinchón 2014; Jorgensen 2009; Roth-Arriza 1996; Viñuales 2007; Zepeda 2004)

Este concepto se sitúa como variable dependiente e independiente de problemas sociales complejos y se conforma por tres elementos fundamentales: el primero es que existe una conducta que debe ser sujeta de castigo. El segundo es que el Estado reconoce o tipifica esa actitud como ilegal en su normatividad y que es sujeta de una pena y, en las legislaciones más avanzadas, de una reparación del daño. Tercero, la impunidad hace referencia a un acto de injusticia porque la persona o grupo de personas que cometieron el delito no fueron sancionadas o las víctimas no tuvieron el derecho a la reparación del daño. También se señala que es un fenómeno multidimensional y pluricausal, ya que la impunidad se correlaciona directamente con otros problemas sociales y, es más probable que se presente impunidad conforme aumenta el nivel de corrupción dentro de un Estado y, sobre todo, en aquellos en los que existen conflictos armados. Es decir, la impunidad provoca en la sociedad un sentimiento de doble agravio: el causado por el delito y el que resulta de la frustración e impotencia ante la falta de castigo. (Le Clercq, Chaidez, Rodríguez 2016, 71- 72)

Aunado a lo anterior, el análisis de la impunidad se complica por el carácter multinivel de un fenómeno que se presenta no sólo en

el ámbito de los gobiernos nacionales, sino en las autoridades regionales o locales; sus raíces son profundas y radica en diversas responsabilidades del poder político. La impunidad está relacionada también con inexistencia de datos sobre los aspectos que se relacionan en el problema, en especial las estadísticas que deben reportar los Estados a sus propias agencias de información nacionales y al sistema de Naciones Unidas, fenómeno que se le denomina “impunidad estadística”. (Le Clercq, Chaidez, Rodríguez 2016, 70- 71)

En este contexto, se observa que la impunidad impacta en la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar un clima de certeza en torno a la seguridad del individuo, debilitando al Estado de derecho democrático por la falta de eficacia en el acceso a la impartición de la justicia.

México vive un momento crítico, que es resultado de un profundo deterioro en el desempeño de las instituciones de seguridad y justicia, observamos el actuar de nuestros gobernantes inmersos en la corrupción e impunidad. Nuestro país ha vivido una intensa y compleja vida política que avanza sistemáticamente hasta nuestros días, donde se destaca su peculiaridad en el desenvolvimiento de la conformación del Estado que se caracterizó por establecer un régimen político presidencialista hegemónico, el cual duró más de setenta años en el poder, y con ello engendra un sistema de impunidad que trasciende a la alternancia política electoral y obliga en la actualidad a revisar las tareas, límites y responsabilidades para fortalecer nuestro Estado de derecho en el marco de una vida democrática plena.

Herencia autoritaria

La cultura de la impunidad pareciera ser una herencia que ha dejado huella en nuestra historia y que persiste en nuestros días en el sistema político mexicano. Haciendo un recorrido histórico observamos que la revolución mexicana de 1910 produjo una maquinaria política de carácter corporativista, centralizada, arbitraria, descoordinada y personalista, heredando un sistema político presidencialista autoritario, cuya naturaleza fomenta una cultura que hace hincapié en la lealtad y la obediencia a los poderosos, en lugar de la afirmación de los derechos. (Acosta 2012, 21)

El movimiento revolucionario, tuvo una larga etapa armada, donde los revolucionarios triunfantes prefirieron la búsqueda de la estabilidad creando con la Constitución de 1917, un sistema presidencial a través de la creación de un partido político como mecanismo de arbitraje de los conflictos de clases, en un marco de rectoría económica y social.

No obstante en sus inicios de la Carta Magna prevalece con violencia política —entre otras cosas—. redujo el periodo presidencial a cuatro años y estableció el voto directo y secreto para los ciudadanos y la no reelección del Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de la República, que para su elección se exigía un triunfo de mayoría absoluta. Esta norma suprema hace mención que en los casos de ausencia definitiva del Presidente, el Congreso se constituiría en Colegio Electoral para elegir al nuevo encargado del Poder Ejecutivo, precepto que se utiliza para elegir a Adolfo de la Huerta en mayo de 1920, a raíz del asesinato de Venustiano Carranza; en ese mismo año tiene lugar la elección presidencial y es electo Álvaro Obregón, quien ocupa el cargo de 1920 a 1924.

En este periodo se suscita una situación peculiar por la lucha por el poder. En enero de 1927, el Congreso de la Unión reformó el artículo 83 constitucional para permitir la reelección presidencial por un periodo, aunque no de manera consecutiva; el General Álvaro Obregón, —quien ya había ocupado la Presidencia— lanzó su programa manifiesto el 16 de junio de 1927 para postularse nuevamente como candidato presidencial; el 24 de enero de 1928 se volvió a reformar de nueva cuenta el artículo 83, ampliando el periodo presidencial a seis años, y la reelección dejando pasar un periodo presidencial: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato.” Como se observa en el texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato. Con esta base jurídica, Obregón compite en las elecciones, proclamando su reelección en julio de 1928, y es asesinado en la celebración de esta declaratoria.

Ante este acontecimiento, el entonces Presidente Plutarco Elías Calles el 1ro. de septiembre de 1928, señala que se terminaba el régimen de los caudillos y que el país entraría en la etapa de las instituciones. Emilio Portes Gil, fue nombrado presidente interino para ocupar el periodo del 1ro. de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

La muerte de Obregón propició una nueva reforma al artículo 83 constitucional, publicada el 29 de abril de 1933, que es el texto vigente: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

En este tiempo, 1929 fue un año de varios significados: el 4 de marzo Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para lograr la estabilidad de los gobiernos; asimismo, estalló la rebelión escobarista sofocada el 15 de abril; en junio se puso fin a la Guerra Cristera, iniciada tres años antes; José Vasconcelos, lanzó su candidatura independiente a la presidencia de la República. De 1930 a 1932 el ingeniero Pascual Ortiz Rubio es el primer presidente postulado por el Partido Nacional Revolucionario, quien no completó su mandato por renuncia; y de 1932 a 1934, es periodo presidencial del general Abelardo Rodríguez, presidente sustituto nombrado por el Congreso de la Unión.

La injerencia del denominado Jefe Máximo de la Revolución: Plutarco Elías Calles en la vida política era evidente. El arribo a la presidencia de Cárdenas en 1934, fue un proyecto más de dicho personaje, Calles todavía conservaba el control de una gran parte del partido, a pesar de las diferencias en política que tenía con el presidente recientemente electo; pero muy pronto por la vía del apoyo popular, la fuerza de la institución presidencial se evidenciaría en la crisis de 1935, que marcó el principio de una lucha interna y que culminó con el destierro de Plutarco Elías Calles el 10 de abril de 1936.

El periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río, que comprende los años de 1934 a 1940, se pone en marcha el primer Plan Sexenal de Gobierno; y emprende una reforma partidista que se concretizó con la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el 30 de marzo de 1938, donde incrementó la centralización del partido, así como su fortalecimiento personal como cabeza del mismo. Evidentemente este cambio de lemas traía consigo, al mismo tiempo, una modificación en el acento político. La consolidación de la institución presidencial era un hecho que trascendía los meros enunciados, el cambio de rumbo del caudillismo a la institucionalidad anunciado por Calles, se llevaría a cabo con Cárdenas en 1936. Entonces el partido del gobierno fue organizado sobre la base de división en sectores incluyendo al sector militar.

A pesar del nacimiento del PNR y después del PRM, en sus esfuerzos ambos partidos—que eran uno sólo con cambio nominal—por aglutinar los poderes dispersos, pusieron a prueba la vida institucional. La disidencia de José Vasconcelos en 1929 y la de Juan Andrew Almazán en 1940, que tuvieron la excepción para la incipiente democracia mexicana que no alcanzaba aún a perfilarse en el México posrevolucionario.

En la época presidencial del General Manuel Ávila Camacho comprendida en los años de 1940 a 1946, se vislumbraron acontecimientos

trascendentes que repercutieron de manera importante en la vida de México. A diferencia de su predecesor, enfrentó a la Segunda Guerra Mundial, que le dio a su gobierno un estímulo considerable de industrialización, ya que reconoció las oportunidades que le ofrecía ese momento histórico. La guerra creó una nueva demanda externa de exportaciones mexicanas.

Cuando Ávila Camacho dejó la presidencia en noviembre de 1946, el país tenía la imagen de un México industrial moderno, en contraste con la que tenía Cárdenas de un país semi industrial; sin embargo, el proceso de industrialización no hizo disminuir la dependencia económica ni equilibró la balanza de pagos, sino que agudizó las contradicciones de una estructura flexible en lo político y polarizada en lo económico, que fomentaba la concentración del capital en unas pocas manos, de espaldas al discurso político que en el esquema conceptual del PRM se prefiguraba a un avatar partidista, en su transformación como Partido Revolucionario Institucional en 1946.

A partir de ese entonces, a la par de la construcción de un Estado moderno, se configura un signo que prevalecía en el sistema político: la concentración del poder del partido hegemónico, ejerciendo una centralización de la estructura burocrática, donde el binomio PRI-gobierno marcó rasgos de una herencia donde la impunidad cobró rostros y prácticas autoritarias.

El discurso oficialista argumentaba la conducción de la conformación del Estado moderno bajo una orientación social del desarrollo industrial y urbano del país, que propiciaba con ello las condiciones objetivas para transitar de un país rural a principios del siglo veinte hacia una nación moderna. Sin embargo, la problematización de una serie de hechos históricos –desniveles, desfases, cortes y escalones– originaron diferentes tipos de relaciones de la sociedad con el Estado mexicano, que puso de manifiesto formas singulares de remanencia social que habrían de culminar veinticinco años después, con la crisis de 1968, no como fatalidad irrevocable sino como persistencia en el empleo de un modelo capitalista de relaciones económicas, ajenas a la idiosincrasia del movimiento popular 1910.

Es de destacar que 1968 fue el año que puso al descubierto no sólo la ineficacia del modelo desarrollista y la economía ficción en que se fundaba; sino la inconformidad radical con la despolitización creciente de jóvenes, mujeres y marginados. En esta época del periodo presidencial Gustavo Díaz Ordaz de 1964-1970, el movimiento estudiantil de 1968, que el 2 de octubre se manifestó en la plaza de las Tres Culturas en

Tlatelolco, anunciaba el reclamo democrático que demandaba cambiar las condiciones generales de la vida política y civil, además de exigir bases mínimas para practicar las libertades democráticas.

La aparente vitalidad del sistema de partido hegemónico significaba, por el contrario, un aviso del agotamiento de su legitimidad, derivada de la revolución mexicana. En las elecciones presidenciales de 1976, la contienda electoral tocó fondo con la participación de un solo candidato, del Partido Revolucionario Institucional, siendo solamente registrado: José López Portillo.

La candidatura única de López Portillo, evidenciaba una involución en términos políticos ante los muy recientes acontecimientos de 1968 y sus secuelas, contrarias a dirimir el conflicto político por la vía pacífica de la participación electoral. Durante estos años, se manifestó el deterioro del quehacer político tradicional, el cual no podría ofrecer un camino institucional a la diversidad de intereses, reclamos, ideologías que surgían en la sociedad, por lo que se evidenciaba una crisis de credibilidad y confianza.

La lectura de este escenario político, fue abrir cauces institucionales a nuevas corrientes políticas e ideológicas para que canalizaran sus demandas e inquietudes por medios electorales o partidistas; darle mayor fuerza al proceso de liberalización del régimen político teniendo como objetivo reactivar las elecciones; de esta manera impulsa la reforma política en 1977 dándole reconocimiento institucional a los partidos políticos con la intención de sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país. Sin embargo, para Luis Villoro la reforma de 1977 no inaugura un nuevo modelo político, sino por el contrario, refuerza el existente con el objeto de evitar un proceso de violencia-anarquía-autoritarismo que lo deteriore. Para ello, aceptó interlocutores válidos y representativos de la oposición y, a la vez, intenta encauzar y controlar su actividad, restringiéndola al campo electoral y manteniendo sobre ella procedimientos de vigilancia. Lo que implica un reforzamiento y legitimación del sistema, así como una ampliación en la participación de fuerzas políticas disidentes. (Villoro 1983, 358-359)

En su campaña política, el 22 de noviembre de 1975 López Portillo señalaba: "México corre el riesgo de devorarse a sí mismo si no logramos controlar la corrupción, y eso depende de ustedes y de nosotros; debemos hacerlo juntos y pronto" (Chávez 1983). Lo contrario a estos planteamientos, su gobierno (1976-1982) fue uno de los que acumularon más denuncias de irregularidades en la historia política del país.

Por ello, la promesa del candidato De la Madrid de combatir la corrupción con la renovación moral, que no fue más allá de un par de casos emblemáticos pero no ejemplares: metió a la cárcel a Arturo Durazo Moreno, un jefe policiaco impresentable, con un récord de abusos de derechos humanos y relaciones con delincuentes; y también a un exdirector de Petróleos Mexicanos (Pemex), Jorge Díaz Serrano, cuyo caso sin embargo siempre fue visto como el de un chivo expiatorio, y como tal fue tratado en la cárcel (Camarena 2012).

Al asumir el cargo como Presidente de la República, Miguel de la Madrid (1982-1988), enfrenta una situación compleja, enfrenta el monumental despilfarro de dos sexenios anteriores y realiza importantes acciones, desde reformas estructurales al aparato estatal, hasta un conjunto de modificaciones jurídicas y administrativas, para cambiar de un modelo estatal de bienestar en crisis, al modelo neoliberal. Emprende una serie de políticas de suma importancia como la privatización y descentralización del sector público, que transforman de manera trascendental la visión de la administración pública, de tener un aparato burocrático de gran dimensión al emprender su reducción posible.

Además, en el sexenio de Miguel de la Madrid se iba desvaneciendo el sistema del partido monopólico, al inaugurarse una nueva forma de convivencia política en los ochentas, a raíz de la alternancia en entidades federativas tradicionalmente gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional, tales son los casos de Baja California y Chihuahua, donde obtuvo el triunfo el Partido Acción Nacional, que a partir de entonces el mapa electoral nacional se fue tiñendo de pluralidad política.

De la Madrid imprime un hecho en la vida política, en la noche de la elección de 1988 el Secretario de Gobernación decide la suspensión del recuento de votos, que muchos advirtieron favorecía a Cuauhtémoc Cárdenas y no a Carlos Salinas de Gortari. Al decretar la “caída del sistema”, Manuel Bartlett, en aquél entonces Secretario de Gobernación, se refería a que el novedoso sistema de cómputo electrónico había fallado la noche misma de la elección.

La cuestionada legitimidad de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, obligó a replantear el marco normativo electoral ante su dudoso triunfo, y convocó a llevar a cabo un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, el cual consistía en consensar con los partidos políticos de oposición representados en el Congreso de la Unión, reformas legales que condujeran a garantizar plenamente el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

El argumento oficial en este proceso, donde el gobierno tuvo que abrir los espacios públicos en el terreno democratizador, fue la aceptación de un actor principal que recobrar fuerza en las decisiones políticas fundamentales: los partidos políticos de oposición, –quien supo capitalizar institucionalmente este espacio fue el PAN– y en la concertación y aprobación de la reforma electoral (1989-1990).

Sin embargo, el arribo de la presidencia de Salinas de Gortari a Los Pinos, tanto él como toda su familia, amigos, empleados, prestanombres y una buena parte de la alta burocracia de aquel entonces, se vieron beneficiados ilícitamente con dinero público. Su hermano Raúl Salinas de Gortari se destaca por el delito de enriquecimiento ilícito de más de 224 millones de pesos. Ambos caracterizados de un acentuado abuso de poder y del tráfico de influencias. (Badillo 2013)

El deterioro del sistema político y de la administración de Salinas era evidente. Por lo que el gobierno de Zedillo, buscó el acercamiento con los partidos de oposición para impulsar el proceso de reformas mediante la firma de un *Acuerdo Político Nacional*, el cual fue suscrito el 17 de enero de 1995 por los partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PT, que contempló una serie de compromisos para tratar temas básicos de la agenda legislativa en el marco de la Reforma del Estado, entre ellos la búsqueda para garantizar la credibilidad en las instituciones orientadas a la consolidación de nuestro sistema electoral. (Segob 1998)

El interés de Ernesto Zedillo por impulsar nuevas reformas electorales (1996), que él mismo calificó como “definitivas”, en el fondo pareciera que se pretendía avanzar en la consolidación democrática al establecer nuevas condiciones que lo obligaban a recobrar la confianza en un gobierno de grandes turbulencias políticas, porque los puntos principales de este Acuerdo Político se encaminaban a obtener la legitimidad que su gobierno requería.

Gran parte de los especialistas coinciden en que la creación del entonces Instituto Federal Electoral, fue uno de los logros trascendentales de dicha reforma, teniendo como propósito, lograr la objetividad e imparcialidad en las elecciones, condiciones indispensables para la libre competencia por el poder político, donde el precepto constitucional modificó ordenaba que la función electoral se realizara a través de un organismo público autónomo. Así, las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 la sociedad opta por la alternancia en el poder presidencial que, con ello, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) obtiene el triunfo en el Poder Ejecutivo

Federal tras siete décadas de dominancia y hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional.

La democracia electoral: sin cambio

El proceso de la democratización en México ha sido extenso y tiene aún un camino largo por recorrer para consolidar una democracia ciudadana sustentada en el imperio de la ley, en el respeto a un Estado de derecho. Si bien es cierto que el presidencialismo autoritario fue sustituido por un sistema multipartidista en el que las elecciones con reglas claras, garantizadas por organismos autónomos tanto el Instituto Nacional Electoral, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (Acosta 2012, 22), no ha sido insuficiente el fundamento de la apuesta ciudadana por la democracia y la evidencia del fortalecimiento de la diversidad política, en un México cambiante que exige una convivencia política civilizada entre los actores involucrados bajo principios democráticos.

Vicente Fox, ganador en las elecciones presidenciales de 2000, desde que era gobernador del estado de Guanajuato en su segunda postulación, expresó sus intenciones de llegar a la presidencia de la República. De esta manera, empezó a integrar un primer equipo de trabajo con el objetivo de construir un grupo que le permitiera aspirar de la presidencia, con dicho equipo se esbozaría un proyecto que implicaría a grandes rasgos para el año de 1997 ganar la Convención del PAN y dar a conocer al candidato nacionalmente, para 1998 organizar la campaña y el avance en la intención del voto, en 1999 el desarrollo de la campaña, la denuncia y la proposición; y para el 2000 dar a conocer las propuestas integrales. Estas metas se verían agrupadas en un proyecto que se denominó “Proyecto Milenium” que se iría modificando en sus acciones conforme avanzara la campaña política. (Espínola 2007, 122-123)

En su administración, Fox encubre el enriquecimiento desmedido de su esposa y sus hijos, puso los contratos de Pemex al servicio de sus socios, elevó el gasto personal y familiar a costa del erario como no había sucedido desde la época de los Salinas y los López Portillo, que generó con su círculo cercano una camada de nuevos millonarios a expensas del presupuesto. Fox deja el recuerdo el “toallagate”, las cirugías plásticas en Pemex, las propiedades de Francisco Ortiz, el vestuario de la señora Marta, la remodelación de su rancho con recursos públicos, los hoteles alquilados por Reyes Tamez, los salarios de medio millón de pesos mensuales a los ministros de la Corte, las gasolineras de Mouriño, los contratos de Hildebrando, su hermano en el

Fobaproa, los vínculos de Sergio Estrada Cajigal con el narcotraficante El Azul, el tráfico de influencias de Guido Belsasso, los 65 viajes al extranjero de Julio Frenk, los desvíos del Fonden de Sandra Segura, los dólares de la hermana de Santiago Creel, el zoológico de sus hijas (Batres 2006).

Las elecciones presidenciales de 2006 marcaron un hito en la vida política por ser las primeras que, tras la entrada de nuestro país en la era de la alternancia, pusieron en juego la renovación de la Presidencia de la República. Fueron los primeros comicios presidenciales de la era post régimen presidencialista que se caracterizaron por una competencia cerrada entre dos contendientes que se perfilaban como preferidos entre la ciudadanía: Andrés Manuel López Obrador que encabezaba la Alianza Por el Bien de Todos, y Felipe Calderón Hinojosa postulado por el Partido Acción Nacional y un tercero, que quedó muy por atrás en las preferencias electorales, Roberto Madrazo, por la Alianza por México.

En esta contienda muy competitiva y llena de turbulencia, resultó ganador Felipe Calderón, y su administración se vio envuelta en casos de corrupción e impunidad. Destaca la Estela de Luz que se inauguró en enero 2012, tras 16 meses después de la fecha prometida (septiembre de 2010), para conmemorar el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana. Al final, el monumento costó 192% más de lo programado, al pasar de 393 millones de pesos a mil 146 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó dos denuncia ante la Procuraduría General de la República (PGR), una de ellas por el sobreprecio de materiales y que significó un quebranto público por 248.9 millones de pesos. A raíz de la denuncia, en 2013, la PGR giró una orden de aprehensión contra 11 ex servidores públicos. Las aprehensiones fueron emitidas por el uso indebido de atribuciones y facultades y ejercicio indebido del servicio público. Para el 2015, nueve implicados en el caso seguían el proceso en libertad. Se reporta también que se presentaron denuncias penales contra cuatro funcionarios o exfuncionarios de dicha empresa. Sin embargo, en 2013 un tribunal congeló las órdenes de aprehensión giradas contra exfuncionarios de la empresa III Servicios, acusados por la PGR de contratar con sobrecostos la construcción de la Estela de Luz.

El Sistema de Agencias Turísticas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Turissste) fue el encargado de organizar las ceremonias oficiales del presidente, así como los eventos de la Presidencia de la República, durante la administración de Calderón Hinojosa, asignando los contratos sin concurso de por

medio. La organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) documentó que la empresa brasileña Odebrecht tuvo relación comercial con el gobierno de Calderón. La Auditoría Superior de la Federación señaló anomalías en las obras asignadas a la compañía y sus filiales, que ha sido vinculada a esquemas de corrupción con gobiernos de toda América Latina. La organización Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad hizo un recuento de la asignación de contratos petroleros a empresas ligadas con personajes del Partido Acción Nacional (PAN), durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa. (Forbes 2018)

Después de 12 años de haber perdido la Presidencia de México, el Partido Revolucionario Institucional regresa al Poder Ejecutivo Federal con Enrique Peña Nieto como Presidente, en las elecciones de julio de 2012. La administración de Peña Nieto, se destaca en el rubro de la corrupción e impunidad por casas de lujo compradas a contratistas del gobierno, tesis universitarias plagiadas, gobernadores ambiciosos, presuntos desvíos de recursos.

El caso que marcó su administración fue el llamado “Casa Blanca”, cuando en noviembre de 2014 una investigación periodística reveló que la primera dama, Angélica Rivera Hurtado había comprado una casa de US\$ 7 millones en una exclusiva zona residencial de la capital mexicana. La casa fue comprada al empresario Juan Armando Hinojosa Cantú, dueño de grupo Higa, un contratista del gobierno, cercano a Peña Nieto desde hacía muchos años.

Luis Videgaray, también había comprado una casa a Hinojosa Cantú. La casa de 850 m² se ubica en el exclusivo Club de Golf de Malinalco, en el Estado de México, y actualmente tendría un valor superior a los US\$ 500.000. Videgaray justificó que la compra se había realizado en octubre de 2012, semanas antes de que el presidente Peña Nieto tomara protesta –el 1 de diciembre de 2012– por lo que entonces no ejercía ningún cargo público. La Secretaría de la Función Pública, que investiga las conductas ilícitas de los funcionarios, abrió investigaciones por el tema Casa Blanca y por el de la casa de del Canciller, pero determinó que no existió ninguna irregularidad.

Los gobernadores han sido el “jaque” del gobierno de Enrique Peña Nieto. Algunos han contribuido de manera importante a los escándalos de corrupción que han perseguido a toda la administración que ya entra en su última etapa. Con ocho gobernadores imputados, dos prófugos y un quebranto al erario que hasta ahora no se puede calcular, los mandatarios estatales no ayudaron a la imagen presidencial. (Infobae 2018)

Aunque en el periodo de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se ha reconocido en diferentes ocasiones la forma en que la impunidad incide en la seguridad pública, la impartición de justicia o la posibilidad de combatir la corrupción, no se ha hecho mucho al respecto. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece la estrategia 1.4.1 enfocada específicamente a “abatir la impunidad”, también este gobierno ha identificado a la impunidad como uno de los principales problemas que agravan a los mexicanos, junto con el crimen, la corrupción y el crecimiento insuficiente de la economía. Sin embargo, a pesar de que la impunidad ha entrado a la agenda de gobierno, lo cierto es que los índices de violencia e incidencia delictiva, los casos representativos de violaciones a los derechos humanos y los escándalos relacionados con corrupción y conflictos de interés, han aumentado significativamente durante este periodo del gobierno de Peña Nieto, sin que las autoridades hayan sido capaces de definir una estrategia adecuada para contenerlos. (Le Clercq, Rodríguez, coords., IGI-MEX. 2018, 21)

El Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla desde 2014 comenzó la medición del fenómeno de la impunidad en forma comparada. El primer reporte el Índice Global de Impunidad 2015 (IGI-2015), advertía que México destacaba por tener muy altos niveles de impunidad, tanto en forma agregada como por cada subdimensión y variable. En ese estudio, México alcanzó un índice de 75.7 sobre 100, ubicándose en la penúltima posición entre 59 países estudiados, sólo por delante de Filipinas. En 2017 el índice de impunidad en México aumentó tanto en el ámbito global como en el de los estados de la República. México ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad con 69.21 puntos (Croacia es el país con el menor índice con 36.01 y Filipinas tiene el puntaje más elevado con 75.6). México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad. Tomando en cuenta a las 32 entidades, el promedio nacional del Índice de Impunidad aumentó a 69.84 puntos, en comparación con la última medición de 2016 que fue de 67.42. (IGI-MEX 2018)

La impunidad representa un tipo de patología política extendida en el ámbito nacional, con niveles altos y muy altos que se extiende prácticamente en todos los estados. El IGI-MEX 2018 muestra además que, al hacer caso omiso de sus recomendaciones, las autoridades permitieron que el nivel de impunidad estatal aumentara en –prácticamente– todo el país.

	Partido en el gobierno de acuerdo al año al que corresponde la información del INEGI.		
Estados	2013	2014	2015
Aguascalientes	PRI	PRI	PRI
Baja California	PAN	PAN	PAN
Baja California Sur	PAN	PAN	PAN
Campeche	PRI	PRI	PRI
Chiapas	PVEM	PVEM	PVEM
Chihuahua	PRI	PRI	PRI
Ciudad de México (CDMX-D.F.)	PRD	PRD	PRD
Coahuila	PRI	PRI	PRI
Colima	PRI	PRI	PRI
Durango	PRI	PRI	PRI
Estado de México	PRI	PRI	PRI
Guanajuato	PAN	PAN	PAN
Guerrero*	PRD	PRD	PRD / PRI
Hidalgo	PRI	PRI	PRI
Jalisco**	PAN / PRI	PRI	PRI
Michoacán***	PRI	PRI / independiente	Independiente
Morelos	PRD	PRD	PRD
Nayarit	PRI	PRI	PRI
Nuevo León	PRI	PRI	PRI
Oaxaca	PMC	PMC	PMC
Puebla	PAN	PAN	PAN
Querétaro	PRI	PRI	PRI
Quintana Roo	PRI	PRI	PRI
San Luis Potosí	PRI	PRI	PRI
Sinaloa****	PAN	PAN	PAN
Sonora	PAN	PAN	PAN
Tabasco	PRD	PRD	PRD
Tamaulipas	PRI	PRI	PRI
Tlaxcala	PRI	PRI	PRI
Veracruz	PRI	PRI	PRI
Yucatán	PRI	PRI	PRI
Zacatecas	PRI	PRI	PRI

Fuente: Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018. *Luego de la renuncia de Ángel Aguirre Rivero a la gubernatura de Guerrero, el 23 de octubre de 2014, ocupan el cargo Salvador Rogelio Ortega Martínez (interino), David Salgado Cienfuegos (provisional) y nuevamente Salvador Rogelio Ortega Martínez (sustituto). El 27 de octubre de 2015 toma posesión Héctor Astudillo Flores del PRI como gobernador. **Los primeros dos meses de 2013 el PAN gobernó Jalisco a través de Emilio González Márquez y a partir de marzo lo hace el PRI con Aristóteles Sandoval Díaz del PRI. ***Salvador Jara gobierna Michoacán entre el 20 de junio de 2014 y el 30 de septiembre de 2015 en calidad de independiente. ****En este periodo, Mario López Valdés gobierna Sinaloa por la alianza Unidos por Sinaloa, encabezada por el PAN junto con PRD y Convergencia.

La impunidad es un problema que es de carácter estructural que se reproduce no sólo en las autoridades federales, sino en todos los gobiernos estatales, sin importar su filiación partidista. Lo que presupone que la democracia electoral sustentada en el multipartidismo no trae cambios en el sistema político mexicano, y que la impunidad penetra a todos los órdenes de gobierno. Esta realidad ha traído consigo el desencanto democrático.

La encuesta Latinobarómetro dio a conocer en 1995 que los latinoamericanos (la encuesta cubre 18 países de la región), en una gran mayoría no aprecian el valor de la democracia y, en mayor proporción, piensan que sería mejor un régimen autoritario o, en todo caso, les es indiferente si es lo uno o lo otro. México tenía un 49% de sus encuestados que apoyaban la democracia y un 15% que preferían un gobierno autoritario. En la encuesta de 2013 México tenía sólo un 37% que apoya la democracia; un 16% se pronunciaba por un gobierno autoritario, y otro 37% piensa que da lo mismo. Un 12% de ciudadanos pensaban que la democracia es mejor y un 52% no cree en la democracia. En 2017, la encuesta refleja el desencanto con la democracia que se vive en América Latina, particularmente la grave situación que vive México, donde únicamente 38% de los entrevistados manifestó que la democracia era preferible a cualquier otro de los sistemas de gobierno, muy por debajo del 63% que la apoyaba en 2002, cuando todavía se vivía la ilusión democrática, a dos años de la primera alternancia en el Ejecutivo federal. Pareciera que somos un país autoritario predominantemente. Hubo un momento que pareció hacer la excepción: fueron los años que siguieron al triunfo de Fox. En 2002 se obtuvo un 62% de ciudadanos que apoyaban la democracia y sólo un 20% que preferían el autoritarismo. (Córdoba 2013)

¿Cómo combatir la impunidad cuando las reformas electorales han sido rebasadas por los actores políticos? ¿Cómo pueden los mexicanos creer en la democracia? Los partidos políticos se han corrompido, en gran parte, por el exceso de dinero. Nunca hubo tanto dinero a disposición de las agrupaciones partidistas. Tener un partido político, incluso un partido pequeño, es un negocio. ¿Quién les puede creer? En México se sigue privilegiando la arbitrariedad e impunidad. A los ciudadanos no se les ha dado la oportunidad de creer (Córdoba 2013), el problema es involucrarlos, deberían ser el elemento clave en la implementación de estrategias para combatir la violencia y la corrupción que afectan a México de manera real y decidida; ya que al quedar impunes las acciones de quienes violentan el sistema, la estructura y el funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia, son incapaces de reducir las acciones que han conducido a los niveles

de corrupción que actualmente afectan la vida de todos los mexicanos. Se subraya que el cambio institucional que se ha seguido durante un largo tiempo, plasmado en todos estos avatares por los que atraviesa México, está muy lejano a que concluya, sin duda se continuará caminando en el terreno del fortalecimiento de nuestras instituciones para que den eficacia operativa y política con miras de consolidar nuestro proceso democrático, tan anhelado durante mucho tiempo por la sociedad mexicana.

Bibliografía

- Alcocer, Villanueva Jorge, 1997. *El Ciclo de las Reformas Electorales, 1978-1996*, en Diálogo y Debate, México, publicación trimestral editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C.
- Asís Nassif, Alberto, 1991. *Reformar al Estado. Modernización sin modernidad*, en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.) Transición a la democracia y Reforma del Estado en México. México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
- Araoz de la Torre, Alonso. 2002. "La corrupción y la impunidad". Revista de Administración Pública 106: 179-184.
- Bailey, John. 2014. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Penguin Random House.
- Badillo, Miguel 2013, Los Salinas, símbolo de impunidad y corrupción. Agosto 4, 2013 en Contra Línea 595. <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2013/08/04/los-salinas-simbolo-de-impunidad-corrupcion/>
- Batres Guadarrama Martí 2006. Vicente Fox el Fracasado. La Jornada, jueves 30 de noviembre.
<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/30/index.php?section=opinion&article=026a2pol>
- Berkeley Journal of International Law 29 (1): 175-199. Jorgensen, Nick. 2009. "Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?" Journal of Human Rights 8 (4): 385-404.
- Camarena, Salvador, 2012, Miguel de la Madrid, la renovación moral que nunca llegó a México. El País internacional. 1 de abril.
https://elpais.com/internacional/2012/04/01/actualidad/1333293454_121559.html
- Carpizo Macgregor, Jorge, 2002. *El Presidencialismo Mexicano*, México, Ed. Siglo XXI.
- Castañeda Jorge G., 1999. *La Herencia, Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, México. Ed. Alfaguara.

- Cingranelli, David L., David L. Richards y K. Chad Clay. 2014. The CIRI Human Rights Dataset. Acceso en julio de 2015. <http://www.humanrightsdata.com/> Groome, Dermot. 2011. "The Right to Truth in the Fight Against Impunity".
- Chinchón Álvarez, Javier. 2014. "Impunidad, sistema de justicia, Estado de derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?" *Espacio Abierto: Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales* 20: 18-22.
- Chávez Elias. 1983, López Portillo, ejecutor de los corruptos del echeverrismo, concluyo solapando a los suyos, en *Proceso* <https://www.proceso.com.mx/136045/lopez-portillo-ejecutor-de-los-corruptos-del-echeverrismo-concluyo-solapando-a-los-suyos>
- Cordoba Arnaldo, 2013. El desencanto con la democracia. *La Jornada. Opinión. El desencanto con la democracia.* 24 de noviembre.
- Espínola Callejas Edgar, 2007. *La relación política del jefe del Poder Ejecutivo Federal con el Partido Acción Nacional en el marco de transformación del sistema político mexicano 2000-2003*, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. FES Acatlán, UNAM. p. p.122-123.
- Forbes Política 2018. #Verificado2018 | Los casos de corrupción del sexenio de Calderón no tuvieron consecuencias. <https://www.forbes.com.mx/verificado2018-los-casos-de-corrupcion-del-sexenio-de-calderon-no-tuvieron-consecuencias/>
- Fregoso, Juliana 2017. Los 5 escándalos de corrupción que distanciaron a Enrique Peña Nieto de los mexicanos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2017/09/06/los-5-escandalos-de-corrupcion-que-distanciaron-a-enrique-pena-nieto-de-los-mexicanos/>
- Krauze Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, 1997, 420 pp.
- Landman, Todd. 2004. "Measuring Human Rights: Principles, Practice, and Policy". *Human Rights Quarterly* 26 (4): 906-931.
- Le Clercq, Juan Antonio. 2015. "Crisis de impunidad en México". *Bien Común* 249: 12-20.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2018. *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2018*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2015. *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Acceso el 30 de enero de 2016. http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf

- Le Clercq Juan Antonio, Cháidez Azucena, Rodríguez Gerardo, 2016. *Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos*. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 55, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, Quito, pp. 69-9.
- McGregor, Lorna. 2008. "Torture and State Immunity: Deflecting Impunity, Distorting Sovereignty". *European Journal of International Law* 18 (5): 903-919.
- Morris, Madelein. 1996. "International Guidelines against Impunity: Facilitating Accountability". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 29-40.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2015. *Estadísticas de delincuencia y justicia penal*. Ginebra: ONUDD.
- _____. 2013. *Estudio mundial sobre homicidio*. Ginebra: ONUDD.
- Orentlicher, Diane. 2005. "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Acceso el 25 de febrero de 2016. <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contra-impunidad.pdf>
- Robles, Manuel Ventura. 2005. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos de acceso a la justicia e impunidad". *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Costa Rica. corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf
- Roth-Arriza, Naomi. 1996. "Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 93-102.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Taylor, Wilder. 1996. "La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas. Notas para la reflexión". *Revista IIDH* 24: 185-213.
- Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político. 1998. *La Reforma Política de Estado en la gestión de Ernesto Zedillo*. México
- Ugalde, Luis Carlos, *Así lo Viví, Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*. México. Ed. Grijalbo, 2008
- Viñuales, Jorge. 2007. "Impunity: Elements for an Empirical Concept". *Law and Inequality* 25 (1).

- Villoro, Luis, *La Reforma Política y las perspectivas de la democracia*, en: Pablo, González Casanova, Florescano Enrique (coordinadores) México, hoy. México. Ed. Siglo XXI.1983.
- Zepeda, Guillermo. 2004. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación para el Desarrollo.

Revista de Administración Pública

**Fiscalización superior, rendición de cuentas
y combate a la impunidad**

Francisco Javier Vega Rodríguez

PRÓLOGO

División de poderes; una aclaración pertinente

Abordamos en este escrito consideraciones, incluso propuestas, que emanan de conocimientos y experiencias personales que, creemos, pueden contribuir a la reflexión sobre asuntos de gran trascendencia. Estos giran en particular en torno a la función y potencialidad de la Auditoría Superior de la Federación.

Importa señalar que la Auditoría Superior de la Federación juega una función clave en un marco contextual superior al que aquí se aborda. Se trata de la división y equilibrio entre los tres grandes poderes políticos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Una función particularmente importante del Poder Legislativo es operar como vigilante de que el Poder Ejecutivo opere, en todos sus niveles, conforme a derecho, con eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara al respecto. En su artículo 74 establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, entre otras, la siguiente:

- II.** Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

Esta facultad exclusiva es fundamental para el ejercicio de otra, que a la letra dice:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. (...)

Sin el concurso de la ASF no sería técnicamente posible llevar a cabo los resultados de la gestión financiera y la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas públicos. Lo que tiene como implicación inmediata que no sería posible operar como un efectivo vigilante y garante del cumplimiento de los grandes objetivos establecidos en el marco jurídico y que atañen a la operación del Poder Ejecutivo.

También se le restaría operatividad a otra facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. (...)

No habría caso en que la Cámara de Diputados revisara, discutiera, modificara y aprobara un proyecto de egresos, es decir de la operación total y detallada del Poder Ejecutivo, si no le pudiera dar seguimiento y asegurar su cumplimiento.

Este contexto superior no es abordado en el presente escrito. Se señala su existencia solo para indicar que no se propone, explícita o implícitamente, modificarlo en sentido alguno.

Vale la pena indicar que el juego eficiente de los equilibrios y contrapesos constitucionales incrementa el potencial económico de un país.¹

Introducción. México: Un momento crucial

La sociedad mexicana ha definido que la corrupción y la impunidad son males lacerantes del ejercicio de los recursos públicos. Las

¹ Engjell Pere, European University of Tirana. The impact of good governance in the economic development of Western Balkan countries. *European Journal of Government and Economics*. Volume 4, Number 1 (June 2015). ISSN: 2254-7088; Orayo, Joseph & Mose, George. (2016). A Comparative Study on Contribution of Governance on Economic Growth Countries in the East African Community. *International Journal of Regional Development*. 3. 89-105. 10.5296/ijrd.v3i2.9848; Akpan, G. and Effiong, E. (2012). Governance and Development Performance: A Cross-Country Analysis of Sub-Saharan Africa. *Journal of Economics and Sustainable Development*.

consecuencias son múltiples; fuertes impactos negativos en el funcionamiento económico y en la posibilidad de acercarnos a los objetivos de bienestar social, equidad e inclusión, que constituyen responsabilidades básicas del estado mexicano.

La corrupción se expande cuando existen bajas probabilidades de que el delito sea descubierto, perseguido y que desemboque en un castigo que sea tanto un acto de justicia específico, como un factor disuasorio efectivo, generalizado y duradero, para el resto de los servidores públicos en circunstancias similares.

Un impacto directo de la corrupción es la ineficacia en la consecución de los objetivos institucionales por la vía de la mala operación de los programas públicos. Cuando la corrupción adquiere un carácter sistémico se genera un problema incluso mayor; que la definición de las prioridades del gasto público y el diseño de sus mecanismos operativos sean influidas, y en el diseño de sus mecanismos operativos, por el interés innumerable de generar oportunidades de corrupción.

En el primer caso la corrupción implica ineficacia; en el segundo nivel puede llevar a la captura del estado y al alejamiento extremo de sus responsabilidades para con el pueblo de México.

Por los anteriores, entre otros motivos, los ciudadanos tomaron una decisión, en las pasadas elecciones, que constituye un mandato y una alta responsabilidad para el ejercicio de la administración federal que inicia a fines del 2018: priorizar el combate a la corrupción y a su principal factor de origen, la impunidad.

Este escrito se ubica en el contexto de estas prioridades y se enfoca en particular en la reflexión sobre el papel presente y futuro de la fiscalización superior en tres elementos que van de la mano: la promoción de la rendición de cuentas, una efectiva victoria sobre la corrupción sistémica y específica y acabar con la impunidad.

1. Actividad fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación.

1.1. Consideración general

La percepción prevaleciente sobre la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es dual y en buena medida contradictoria. Es una institución que se ha labrado un prestigio al alza. Ha generado resultados notables, con frecuencia en un contexto adverso, y ha revelado deficiencias en el funcionamiento del Estado. Su trabajo fue esencial para descubrir

no sólo ineficiencias específicas en el ejercicio del gasto, sino que fue puntal en la revelación de vertientes de corrupción sistémica. Ejemplo de ello es el caso, de múltiples facetas, de la red de corrupción conocida como Estafa Maestra. Anteriormente, y como segundo ejemplo, la ASF fue relevante en la última parte del rescate bancario y su actuación permitió recuperar recursos por más de 10 mil millones de pesos.

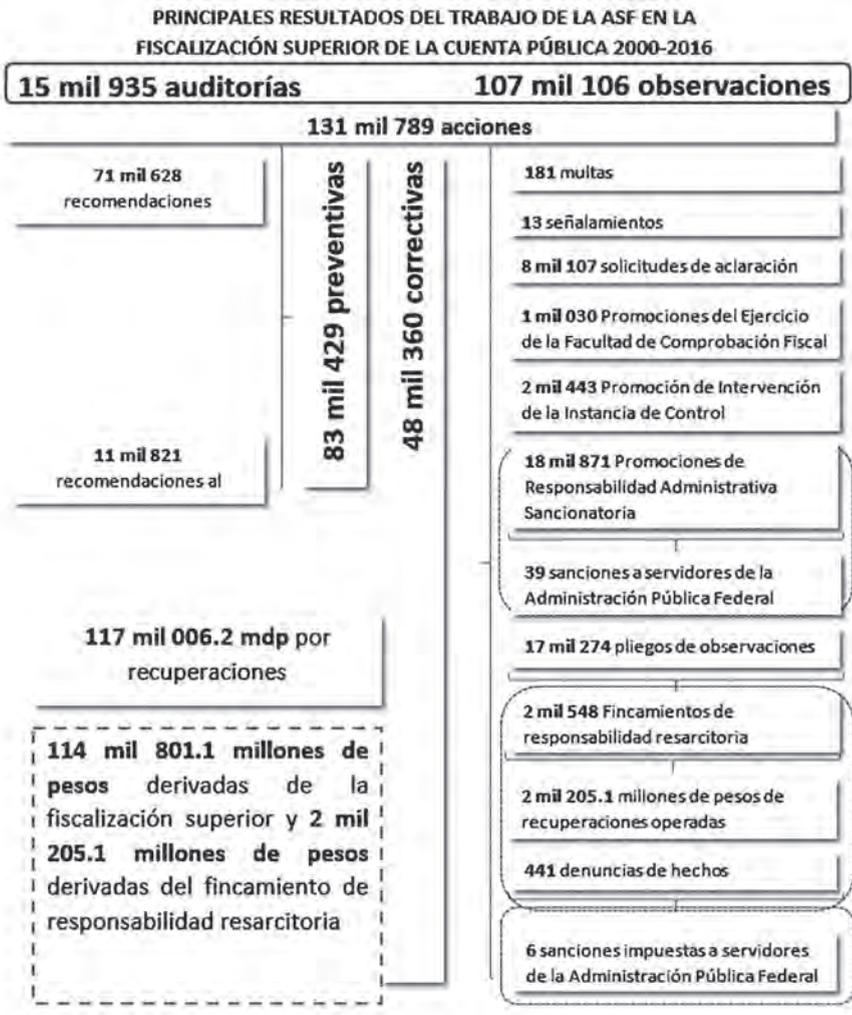
En términos generales la ASF ha demostrado sin lugar a dudas que el gasto en fiscalización es una buena inversión. No obstante lo anterior, una segunda faceta de la bien sustentada percepción sobre la Auditoría Superior de la Federación es que su impacto ha sido limitado, insuficiente en sus alcances específicos e ineficaz como factor disuasorio de la corrupción. Su labor deja al descubierto la punta del iceberg, pero no logra reducirlo como fuente de peligro en el ejercicio de los recursos públicos. Muy a pesar de la ASF, en lo general campea en México la impunidad y no una cultura de honestidad y responsabilidad pública.

Lejos de descalificar las funciones de la ASF se plantea que las nuevas circunstancias obligan a redoblar esfuerzos y avanzar en el aprovechamiento de oportunidades para mejorar su eficacia. El trabajo de fiscalización superior llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación cobra, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, fundamental importancia para el logro de los objetivos nacionales en materia de combate a la corrupción.

En adelante se presentan datos relevantes de su operación; a continuación se avanza hacia un diagnóstico más aterrizado de su impacto y finalmente se abordan propuestas para elevar su eficacia en el combate a la corrupción y la impunidad.

1.2. Operación de la ASF

La numeraria de la operación de la ASF refleja una labor intensa.



1.2.1. Resultados de Auditorías Practicadas

La ASF ha llevado a cabo, en el periodo 2000-2016, un total de 15 mil 935 auditorías a los entes públicos sujetos de fiscalización, de las cuales 8 mil 145 son financieras y de cumplimiento, 3 mil 463 financieras con enfoque de desempeño, 1 mil 835 de inversiones físicas, 1 mil 655 de desempeño, 585 especiales, 99 forenses, 46 evaluaciones de política pública, 43 de seguimiento, 27 estudios, 20 de sistemas, y 17 de situación excepcional.

Cuadro 1

AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2000-2016									
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	312	355	336	338	424	627	754	962	987
Desempeño	24	30	24	24	44	51	72	190	129
Financ. con Enf. de Desempeño									99
Financ. y de Cumplimiento	229	222	197	199	223	438	520	571	564
De Inversiones Físicas	26	54	60	50	88	82	95	145	127
Sistemas	2	10	3		1	2			2
Forenses									
Especiales	31	39	52	56	52	44	57	54	62
Seguimiento				9	13	9	8	2	2
Situación Excepcional					3	1	2		2
Estudios									
Evaluaciones de Política Púb.									
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Total	945	1,031	1,111	1,173	1,413	1,659	1,643	1,865	15,935
Desempeño	119	110	94	149	149	149	149	148	1,655
Financ. con Enf. de Desempeño	72	95	193	329	376	748	792	759	3,463
Financ. y de Cumplimiento	567	626	610	527	721	605	527	799	8,145
De Inversiones Físicas	134	143	141	141	142	133	138	136	1,835
Sistemas									20
Forenses	7	11	11	17	14	10	14	15	99
Especiales	40	44	54						585
Seguimiento									43
Situación Excepcional	6	2				1			17
Estudios				2	3	5	15	2	27
Evaluaciones de Política Púb.			8	8	8	8	8	6	46

Fuente. Elaborado con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2016, ASF.

1.2.2. Acciones emitidas

Derivado de las auditorías practicadas, el ente de fiscalización superior emitió un total de 107 mil 166 observaciones en el periodo referido (2000-2016), las cuales, a su vez, dieron lugar a la promoción de 131 mil 789 acciones, de las cuales 83 mil 429 son de carácter preventivo y las 48 mil 360 restantes son correctivas.

Cuadro 2

OBSERVACIONES Y ACCIONES EMITIDAS POR LAASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2000-2016									
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Observaciones	3,334	3,070	2,563	2,638	3,424	4,505	7,182	9,557	7,745
Acciones	4,653	4,113	3,410	3,437	4,013	5,182	8,131	10,873	8,751
Preventivas:	3,183	3,118	2,505	2,295	3,064	4,269	6,655	7,620	6,295
Recomendación	2,900	2,855	2,505	2,295	3,064	4,269	6,655	7,620	5,105
Recomendación al Desempeño	283	263							1,190
Correctivas:	1,470	995	905	1,142	949	913	1,476	3,253	2,456
Señalamiento	10	3							
Solicitud de Aclaración	671	413	336	540	221	143	357	384	211
Promoc. del Ejercicio de la Facultad de Comp. Fiscal	22	13	20	19	19	15	27	76	71
Promoc. de Interv. de la Instancia de Control	737	553	464	382	40	50	217		
Promoción de Resp. Adtva. Sancionatoria			5	31	342	431	555	1,632	1,111
Pliego de Observaciones	24	13	80	169	324	272	316	1,159	1,053
Denuncia de Hechos	6			1	3	2	4	2	10
Multa									
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Observaciones	7,296	9,039	7,965	9,056	8,886	6,346	6,491	8,069	63,148
Acciones	8,738	10,778	9,865	10,911	10,871	8,245	9,472	10,346	79,226
Preventivas:	5,909	6,935	6,369	6,564	6,902	3,365	3,942	4,439	44,425
Recomendación	4,568	5,734	5,312	5,215	5,299	2,233	2,735	3,264	34,360
Recomendación al Desempeño	1,341	1,201	1,057	1,349	1,603	1,132	1,207	1,175	10,065
Correctivas:	2,829	3,843	3,496	4,347	3,969	4,880	5,530	5,907	34,801
Señalamiento									0
Solicitud de Aclaración	382	439	409	591	783	1,207	377	643	4,831
Promoc. del Ejercicio de la Facultad de Comp. Fiscal	63	100	110	86	57	75	73	184	748
Promoc. de Interv. de la Instancia de Control									0
Promoción de Resp. Adtva. Sancionatoria	1,374	1,893	1,633	1,768	1,321	1,871	2,400	2,504	14,764
Pliego de Observaciones	972	1,296	1,202	1,738	1,798	1,639	2,662	2,557	13,864
Denuncia de Hechos	34	98	134	147					413
Multa	4	17	8	17	10	88	18	19	181

Fuente: Elaborado con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2016, ASF.

Las acciones preventivas están compuestas de 71 mil 628 recomendaciones y 11 mil 801 recomendaciones al desempeño, en tanto que las correctivas están conformadas por 18 mil 871 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 17 mil

274 pliegos de observaciones, 8 mil 107 solicitudes de aclaración, 2 mil 443 Promociones de Intervención de la Instancia de Control, 1 mil 030 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 441 denuncias de hechos, 181 multas, y 13 señalamientos.

1.2.2.1. Solventación de las acciones promovidas

Conforme a lo reportado por el ente de fiscalización superior en su informe semestral sobre el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, con fecha de corte al 31 de marzo de 2018, el 75.3% de las acciones emitidas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública del periodo 2011-2016 se encuentra solventado, en tanto que el 24.7% restante aún se encuentra en proceso de atención.

Cuadro 3

ESTADO QUE GUARDA LA SOLVENTACIÓN DE ACCIONES PROMOVIDAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011-2016 (Con Corte al 31 de Marzo de 2018)					
Tipo de Acción	Concluidas		En Proceso		Emitidas ^{1/}
	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total	43,936	75.3%	14,424	24.7%	58,360
Recomendación	20,245	94.4	1,194	5.6	21,439
Recomendación al Desempeño	6,208	91.0	611	8.96	6,819
Solicitud de Aclaración	396	91.9	35	8.1	431
Promoc. del Ejercicio de la Facultad de Comprob. Fiscal	2,771	79.0	736	21.0	3,507
Promoc. de Responsab., Adtva Sancionatoria	8,142	69.9	3,504	30.1	11,646
Pliego de Observaciones	4,204	33.5	8,344	66.5	12,548
Fincamientos de Responsabilidad Resarcitoria	1,939	100.0		0.0	1,939
Denuncias de Hechos	31	100.0		0.0	31

^{1/} Incluye acciones supervenientes, movimientos de operación y acciones solventadas previamente a su emisión.

Fuente. Elaborado con datos de la ASF.

1.2.2.2. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

En el informe en comento, se señala que fueron emitidas 11 mil 646 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias (PRAS) en el periodo 2011-2016, de las cuales, 8 mil 142 (69.9%) se reportan con proceso de seguimiento concluido, y 3 mil 504 (30.1%) aún están en proceso de atención o promoción.

Cabe precisar que las PRAS con proceso concluido incluyen la conformación de un conjunto de expedientes que han sido turnados a los Órganos Internos de Control correspondientes, y cuya resolución será notificada a la ASF en los términos de la normativa aplicable.

Cuadro 4

SANCIONES IMPUESTAS A FUNCIONARIOS DE LA APF DERIVADAS DE PROMOCIONES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA EMITIDAS POR LAASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011-2016									
Entidad Fiscalizada	Cuenta Pública	Clave de la Acción	Sanción Impuesta						
			Inicio de proc. aditivo disciplinario	Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el serv. Púb.	Inicio de procedimiento aditivo de responsabilidades	Amonestación pública	Amonestación privada	Sanción Económica	Total
TOTAL			3	17	12	1	4	2	39
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	2014	14-9-09KDN-04-0409-08-001	1						1
	2014	14-9-09KDN-04-0409-08-005	1						1
Cámara de Diputados	2014	14-9-01100-02-0028-08-001		8					8
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	2016	16-9-12M7A-02-0221-08-003			1				1
	2016	16-9-12M7A-02-0221-08-007			1				1
	2016	16-9-12M7A-02-0221-08-008			1				1
Exportadora de Sal, S.A. de C.V.	2013	13-9-10K2N-04-0277-08-007		1 (1 año)		1			2
	2013	13-9-10K2N-02-0030-08-009			1				1
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	2012	12-9-15QIC-14-0440-08-001		1 (3 días)				1 (\$11,736)	2
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	2014	14-9-06HAN-02-0281-08-001		1 (10 días)					1
Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec	2014	14-9-09J3L-02-0018-08-00	1						1
FONATUR	2011	11-9-21W3N-02-0340-08-004		1 (15 días)					1
	2012	14-9-00GYR-02-0167-08-002			1				1
	2013	14-9-00GYR-02-0161-08-002			1				1

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México	2016	16-9-09KDH-04-0355-08-001			1				1
I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.	2011	11-9-18TXS-04-0056-08-001			1				1
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	2011	11-9-11MAX-02-0094-08-002		1 (3 meses)					1
	2012	11-9-11MAX-02-0094-08-001		1 (3 meses)					1
IPN	2012	12-9-11B00-02-0277-08-007					2		2
	2013	12-9-11B00-02-0277-08-004					2		2
PEMEX	2011	11-9-18T4I-02-0175-08-001		3 (10 años)				1 (\$36,041,613)	4
SEDENA	2011	11-9-07100-02-0004-08-002			1				1
	2012	11-9-07100-02-0005-08-004			1				1
Universidad Autónoma del Carmen	2012	12-9-99032-04-0151-08-001			1				1
Universidad Autónoma de Chapingo	2013	13-9-99A1I-02-0012-08-001			1				1

Fuente: Elaborado con datos de la ASF.

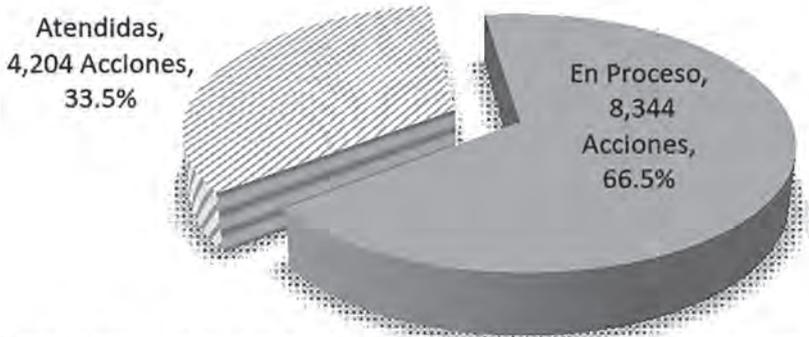
En el proceso de solventación de 25 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (0.2% del total de PRAS emitidos en el periodo analizado), fueron sancionados 39 servidores de la Administración Pública Federal. Las sanciones en comento están conformadas de la siguiente manera: en 3 casos se dio inicio a procedimientos administrativos disciplinarios; se inhabilitó a 17 servidores públicos para desempeñar empleos cargos o comisiones; se dio inicio a 12 procedimientos administrativos de responsabilidades; se emitió una amonestación pública y 4 amonestaciones privadas; y se aplicaron dos sanciones económicas.

1.2.2.3. Pliegos de Observaciones (PO)

El informe de la ASF reporta que en la revisión de las Cuentas Públicas 2011-2016, fueron emitidos 12 mil 548 PO, de los cuales, han sido atendidos 4 mil 204 (33.5% del total de los PO), y se encuentran en proceso de atención 8 mil 344 PO (66.5% del total). Es importante resaltar que, en el mismo periodo, fueron fincados 1 mil 128 procedimientos resarcitorios derivados de los pliegos de observaciones emitidos.

Gráfica 1

PLIEGOS DE OBSERVACIONES PROMOVIDOS EN LAS CUENTAS PÚBLICAS 2011-2016



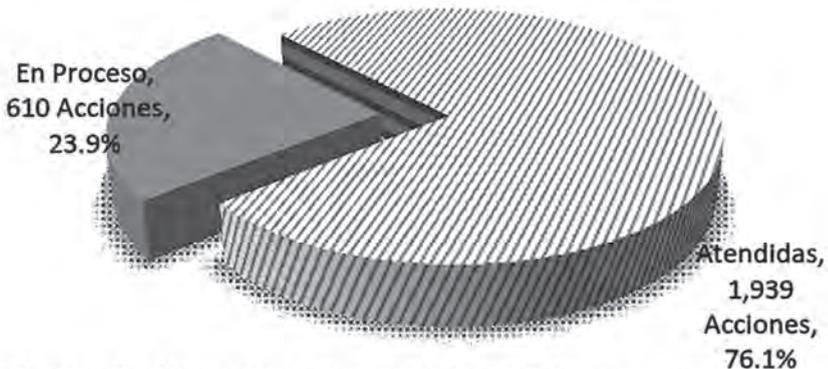
Fuente: Elaborado con datos del Informe sobre el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, con corte al 31 de marzo de 2018, ASF.

1.2.2.4. Fincamientos de Responsabilidad Resarcitoria

De acuerdo con el informe de la ASF, en la revisión de las Cuentas Públicas 2001-2014, la ASF emitió 2 mil 549 acciones para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias directas, de las cuales, 1 mil 939 se reportan con resolución (76.1%) y 610 en fase de desahogo del procedimiento resarcitorio (23.9%).

Gráfica 2

FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS PROMOVIDAS EN LAS CUENTAS PÚBLICAS 2001-2014



Fuente: Elaborado con datos del Informe sobre el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, con corte al 31 de marzo de 2018, ASF.

1.2.2.5. Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

Con corte al 31 de marzo de 2016, la ASF ha operado un total de 117 mil 006.2 millones de pesos, de las cuales el 98.1%, equivalente a 114 mil 801.1 millones de pesos corresponde a recuperaciones derivadas de la fiscalización superior, y 1.9%, equivalente a 2 mil 205.1 millones de pesos, correspondiente a las recuperaciones derivadas de los procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

Cuadro 5

RECUPERACIONES DERIVADAS DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2001-2016 CON CORTE AL 31 DE MARZO DE 2018 (Millones de Pesos)		
SECTOR	Monto	Porcentaje de Participación
	117,006.2	100.0%
Total	114,801.1	98.1%
PODER LEGISLATIVO	135.8	0.1%
PODER JUDICIAL	288.2	0.3%
PODER EJECUTIVO	40,306.9	35.1%
SECTOR GOBERNACIÓN	926.4	0.8%
SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	20,947.3	18.2%
SECTOR DEFENSA	51.6	0.04%
SECTOR AGRIC. GANAD., DESARR. RURAL, PESCA Y ALIMENT.	1,857.2	1.6%
SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	4,153.4	3.6%
SECTOR ECONOMÍA	945.5	0.8%
SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA	806.7	0.7%
SECTOR SALUD	561.1	0.5%
SECTOR MARINA	18.6	0.02%
SECTOR DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	115.2	0.1%
SECTOR MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	837.9	0.7%
SECTOR PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	39.3	0.03%
SECTOR ENERGÍA	7,722.7	6.7%
SECTOR DESARROLLO SOCIAL	233.7	0.2%
SECTOR TURISMO	677.6	0.6%
SECTOR CIENCIA Y TECNOLOGÍA	19.2	0.017%
NO COORDINADAS SECTORIALMENTE	385.8	0.3%
OTRAS ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO	7.7	0.01%
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	104.0	0.1%
ÓRGANOS AUTÓNOMOS	380.0	0.3%

ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y DELEGACIONES	73,586.2	64.1%
B. FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD	2,205.1	1.9%

1/Los 114,801.1 millones de pesos no incluye las siguientes recuperaciones registradas como operadas:
a) Recuperaciones en Proceso Judicial: Como resultado de la intervención de la ASF con motivo de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas 2001-2016, diversas entidades fiscalizadas han promovido procesos judiciales a terceros. Una vez que se comunique a la ASF la resolución, se actualizará el informe.

b) Las recuperaciones reportadas por las EFSL, correspondientes a las auditorías practicadas en coordinación con la ASF. El soporte documental se encuentra en los expedientes de auditoría de las EFSL correspondientes.

c) Recuperaciones en proceso de integración: La integración de la evidencia documental de las recuperaciones conlleva un proceso de validación interno que se certifica posteriormente por un auditor externo, por lo que no se incluyen en este informe recuperaciones de la fiscalización superior que están en proceso de validación.

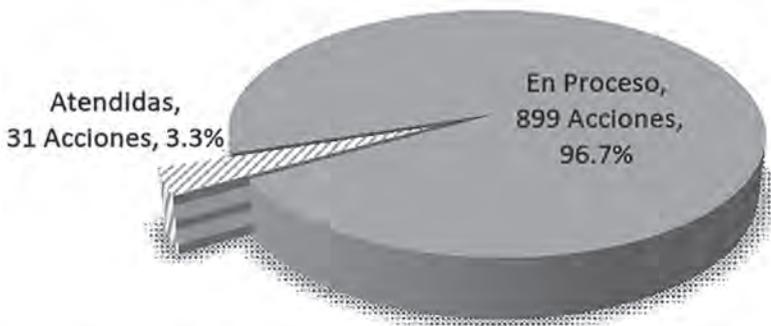
Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la ASF (Informe del Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas con Corte al 31 de marzo del 2018).

1.2.2.6. Denuncias de Hechos

En el informe entregado a la Cámara de Diputados, se reporta el seguimiento de 930 Denuncias de Hechos emitidas durante la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al periodo 1998-2016, de las cuales, 96.7% (899 denuncias) aún se encuentra en proceso de atención, y solamente en 3.3% de los casos (31 denuncias) ha concluido el proceso².

GRÁFICA 3

DENUNCIAS DE HECHOS PROMOVIDAS EN LAS CUENTAS



Fuente: Elaborado con datos del Informe sobre el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, con corte al 31 de marzo de 2018, ASF.

² La diferencia entre el número de denuncias reportado en los informes de auditoría y el reportado en el informe de solventación deriva, entre otros motivos, de la evolución que experimentan algunas acciones emitidas por la ASF. Existen casos en los que acciones correctivas que no son promovidas como denuncias penales originalmente, se tornan en ellas conforme al procedimiento jurisdiccional aplicado.

En el proceso de solventación de seis de las 31 denuncias penales que se reportan como concluidas fue emitida una sentencia; dichas sentencias se componen de la siguiente manera: dos derivaron de la fiscalización efectuada a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), una de ellas estuvo relacionada con desvío de recursos en la revisión de la Cuenta Pública 2009 y la sentencia impuesta consistió en dos años de prisión y 300 días de multa para un servidor público; en tanto que la segunda denuncia estuvo relacionada con pagos indebidos en la revisión de la Cuenta Pública 2012, y la sanción impuesta consistió en tres meses de prisión y 30 días de multa.

Cuadro 6

SANCIONES IMPUESTAS DERIVADAS DE DENUNCIAS PENALES EMITIDAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 1998-2016						
Entidad Fiscalizada	Cuenta Pública	Presentada	Irregularidad	Clave de la Acción	Estado Actual	Sanción Impuesta
SAGARPA	2009	15/02/2011	Desvío de Recursos	09-0-08100-02-0347-09-002	Sentencia	2 años de prisión y 300 días de multa
	2012	13/05/2014	Pago Indebido	12-0-17100-02-0327-09-028	Sentencia	3 meses de prisión y 30 días de multa
SRA	2009	24/01/2011	Desvío de Recursos	09-0-15100-02-0358-09-002	Sentencia	6 meses de prisión y 180 días de multa
	2010	14/03/2012	Desvío de Recursos	10-0-17100-02-0928-09-009	Sentencia	3 años, 6 meses de prisión y 325 días de multa
	2011	29/01/2013	Falsificación y Uso de Documentación Falsa	11-0-17100-02-0359-09-006	Sentencia	2 años de prisión y 300 días de multa
PEMEX	2000	14/10/2002	Pago Indebido	00-17100-2-601-09-001	Sentencia	Sobreseimiento por Prescripción

Fuente: Elaborado con datos de la ASF.

A la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) le fueron impuestas tres sanciones, la primera derivó de la fiscalización de la Cuenta Pública 2009, la cual estuvo relacionada con el desvío de recursos, y se sentenció a seis meses de prisión y 180 días de multa, la segunda de la Cuenta Pública 2010, también por desvío de recursos, tuvo una sanción de tres años y seis meses de prisión y 325 días de multa y la última sanción derivada de la revisión de la Cuenta Pública 2011, dio lugar a una sentencia de dos años de prisión y 300 días de multa para el servidor público infractor por falsificación y uso de documentos falsos.

Otra de las sanciones fue impuesta a un servidor derivado de la fiscalización efectuada a PEMEX en la revisión de la Cuenta Pública 2000, debido a la realización de pagos indebidos por los cuales se impuso una sanción de sobreseimiento por prescripción.

2. Principales debilidades en la operación de la Auditoría Superior de la Federación

2.1. Pocas denuncias de hechos que desemboquen en sanciones

Llama la atención el agudo contraste entre el número de auditorías realizadas y su desembocadura en relativamente pocas denuncias de hechos, un mínimo de ellas procesadas y un número de sanciones absurdamente bajo.

Entre 1998 y 2016 la Auditoría Superior de la Federación reporta el seguimiento de 930 denuncias, de las cuales 899 se encuentran en proceso de atención y únicamente 31 han concluido el proceso correspondiente. De ellas derivaron seis sentencias, la última de las cuales correspondió a la cuenta pública de 2012 y ninguna todavía a las de 2013, 2014, 2015 y 2016.

Los números anteriores dejan una sensación de predominio de la impunidad que se asocia a factores internos y externos a la ASF.

Como factor externo cabe mencionar el papel que juega el Poder Judicial. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el caso de incumplimientos detectados en las entidades fiscalizadas corresponde a la Auditoría Superior de la Federación “promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales”³

A este respecto en entrevista del 23 de mayo de 2017⁴ el contador Juan Manuel Portal, anterior auditor superior, señalaba la existencia de un importante rezago en la Procuraduría General de la República.

³ CPEUM, Op. Cit. Art. 79.IV. Por otra parte, tanto en la Constitución como en el Código Nacional de Procedimientos Penales se establece que corresponde al Ministerio Público demostrar, o no, la existencia del delito.

⁴ Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Diputados. 23 de mayo de 2018. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjNsau4wJbdAhUBL6wKHbwNAP8QFjABegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww5.diputados.gob.mx%2Findex.php%2Fesl%2Fcontent%2Fdownload%2F81991%2F410483%2Ffile%2F23mayo.%2520Entrevista.%2520Titular%2520de%2520la%2520ASF.%2520Portal%2520Mart%25C3%25ADnez.pdf&usg=AOvVaw3wKg-qp74x1IK-NeOx7CfIX>

En sentido similar apunta lo declarado por la ciudadana presidenta del Comité de Participación Ciudadana, y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, Dra. Jacqueline Peschard Mariscal:

Para que la comisión de actos de corrupción no siga siendo una práctica sin castigo es indispensable eliminar los incentivos que la alientan. Un ejemplo relevante (...) es el trabajo de la ASF que al auditar y encontrar posibles delitos (...), los denuncia ante la PGR, sin que contemos con resultados claros sobre qué ha hecho al respecto la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Tampoco conocemos qué ha hecho el SAT para recuperar el daño patrimonial generado por dichos servidores.⁵

Este llamado a la transparencia y la mejoría del desempeño judicial ha sido expresado también de manera más crítica por algunos medios. Por ejemplo: “hasta ahora, la Procuraduría sólo ha logrado que una decena de esos casos lleguen a juicio y en ninguno se ha dictado sentencia todavía.”⁶

Por otra parte, un factor interno a resolver, al que se ha comprometido la ASF, es a mejorar la sustentación y motivación de sus denuncias ante los tribunales. Importa señalar que las deficiencias en este sentido derivan por una parte de la intensidad de la carga de trabajo y posibles necesidades de capacitación y profesionalización interna. Sin embargo, la propia ASF no descarta posibles situaciones de corrupción en la relación entre su personal y el de las entidades fiscalizadas que habrán de merecer mayor vigilancia interna y estrategias de combate a la misma.

2.2. Alta reincidencia y debilidad en el seguimiento del impacto de las observaciones emitidas

El seguimiento de la labor de la Auditoría Superior de la Federación a lo largo de su existencia revela que la existencia de una alta reincidencia en cuanto a las recomendaciones emitidas. De manera recurrente auditorías posteriores realizadas a la misma institución, pero a distintos programas, a una diferente región o incluso simplemente a otra selección muestral, señalan que las prácticas ya observadas por la ASF siguen ocurriendo.

⁵ Discurso del 4 de abril de 2017 con motivo de la instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/instalacion-del-comite-coordinador-del-sistema-nacional-anticorrupcion/

⁶ <https://vanguardia.com.mx/articulo/la-pgr-falla-de-872-denuncias-por-desvios-solo-10-han-llegado-juicio-no-hay-sentencias>

Las recomendaciones emitidas por la ASF son muy específicas a los programas y actividades seleccionadas. Se trata de señalamientos concretos, verificables. Sin embargo, incluso suponiendo la corrección de las observaciones puntuales, no hay indicios de que las recomendaciones y su solventación sean conducentes a cambios en la cultura institucional de las entidades referidas. Es decir que no se consigue una transformación generalizada y duradera en términos del combate a prácticas de corrupción.

Conviene aquí examinar una expresión de posible interpretación equívoca. Los datos presentados por la ASF presentan un muy alto porcentaje de observaciones solventadas. De las acciones promovidas entre 2011 y 2016 poco más del 75% han sido solventadas.

Sin embargo, conviene adentrarse en los detalles del proceso de solventación. El proceso de solventación se asocia al lenguaje empleado en las recomendaciones de la ASF. A continuación se destaca una frase clave recurrente en las recomendaciones de la ASF:

- **14-0-11100-02-1004-01-004 Recomendación. Para que la Secretaría de Educación Pública instruya a quien corresponda, a fin de que en lo subsecuente, se realicen las acciones necesarias para...**
- **14-0-08100-02-1004-01-001 Recomendación. Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación instruya a quien corresponda, a fin de que, en lo subsecuente, se realicen las acciones necesarias para...**
- **14-A-08000-02-1004-01-001 Recomendación. Para que el Gobierno del estado de Chihuahua instruya a quien corresponda, a fin de que, en lo subsecuente, se realicen las acciones necesarias para...**

En términos generales en prácticamente cada recomendación la exigencia es que al interior de la entidad en falta, “se instruya a quien corresponda”, es decir a un subalterno, para que realice una futura acción correctiva. Esto da pie a que la solventación se otorgue cuando la entidad presenta copia del oficio en el que se emite la instrucción; lo que no necesariamente implica que la instrucción haya sido cumplida al momento de la solventación.

No existe otro mecanismo de verificación del cumplimiento efectivo de las recomendaciones y esto se traduce en ausencia de un mecanismo de seguimiento que permita conocer el impacto real, efectivo, de las recomendaciones emitidas y solventadas.

2.3. La fiscalización como instrumento político partidista limitado y desinterés en la rendición de cuentas

Aquí se abordan en conjunto dos temas que pudieran considerarse “delicados” en la medida en que se asocian a una cierta cultura política y a que no es fácil precisar y medir su incidencia real. Se trata de características de tipo cualitativo y “tradicional” que, en las circunstancias de transformación que vive el país conviene señalarlas como parte del esfuerzo para superarlas.

Lo primero es que la fiscalización ha sido vista, empleada o interpretada como un instrumento de ataque o defensa en una perspectiva partidista. La denuncia de actos de corrupción se tiende a considerar como un ataque político que requiere atajarla como parte de una defensa de grupo. Esto es particularmente evidente en relación al Poder Ejecutivo federal y de los estados.

Se trata de un comportamiento político de defensa partidaria que con frecuencia propicia la impunidad de las entidades y sujetos observados.

Vista así la fiscalización pierde su sentido fundamental. Para los asociados al partido político en el Poder Ejecutivo el comportamiento ha sido guiado por una peculiar perspectiva de lo que constituye un compromiso de lealtad. Para los oponentes la fiscalización depende de las circunstancias que pueden o no ser propicias a su empleo como forma de ataque o presión política.

Esta forma de interés estrecho y circunstancial en la fiscalización genera lo que a simple vista parecería su expresión contraria: el desinterés de fondo en la fiscalización.

A pesar de que la revisión de la cuenta pública en su expresión financiera y del cumplimiento de objetivos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ha sido parte de la cultura política el no ejercicio real de esta facultad. Esto se expresa como un evidente desinterés de los representantes populares en la labor de la ASF, en sus informes, el análisis de sus resultados y la reflexión sobre cómo mejorar su efectividad.

Para aquellos asociados al partido en el poder una fiscalización profunda se ha asimilado como traición y, en esa perspectiva se limitan también los intereses de la oposición. Esta situación se traduce, en términos generales, en una tendencia a la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo por lo menos en lo que respecta a la función fiscalizadora.

En este contexto ha sido bajo el interés por mejorar el desempeño de la fiscalización superior y de hecho el de los mecanismos similares en los ejecutivos de los estados.

Aquí planteamos que ha llegado la hora de transformar esta cultura y que esta posibilidad existe precisamente por la nueva configuración política de la Cámara de Diputados.

Hay que hacer a un lado las interpretaciones partidistas y, en adelante, y en particular al abordar la fiscalización de la administración 2019-2024, ésta debe ser vista como alianza efectiva con el Ejecutivo en el combate a la corrupción y el fin de la impunidad. Para despojar de tintes partidistas a la fiscalización es necesario que sea precisamente la nueva mayoría en el Congreso la que manifieste el mayor interés en la aplicación efectiva de la fiscalización.

2.4. Insuficiente difusión y apropiación social de los resultados de la fiscalización

La ASF genera una gran cantidad de información de calidad que se adentra en la operación y resultados de numerosos programas públicos que son de gran interés para la población. Podríamos mencionar, a manera de ejemplo, las denuncias y observaciones a la inoperancia de programas públicos relacionados con la nutrición, la salud, la educación, la participación social, el acceso a servicios públicos, a la vivienda y muchos otros.

La entrega periódica del informe del resultado que hace la ASF, en cada caso con cientos de reportes de auditoría, genera un interés limitado y circunstancial.

No obstante, existe un alto potencial de participación social que sea coadyuvante en el cumplimiento de los objetivos de fondo de la fiscalización si se generan formas amigables de relación con los grupos interesados en participar en el seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidos por la ASF.

Hemos planteado que existe una importante debilidad en el seguimiento de los impactos de la fiscalización superior. Una vertiente de fortalecimiento sería recurrir a la sociedad civil organizada en ejercicio de la contraloría social, para apoyar un amplio seguimiento de estos impactos. No se trata únicamente de verificar si la unidad operativa específica, en un territorio limitado y para un periodo determinado, corrigió lo observado. Se trata de dar seguimiento a la operación de

conjunto de todo un programa, en todo el territorio nacional y a lo largo de años, para ver si lo observado generó un cambio general en la cultura organizacional y operativa de la entidad fiscalizada.

Para ello se requiere de una alianza instrumentada de manera práctica y sustentada en el intercambio informativo, e incluso capacitación, de la ASF hacia los organismos de contraloría social. En sentido contrario cabría esperar que el interés ya demostrado de numerosas organizaciones sociales en la buena operación de programas específicos se traduzca en información hacia la ASF y los representantes populares. Tal instrumentación requiere contacto efectivo. Esto último no se da por medio de internet o redes sociales. El contacto con la base social que vigile, acompañe, y evalúe la acción pública demanda salir al campo y establecer contactos de persona a persona en eventos reales.

La participación social puede ser un eje fundamental de la potenciación de la fiscalización. Habrá que profundizar en esta reflexión y traducirla en un diseño apropiado.

2.5. Importancia, en el mundo y en México, de las denuncias ciudadanas

Los más grandes embates a la corrupción que se han emprendido a nivel mundial en los últimos años se han originado en filtraciones de información interna. Se trata, por ejemplo de las investigaciones en torno a la firma Odebrecht, de los papeles de Panamá y de la lista Falciani.

En todos los casos anteriores, y muchos más de la mayor importancia, la información que dispara la investigación surge del interior de la empresa, los bancos o el aparato gubernamental.

En el caso de la “estafa maestra”, posiblemente la investigación más importante de los últimos años sobre una red de corrupción⁷ en México la ASF señala que se originó en una denuncia externa fundamentada.

Diversas naciones industrializadas han establecido protocolos de tratamiento de este tipo de información y mecanismos de protección de los informantes a los que en francés se denomina “lanceurs d’alerte” y en inglés “whistleblowers”. En Estados Unidos se ha llegado incluso a normar el otorgamiento de recompensas monetarias al denunciante y en función de los beneficios monetarios que esta represente para el gobierno.

⁷ Sin dar a entender que se la considera una investigación exhaustiva y acabada.

De lo anterior se desprende la pertinencia de darle importancia a este tipo de denuncia ciudadana, que puede provenir del aparato público mismo o de una entidad privada.

3. La financiarización como contexto propicio a la corrupción sistémica

La estrategia de globalización se encuentra en crisis y su Talón de Aquiles es el rezago en la generación de demanda en relación al incremento de la productividad. La debilidad de la demanda se encuentra ampliamente documentada desde agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El rezago generalizado de los salarios en relación a los incrementos de la producción data de los años setenta y fue en una importante medida mitigado por la generación de endeudamiento en los gobiernos, clases medias, trabajadores e incluso, estudiantes. La demanda de origen crediticio substituyó tanto al incremento de ingresos sustentables en los consumidores, como al cobro de impuestos a las empresas y, en particular, al sistema financiero. Este último se ha ubicado en una posición de privilegio fiscal precisamente por su importancia para el financiamiento gubernamental, el comportamiento de las bolsas de valores y de la paridad cambiaria. Es decir que se ha convertido en un jugador central del comportamiento de las economías y los gobiernos.

En este contexto ha surgido lo que se llama la financiarización de la ganancia; es decir una nueva situación estrechamente asociada a la globalización financiera, en la que el grueso de la ganancia se ha desplazado de las actividades productivas a las financieras. La deuda, convertida en mecanismo no de impulso a la producción, sino instrumento de mitigación de la debilidad de la demanda y la baja captación impositiva, es la plataforma de lo que se ha convertido en mecanismo central de generación de ganancias.

Se dice que un automóvil producido en México tiene 17 mil o más componentes que provienen de un sinnúmero de países. Esta enorme complejidad del aparato productivo global tiene como espejo una también enorme complejidad del aparato financiero globalizado.

La nueva operación financiera destaca por su complejidad, descentralización y opacidad informativa. El control se ha diluido en un sinnúmero de puntos de toma de decisión de carácter privado, escasamente regulados, y altamente propicios a la corrupción.

Lo que se traduce en crisis financieras recurrentes que a pesar de ser profundamente contrarias a los planteamientos de la ortodoxia neoliberal relativos al buen funcionamiento del mercado no regulado, paradójicamente se les llega a considerar normales.

Es claro que la ausencia de una reflexión, estudio y toma de decisiones serias en cuanto a la generación de crisis y su aliado cercano, la corrupción sistémica, se origina no tanto en la solidez de la teoría económica neoliberal, sino en los intereses económicos que la respaldan.

En este contexto conviene recordar, a manera de ejemplo, una de tantas crisis, la de “Savings and Loans” que transcurre de 1982 a 1990.

Durante esta crisis quebraron 3 mil 243 instituciones de ahorro y prestamos en los Estados Unidos y otras mil fueron intervenidas y/o cerradas por las autoridades financieras. El problema se generó al incrementarse la tasa de interés a la cual podían financiarse estas instituciones, en tanto que buena parte del financiamiento que habían otorgado se ubicó por debajo de la tasa incrementada. En paralelo perdieron la capacidad de atraer nuevos depositantes a los que no podían pagar una tasa de interés competitiva.

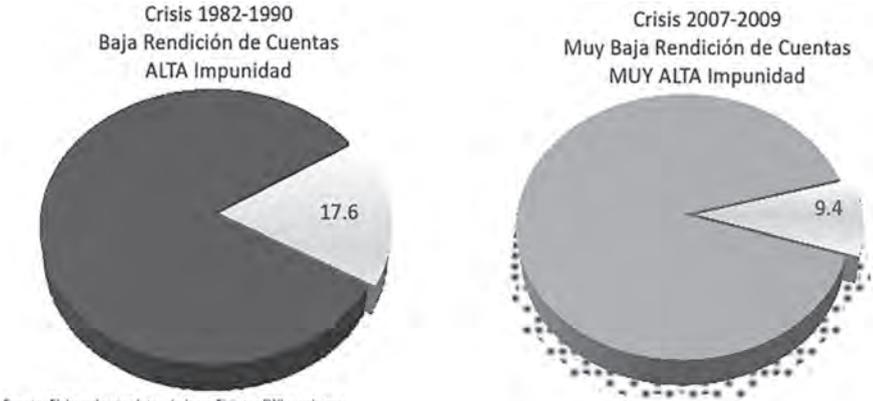
La debilidad del esquema regulatorio no permitió descubrir el problema oportunamente y era del interés de estas instituciones mantener la opacidad respecto a su situación.

Esta crisis, como otras varias, señala la estrecha vinculación entre opacidad, baja rendición de cuentas asociada a una baja regulación y la propensión de los agentes privados que ejercían, cada uno, un control fragmentado, es decir limitado a su propia institución, para realizar operaciones de alto riesgo, en este caso en bienes raíces y activos insuficientemente calificados. Tal tipo de operaciones originó importantes ganancias en comisiones a sus operadores que se desentendieron de la acumulación de riesgos que ello implicaba. Es decir, que operaron a costa del interés de mediano plazo de los ahorradores y del propio Estado, que finalmente se vio obligado a intervenir a un alto costo para el erario público.

Los gráficos siguientes muestran una comparación entre el nivel de rendición de cuentas en las crisis de 1982-1990 y la de 2007-2009.

GRÁFICA 4

Rendición de Cuentas e Impunidad en las Crisis Financieras de 1982-1990 y de 2007-2009



Fuente: Elaborado con datos de Jesse Eisinger "Why only one top banker went to jail for the financial crisis". The New York Time (abril 30, 2014)

Fuente: Elaborado con datos de Jesse Eisinger "Why only one top banker went to jail for the financial crisis". The New York Time (abril 30, 2014)

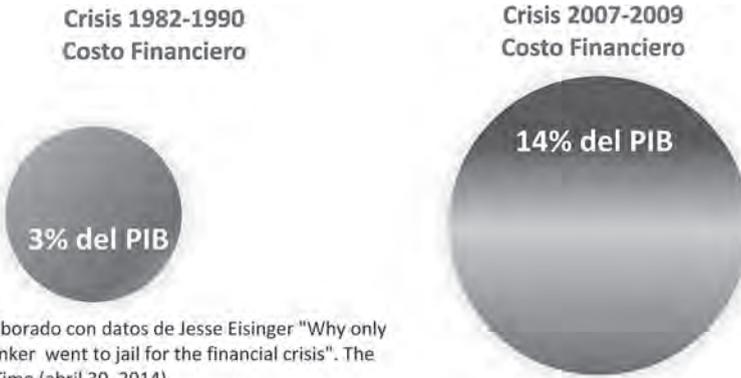
GRÁFICA 5

Criminales financieros convictos en las crisis financieras 1982-1990 y 2007-2009



Fuente: Elaborado con datos de Jesse Eisinger "Why only one top banker went to jail for the financial crisis". The New York Time (abril 30, 2014)

GRÁFICA 6 Costo de las crisis financieras 1982-1990 y 2007-2009



Fuente: Elaborado con datos de Jesse Eisinger "Why only one top banker went to jail for the financial crisis". The New York Time (abril 30, 2014)

4. Propuesta tentativa para combatir la impunidad

La idea que se ha procurado hacer notar es que la corrupción está generada cada vez más por redes sofisticadas, que aprovechando la información asimétrica y la fragmentación operativa de una economía financiarizada, hacen de las suyas para obtener cuantiosas rentas del erario nacional, del consumidor de servicios financieros o de otras fuentes privadas. La cuantía de la sustracción de ingresos y rentas para beneficio de estas redes ha contribuido a acentuar la desigualdad del ingreso de manera tan impactante como si la sociedad mexicana hubiera viajado al siglo XIX, el que describió magistralmente Honore de Balzac en la Comedia Humana.

El mal de la corrupción e impunidad ha progresado mucho, se han creado inercias, se ha institucionalizado un ambiente de fraude criminogénico en la estructura económica del país que urge detener. El combate a la corrupción y a la impunidad fue motivo principal de la agenda pública en la pasada elección presidencial. Es innegable que existe un componente de falta de ética en todo acto contrario al interés general y, probablemente, esto es lo que provoca descontento en la sociedad, sin embargo, se trata de un factor que trasciende el plano individual.

El lastre de la corrupción y la impunidad en México obliga a la nueva administración a iniciar su combate construyendo límites dentro de las instituciones públicas, barreras efectivas contra la búsqueda del beneficio personal obtenido de una manera irregular o contrario al marco jurídico y normativo que rige el comportamiento profesional de quien rinde sus servicios en instituciones públicas; con lo que, casos

como la Estafa Maestra –un delito paradigmático de los que se han creado en la estructura económica política y social de México– sea un mero accidente.

Una política de esta envergadura demanda, entre otras acciones, la implementación de una serie de medidas de control, la revisión de la integridad, la detección de riesgos, las políticas de máxima publicidad y transparencia, el involucramiento de las instancias de vigilancia de la sociedad, así como la evaluación y monitoreo de temas como eficacia, eficiencia y economía; para lo cual se propone como inicio del combate a la corrupción lo siguiente: la creación del Gabinete de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, donde concurrirán los siguientes servidores públicos:

1. Presidente de la República, quien presidiría el gabinete
2. Titular de la Secretaría de la Función Pública,
3. Titular de la CNBV (o el titular del órgano regulador que resulte si se aprueba la fusión de la CNBV, CNSF, CONSAR),
4. Titular de Inteligencia Financiera,
5. Dos Representantes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en adición a la SFP (se turnará invitación especial al titular de la ASF en calidad de invitado especial),
6. Dos Representantes de titulares de fiscalización superior de entidades federativas,
7. Fiscal anticorrupción.

Cuadro 7



Esto se traducirá, necesariamente, en la creación de una nueva cultura administrativa y la puesta en práctica de un conjunto de políticas que requieren una participación activa de quienes colaboran en todos los niveles de la gestión gubernamental. Por ello, será preciso combatir las resistencias al cambio y generar una consciencia distinta en el funcionario público orientada esencialmente al servicio de la ciudadanía y, no al beneficio personal.

El SNA y el Presidente de la República presentarían a este gabinete los temas estratégicos de corrupción e impunidad, que deberían tener un seguimiento puntual y de alta coordinación en el gabinete de combate a la corrupción y la impunidad. De esta manera todas las instancias principales de combate a la corrupción se verían obligadas a trabajar de manera coordinada, bajo la premisa de Carlos Gauss (el mejor matemático de la historia): “en el combate a asuntos esenciales de la vida, del arte, de la ciencia y agregamos, del buen gobierno, se debe hacer poco pero bueno”.

Finalmente, la implementación del Gabinete implicaría además una readecuación de la planificación estratégica de las entidades involucradas. Nuevas atribuciones y responsabilidades que deberán reflejarse en las metas y objetivos de cada una de las instancias que participan; será preciso no perder de vista que el proceso y la toma de decisiones vinculadas con este tema estarían sujetos a seguimiento por parte de los integrantes del Gabinete de Combate a la Corrupción y la Impunidad, donde los límites estarían marcados por las prioridades del propio Gabinete en esta materia.

5. Reflexión final

Cumplir con el mandato popular de desterrar la corrupción de la vida nacional requiere un enfoque integral multifacético. Debe contemplar tanto las oportunidades de mejora que generan las actuales debilidades de la operación institucional, como un diagnóstico actualizado de las nuevas realidades que genera la financiarización que hoy en día impregna la actuación institucional.

La Auditoría Superior de la Federación está llamada a ocupar una situación de liderazgo en la construcción del Sistema Nacional Anti-corrupción. Para éste se ha diseñado un nuevo marco normativo basado en la interacción interinstitucional, el intercambio informativo y la coordinación de acciones. Importa subrayar que este marco constituye apenas una definición de objetivos y líneas generales de actuación que debe traducirse en mecanismos operativos concretos que no se han definido.

Definir e instrumentar esos mecanismos constituye la gran tarea de la administración federal entrante, de la que no pueden quedar soslayadas las entidades estatales y municipales.

Otra gran vertiente de construcción ha sido apuntada institucionalmente, la de una efectiva apertura a la participación social como socia y aliada en el diseño, acompañamiento, vigilancia y evaluación de las acciones públicas, el combate a la corrupción y el incremento de la eficacia institucional.

Combatir la corrupción y la impunidad no siempre ha ido de la mano de la búsqueda de eficacia en el actuar público. Se requiere un substancial esfuerzo de compatibilización.

Bibliografía

- Acharya, Viral V. & Matthew Richardson "Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System". Leonard Stern School of Business, NYU Stern, Wiley Finance (2009).
- Aldasoro, I. and Angeloni, I. "Input-output-based measures of systemic importance". *Quantitative Finance*, 15(4), (2015).
- Aldasoro, I., Delli Gatti, D., and Faia, E. (2015). Bank networks: Contagion, systemic risk and prudential policy. CEPR Discussion Paper No. 10540 (2015).
- Anderson, R.G. and Charles S. Gascon. 2009. "The Commercial Paper Market, the Fed, and the 2007-2009 Financial Crisis." *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 91(6):589-612 (2009)
- Arnon, A. "Monetary Theory and Policy from Hume and Smith to Wicksell: Money, Credit, and the Economy", (Historical Perspectives on Modern Economics). Cambridge: Cambridge University Press (2011).
- Auditoría Superior de la Federación. "Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995-2004". Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2004).
- Auditoría Superior de la Federación. Informes del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2002-2016.*
- Barlow, D. E., and M. H. Barlow. "Federal criminal justice legislation and the post-World War II social structure of accumulation in the United States". *Crime, Law and Social Change* 22 (3): 239-67 (1995).
- Bergstresser, Daniel-Randolph Cohen-Siddharth Shenai, "Financial guarantors and the 2007-2009 credit crisis". Harvard Business School. Working Paper 11-051 (2010).

- Best, Jacqueline “*The Limits of Transparency: Ambiguity and the History of International Finance (Cornell Studies in Money)*”. Cornell University Press (2007).
- Brown, Wendy “*El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*”. Malpaso (2015).
- Cámara de Senadores, “Comisión para Investigar el Funcionamiento del IPAB. LIX Legislatura. Cámara de Senadores”. (2005).
- Economist’s View “*Joseph Stiglitz: Greenspan, Bush Errors Finally Come Home to Roost*” (Thursday, august 9, 2007)
- Eichacker, Nina “The Financial Underpinnings of the EU Crisis: Financial Deregulation, Privatization, and Asymmetric State Power”. Doctoral Dissertation. University Massachusetts Amherst
- Informes de Cuenta Pública. SHCP.*
- Jáquez, Antonio “Hace 15 años, con FICORCA, Zedillo salvó de la quiebra a industriales que, convertidos en banqueros, son otra vez salvados por él con el FOBAPROA”. *Revista Proceso* (23 de mayo de 1998).
- Mackey, Michael “Informe de Michael W. Mackey para la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA y la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998 (julio de 1999)”. Cámara de Diputados (1999).
- Mc Lean Bethany & Joe Nocera “*All the Devils Are Here: The Hidden History of the Financial Crisis*”. Portfolio/Penguin Press (2010).
- Salmon, Felix. “The Formula that Killed Wall Street”. *Significance*, 9(1):16-20 (2012).
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira “Contemporary Debates on Corruption & Transparency”, editado por el IIS-UNAM y el Banco Mundial, en 2011.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira “Corrupción y Transparencia: Debatando las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad”, editado por Siglo XXI Editores en 2010.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira “Interés Público, Asociaciones Público Privadas y Poderes Ficticios”, editado por el IIS-UNAM y el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM en 2015.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira “Rendición de Cuentas y Fideicomisos: el reto de la Opacidad Financiera” (UNAM-2007)
- Sandoval Ballesteros. Irma Eréndira “Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca: México (1982-1999)”, editado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias en 2012.
- Schwarcz Steven, Bruce A. Markell y Lissa L. Broome “Securitization, Structured Finance, and Capital Markets” LexisNexis; 4 Revised edition (January 1, 2001)

Vega Rodríguez Francisco Javier y Fernando Gaona Montiel
“Financiarización y operaciones internacionales de PEMEX,
el caso REPSOL”. En María Elena Flores Orendaín “Políticas
Públicas en México: Régimen Político, Finanzas y Políticas
Sectoriales”. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad
Jacqueline Peschard Mariscal Iztapalapa (2012).

Revista de Administración Pública

Acercamiento a la patología de la política: impunidad y desigualdad como factores de erosión institucional e implosión patológica.

Juan Antonio Le Clercq Ortega*

Introducción

A lo largo de la obra de Carl J. Friedrich el surgimiento, transformación y decadencia del orden político juegan un papel central. Su proyecto intelectual, desarrollado entre las décadas de los treinta y setenta del siglo pasado, articula una interpretación de los procesos políticos y las creencias y valores de la sociedad dentro una concepción más general y sistemática¹ del orden y las instituciones políticas. Para este enfoque, difícilmente podemos entender a las instituciones públicas, los actores políticos y sociales o los procesos de cambio, sin integrarlos dentro del orden más amplio del que son parte. Lo cual puede parecer extraño en una época dominada por teorías que analizan a la sociedad y los procesos políticos desde la perspectiva de decisiones y elecciones a nivel micro.

Friedrich entiende y discute la idea del orden siempre en relación con su contraparte, el desorden social inevitable. Resulta interesante

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales; Maestro en Ciencia Política. y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, los tres grados por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Especialidad en Política y Gestión Energética y Medioambiental, Flasco, México. Coordinador del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), UDLAP y coautor del Índice Global de Impunidad y el Índice México de Impunidad, UDLAP. Ha sido profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en diversas universidades, como la Universidad Iberoamericana, el CIDE, el ITESM y el ITAM. Ha ocupado diversos cargos en el servicio público. Tiene varias publicaciones en México y el extranjero.

¹ En este sentido, una concepción sistemática no refiere a un enfoque centrado en la identificación de un sistema o la interacción de diferentes sistemas sociales, sino que busca integrar en su explicación todos los elementos relevantes del fenómeno a explicar.

observar que si bien existen muchos trabajos centrados en el estudio de factores de desorden político y social como la corrupción, la violencia, la exclusión, la mentira política o la propaganda, *The Pathology of Politics* (1972), desarrolla una de las pocas teorías que analiza algunos de estos problemas en conjunto y desde su relación con el orden político y la vida pública. Un esfuerzo intelectual comparable lo representa posiblemente *Ordinary Vices* de Judith N. Shklar (1985).

La idea de la patología como concepto de análisis político, significa que en la vida pública se manifiestan fenómenos que si bien representan y son reconocidos como conductas públicamente indebidas o inadecuadas, al mismo tiempo son omnipresentes en toda sociedad. Todo orden político coexiste inevitablemente con factores de desorden. Para este enfoque, más que aspirar a erradicar completamente las patologías de la vida pública, es necesario comprender cómo surgen y se extienden en forma individual o complementaria, pero también identificar la forma en que cumplen la función de advertirnos sobre la existencia de amenazas al orden político y señalar la necesidad de procesos de cambio político y social.

En este trabajo analizamos el concepto de patología de la política, entendiéndola como una idea relevante para comprender la reproducción y extensión de problemas como la corrupción, la violencia, la inseguridad pública, la traición, la exclusión social, la demagogia populista, el recurso político a la mentira y el engaño (“posverdad”, en jerga de actualidad) o el predominio de la propaganda sobre la propuesta política. Desde nuestra perspectiva, la pérdida de credibilidad social de las instituciones y actores políticos, en general de la idea misma de *la política*, es inseparable de la existencia de gobiernos que han permitido o se han beneficiado de la extensión pública de las patologías políticas.

En la primera parte analizamos la dicotomía orden y desorden tal como se desprende de la obra de Friedrich. A continuación discutimos la relevancia del concepto de patología política y las funciones que cumplen en la vida política cuando éstas no están profundamente extendidas. Desde esta perspectiva, proponemos la idea de implosión patológica como una forma de aproximarse al potencial destructivo de las patologías políticas cuando éstas se combinan. Finalmente, revisamos el concepto de impunidad como una patología especialmente destructiva, factor de implosión patológica, tomando como punto de partida casos caracterizados como impunidad alta y muy alta por el Índice Global de Impunidad (IGI). En la última parte concluimos.

La dinámica transformativa del orden y el desorden

Corrupción, traición, hipocresía, mentira política, propaganda, opacidad, impunidad, inseguridad, violencia, exclusión o incluso la guerra, son fenómenos que a los ciudadanos parecen despreciables, que representan conductas públicamente inadecuadas, que incluso pueden llegar a ser tipificadas como delitos y entre cuyos efectos resalta el deterioro institucional, la erosión de valores cívicos y la fractura del tejido social. Y sin embargo son omnipresentes en la vida pública, existen y se reproducen, tanto en regímenes autocráticos como sistemas democráticos donde en principio se espera que prevalezca el Estado de derecho. Su presencia es inevitable y, si bien resulta tentador llamar a erradicarlas como parte del discurso político o suponer que desaparecerán cuando gobiernen personas más justas o buenas, en realidad no es posible cumplir este objetivo, sino sólo controlar su extensión y acotar el daño que causan a la sociedad.

Para Friedrich (1972) estos fenómenos se expresan como ingrediente inevitable de la política misma, incluso se pregunta si es posible concebir a la política sin que se manifiesten en una sociedad, de alguna forma, a lo largo del tiempo. En este sentido, los entiende como desórdenes y problemas sociales cuyo reconocimiento y comprensión resulta indispensable para explicar la forma en que funcionan las instituciones y los actores toman decisiones, pero también para comprender cómo se constituye, cambia y fractura el orden político (Friedrich, 1968).

La comprensión del orden, la fundación, reproducción y cambio del orden político, en tanto “problema de primera categoría” y “fin obvio de toda política”, representa un elemento central como parte de su objetivo de construir una teoría sistemática de la política y el gobierno (Friedrich, 1968: 366). El orden político de la comunidad, con énfasis en la idea de la “comunidad”, debe entenderse como un concepto de carácter operativo que depende necesariamente de una perspectiva comparada y se define como “...el estado de una comunidad política en la que las partes de ésta, gobernantes y gobernados, están dispuestas sistemáticamente de un modo correcto hasta el punto de reducir el uso de la fuerza (coerción) y de procurar la realización de sus valores e intereses en una función de sus creencias comunes” (Friedrich, 1968: 371).

Esta definición tiene algunas consecuencias analíticas importantes. En primer lugar, hablar de orden político implica discutir el ámbito legítimo de la coerción y la obligación de cumplir los mandatos de ley, pero esto no equivale a reducirlo a la mera obediencia a las autoridades,

respeto a las leyes o pensar en un contexto social en el que la violencia y el conflicto estén completamente ausentes. En realidad la idea del orden refiere a la estructura de la organización político-social a partir de la afirmación y reconocimiento de valores, creencias e intereses comunes, de la aspiración a la realización plural de fines y objetivos individuales y sociales como parte de pertenecer a una comunidad humana. De hecho, Friedrich rechaza los enfoques jerárquicos o los modelos de inspiración hobbesiana que confunden al orden político con la legalidad, lo reducen a la centralidad del ejercicio del poder en el soberano o que reivindican la ausencia de todo conflicto social, para pasar a entenderlo como un producto fundamentalmente político y social, la forma particular en el tiempo y el espacio en que se organizan políticamente las aspiraciones, creencias y valores de una determinada comunidad (Friedrich, 1968: 367-369).²

En segundo lugar, el orden se entiende como un producto institucional que involucra reglas, procesos y procedimientos constantes y estables, estructuras sistemáticamente ordenadas al igual que dinámicas y cambiantes, en el sentido de que sus operaciones y funciones están interdependientemente conectadas para generar políticas y decisiones públicas vinculantes.³ Parafraseando a North (1990: 3-10), hablamos de constreñimientos humanamente creados que estructuran las interacciones sociales estableciendo horizontes de certidumbre intemporal. Sin embargo, esta estructura político-institucional necesariamente involucra efectos distributivos desiguales, no todos ganan o pierden igual a pesar de que en principios todos interactúan bajo el mismo marco institucional. Por lo mismo, para que pueda sostenerse en el tiempo y garantizar la regulación de prácticas e intercambios, el orden requiere reflejar un grado importante de acuerdo político o cooperación efectiva en torno a los fines sociales que persigue la comunidad (Friedrich, 1942; Knight, 1992; Przeworski, 1995). Desde esta lógica, nociones como ejercicio del poder, justicia o autoridad legítima, al igual que régimen democrático, adquieren una relevancia central para comprender la forma en que un orden político y sus instituciones llegan a ser aceptados, respetados y reproducidos por la sociedad, aun cuando el conflicto de intereses sea inevitable (Friedrich, 1968: 371-373, 703; Friedrich, 1966).

² El estudio de referencia sobre desarrollo institucional y cambio político lo representa sin duda Huntington (1992). Algunos trabajos que también retoman una perspectiva de la vida política centrada en la construcción del orden político son Wrong, 1994; Shapiro y Hardin, 1996; Balandier, 2000; Fukuyama, 2011 y 2014; Boix, 2015.

³ Vale la pena señalar que si bien la perspectiva de Friedrich representa un enfoque "institucional", al mismo tiempo se aleja de las teorías contemporáneas que entienden en forma aislada a las instituciones o las reducen a simples reglas o constreñimientos, sin entenderlas como elementos constitutivos de un orden político más amplio.

En tercer lugar, la inmovilidad o la ausencia total de conflicto político y social es una aspiración irreal para cualquier sociedad donde coexiste una pluralidad de grupos con creencias, fines, valores e intereses en muchas ocasiones contrapuestos. En una sociedad libre y plural el orden convive y se retroalimenta del desorden en una tensión inevitable. La reivindicación de un orden total en la que no haya movimiento es contraria a cualquier aspiración democrática (Berlin, 2002; Rawls, 1996). Por el contrario, el desorden es tan inevitable como deseable, una parte constitutiva de la existencia del mismo orden, pues esto refleja la pluralidad social real, la existencia de competencia y conflicto en torno a creencias, fines y valores, pero también la dinámica de transformación y cambio político necesarias para la supervivencia de cualquier comunidad humana políticamente organizada (Balandier 2000). Para consolidarse y subsistir, el orden requiere ser dinámico por naturaleza, un orden inamovible y completo sólo se alcanza “en la “paz del cementerio”, es decir, “en la inmovilidad completa y en la ausencia de toda acción” (Friedrich, 1968: 370).

Si partimos de que “la noción de orden político se halla íntimamente relacionada, y sólo resulta comprensible, en función de una precisa concepción del poder, del mando, de la influencia y de la legitimidad” (Friedrich, 1968: 373), la forma específica que adquiere el orden político, el tipo de régimen que lo organiza, adquiere una relevancia central. Desde una perspectiva que entiende el valor del desorden como elemento de transformación, la democracia representa “un orden más ordenado que uno autocrático” (Friedrich, 1968: 374), como resultado de su capacidad para integrar instrumentos de cambio y reconocer la pluralidad de los valores, creencias y fines sociales.

La particularidad de la democracia radica entonces en que no depende de “un acuerdo sobre lo fundamental, sino sobre una organización de sus diferencias” (Friedrich, 1968: 376), lo cual permite la coexistencia de concepciones contrapuestas del bien y la interacción de subórdenes coordinados o grados de autonomía en sus esferas de competencia frente al orden superior que los incluye (Friedrich, 1968: 374, 377-378). En otras palabras, la reproducción del orden requiere de un consenso traslapado que integre en principios comunes al mismo tiempo que permita la expresión política y social de diferentes concepciones del bien (Rawls, 1996). Es la condición dinámica de la democracia y la expresión conflictiva de la diferencia, de la disputa abierta en torno a fines y valores, al igual que la organización institucional multinivel, lo que paradójicamente a diferencia de las autocracias genera una sociedad más ordenada a partir del reconocimiento de la existencia del desorden (Friedrich, 1968; Przeworski, 1995; Dahl, 1991; Balandier, 2000, Paavola, 2008).

Desorden que puede entenderse de cuatro formas diferenciadas. Primero como el pluralismo inevitable propio de cualquier sociedad compleja. Segundo, como la expresión de la dinámica del cambio histórico y la transformación del orden social. Tercero, como la irrupción de conflictos sociales que a través de su emergencia producen cambio social. Y, finalmente, la existencia de patologías políticas que contravienen los valores y creencias en torno a la reproducción del orden político. Ahora bien, una cosa es reconocer la importancia del desorden como factor generador de un orden dinámico y otra muy diferente aceptar que las patologías políticas sean inevitables o cumplan funciones sociales. ¿En qué contribuyen a la construcción y reproducción del orden? ¿Cuál es su límite y cuándo comienzan a erosionar los fundamentos institucionales de una sociedad?

La patología política y el orden social

Para Friedrich resulta ingenuo pensar en la posibilidad de eliminar completamente la existencia de patologías políticas de la vida pública. Lo relevante, en todo caso, es identificar cuáles son las funciones distintivas que desempeñan este tipo de conductas dentro de la dinámica de un orden político. ¿Cumplen una función? ¿De qué tipo y cuál es su sentido? Su enfoque analiza la existencia de patologías equilibrando una interpretación normativa, centrada en la comprensión del orden como producto de valores y creencias comunes, con una preocupación de carácter consecuencialista: ¿Cuál es el rol que las patologías desempeñan en la vida social y cuándo comienzan a afectar la reproducción del orden político?

Ahora bien, estamos refiriendo a fenómenos que son moral y políticamente condenables, de eso no hay duda, perturbaciones a los ciclos de vida de sistema político democrático, lo cuales incluso se pueden entender como enfermedades de la política contemporánea, el cáncer que carcome el cuerpo político. Es posible reconocer que su existencia es inevitable, ¿pero implica esto aceptar que las patologías pueden tener una función en la reproducción del orden político?

Para Friedrich, desde una interpretación que retoma a Maquiavelo⁴, los sistemas y comunidades políticas tienen ciclos de vida orgánicos caracterizados por crecimiento, prosperidad y decadencia, con ritmos

⁴ Annunziata Rossi rescata esta referencia de las **Historias florentinas**: “Las provincias que acostumbran, en su variar del orden al desorden, y del desorden al orden, cuando llegan a su mayor perfección, no pudiendo subir más, es preciso que desciendan a su más bajo nivel, y luego necesariamente asciendan; y así siempre: del bien se deriva el mal, y del mal se deriva el bien”, ver “Maquiavelo y la concepción cíclica de la historia”, en *La Jornada Semanal*, Domingo 9 de febrero de 2014 Num: 988, [<http://www.jornada.unam.mx/2014/02/09/sem-annunziata.html>].

y procesos que pueden ser alterados por la innovación al igual que por la existencia de patologías. El problema radica en los límites bajo los cuales conductas disfuncionales cumplen una función para mantener y desarrollar al sistema y, por lo mismo, en identificar el momento en que su extensión altera el proceso de crecimiento acelerando la decadencia. Cuando las patologías crecen descontroladas, cuando éstas rebasan el umbral del límite, “el orden político se rompe y es amenazado eventualmente con la extinción” (Friedrich, 1972: 5).

El problema no radica entonces en la existencia misma de estos fenómenos, algo que es inevitable, sino en su crecimiento y extensión más allá de un determinado límite, cuando destruyen los cimientos de la vida pública y erosionan el desempeño y credibilidad de las instituciones. Si bien fenómenos como la corrupción, la violencia, la mentira política o la opacidad pueden ser ubicuos, “cuando se convierten en demasiado extendidos se vuelven destructivos de la comunidad política. Su función parece depender de estar limitados y sólo dentro de estos límites circunscritos pueden funcionar sin crear una amenaza seria para la supervivencia del orden político. En este sentido, la desaprobación moral hacia esas prácticas tiene en sí misma la función de ayudar a mantenerlas dentro de límites” (Friedrich, 1972: 12).

Es importante destacar dos aspectos: 1) Friedrich entiende la idea de función desde una perspectiva sistémica en donde la partes están interrelacionadas y vinculadas funcionalmente entre sí, como “correspondencia entre un proceso político o institución y los requerimientos del orden político”. Esto supone una perspectiva de desarrollo y cambio de las funciones institucionales como parte de un orden político mayor y no una defensa del *status quo* como puede desprenderse de la tradición propiamente “funcionalista”; 2) existe una conexión entre una racionalidad valorativa y otra enfocada a fines, la cual se sintetiza en su concepción de la razón de Estado: en ocasiones es necesaria la existencia de las patologías para la transformación y supervivencia del orden, aunque de esto no se desprende que cualquier cosa es válida a nombre del Estado. Desde esta perspectiva, la razón de Estado se entiende como un concepto que permite un acercamiento dinámico al desarrollo y cambio del sistema, no como una afirmación conservadora de la reproducción del orden en sus términos o como una justificación del Estado como fin en sí mismo (Friedrich, 1957).

Desde esta lógica, si bien las partes primarias y secundarias de un sistema político tienen funciones como parte del todo, el desarrollo de prácticas y conductas disfuncionales puede amenazar su reproducción

y contribuir a la degeneración del sistema cuando son demasiado numerosas y por lo mismo dejan cumplir su función (Friedrich, 1972: 6-7). ¿Pero en qué consiste la función de las patologías en la reproducción del orden político?

Los sistemas y sus partes deben adaptarse y reformarse constantemente para reproducirse y evitar su decadencia, requieren ser dinámicos y desarrollar capacidad reflexiva (Biermann, 2010; Dryzek, 2014; Beck, 2016). Las patologías, la desviación de prácticas aceptadas como válidas o legítimas como parte del sistema de valores y creencias que sostienen y desarrollan un régimen, tienen la función de advertirnos de la existencia de signos de decadencia. A través de su presencia nos advierten de problemas políticos y sociales a los cuales se requiere responder con innovación institucional o impulsando el cambio social. En otras palabras, la existencia de patologías advierte la necesidad de generar procesos de cambio de fondo, de generar adaptación a nuevos procesos internos y shocks externos, pero también de abrir canales para el surgimiento de nuevos actores e integrar a quienes han sido excluidos de los beneficios de la vida política.

En este sentido, la corrupción, la violencia, la exclusión o la mentira política representan un sistema de señales sobre la existencia de problemas sociales más graves que las patologías mismas. Consisten en mecanismos de advertencia que señalan la necesidad de cambio social e institucional y no únicamente reformas legales de fachada. Por lo mismo, cuando se extienden y multiplican no pueden ser enfrentadas aisladamente sin atender los problemas sociales y políticos más profundos que las causan y explican.

Sólo un orden dinámico tiene la capacidad de transformarse y por lo mismo puede desarrollar nuevos grados de estabilidad y persistir con el tiempo. Las patologías son fenómenos disfuncionales que paradójicamente permiten activar la reflexividad institucional y dinamizar al sistema, al igual que alertas que los gobernantes y los ciudadanos deben escuchar con atención para evitar la degeneración de la vida pública. Aunque cabe reiterar que esta función se cumple sólo cuando están acotadas, cuando crecen y se extienden sin control, se convierten inevitablemente en elementos destructivos del orden político. (Friedrich, 1972: 9).

El problema radica entonces en identificar los límites a las conductas y prácticas políticamente destructivas, para entonces acotar su influencia, reducir su impacto y evitar que se conviertan en una amenaza al orden político. Desde esta lógica, las preguntas relevantes

desde una perspectiva de cambio institucional son: ¿Cómo identificar el umbral de límite a partir del que una patología se vuelve destructiva?; ¿De qué forma pueden las patologías activar el cambio social; ¿Es posible que un sistema afectado profundamente por patologías pueda reformarse a sí mismo?; ¿Cómo evitar que las patologías se extiendan sin control, desde las instituciones políticas hasta la vida social, generando una dinámica destructiva del orden que imposibilite activar procesos de condena social y demandas de cambio transformativo?; ¿Funcionan igual todas las patologías o hay casos en los cuales su efecto multiplicador tiende a ser mucho más grave y por lo mismo es más difícil acotarlas?

La impunidad como patología y la implosión patológica

Hemos analizado la existencia de patologías políticas como un componente no deseable, pero inevitable en el orden político y por qué el problema no está en su existencia sino en la extensión que alcanzan estos fenómenos. Ahora cobra relevancia preguntar, ¿por qué una patología puede crecer más allá de cierto límite, erosionando con ello el desempeño institucional y poniendo en riesgo la reproducción del orden político? Más que identificar un umbral específico más allá del cual estos fenómenos comienzan a ser destructivos, en otras palabras, la capacidad de carga o resiliencia de una institución ante la emergencia de patologías, nos interesa destacar la forma en que dos patologías específicas funcionan a su vez como detonadores del crecimiento y extensión de una patología política: la desigualdad y la impunidad.

La impunidad importa porque implica que actividades ilegales o abusos del poder no son investigadas y sus responsables sancionados, por lo que algunas personas pueden continuar obteniendo beneficios de esas prácticas en tanto sus actos no tienen consecuencias.⁵ La desigualdad es relevante porque significa que diferentes sectores de la población puedan ser excluidos de los beneficios institucionales o que no sean tratados con igual consideración al respecto de la dotación de bienes públicos o en el acceso a la seguridad y justicia (Wilkinson y Pikett 2009; Acemoglu y Robinson, 2012; Stiglitz, 2012; Scanlon, 2018).

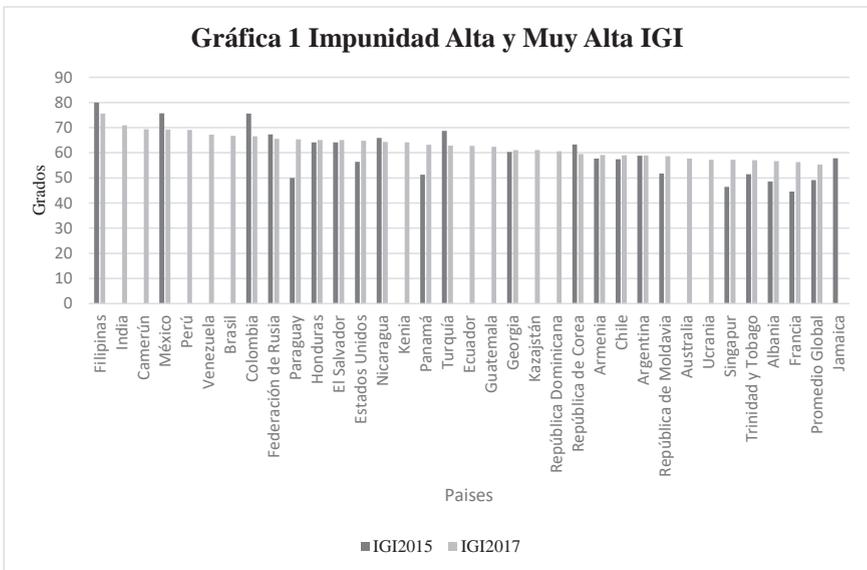
⁵ El IGI toma como punto de partida la definición de impunidad desarrollada por Orenlichter: “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (CDHIO, 2005: 6).

Si bien la impunidad y la desigualdad pueden ser analizadas en forma separada y distinguiendo los efectos que producen independientemente en la vida pública, proponemos un acercamiento que los entiende como factores correlacionados. La pregunta inicial en este caso es, ¿bajo qué condiciones puede un fenómeno como la impunidad convertirse en un ambiente político generalizado y socialmente normalizado? Al entender la impunidad como una patología política que a su vez es detonador del crecimiento de otras patologías, ponemos acento en cinco factores relacionados con la ausencia de investigación y sanción a quienes cometen actos delictivos o ilegales: 1) permite el crecimiento y multiplica las consecuencias sociales de problemas como la inseguridad, la violencia, la corrupción o la violación a los derechos humanos; 2) se reduce la efectividad y erosiona la legitimidad del orden político al sustituir reglas y prácticas institucionales por ilegalidad y arbitrariedad; 3) al retroalimentarse de la desigualdad socioeconómica, profundiza la exclusión hacia diferentes sectores de la sociedad, incrementa la vulnerabilidad de quienes sufren condiciones previas de marginación y dificulta el uso de la voz para exigir igual consideración en el acceso a bienes públicos como seguridad y justicia; 4) normaliza formas de injusticia que han sido políticamente creadas y reproducidas (Shklar, 1990); 5) imposibilita que los actores sociales impulsen cambio transformador o que instituciones capturadas por distintos intereses implementen procesos de reforma (Le Clercq, 2017 y 2018).

El Índice Global de Impunidad (Le Clercq y Rodríguez, 2015 y 2017) tiene como algunos de sus objetivos identificar niveles de baja, media, alta y muy alta impunidad entre países y distinguir casos en los que existen disfunciones específicas acotadas, de aquellos en los que resultados negativos en prácticamente cada dimensión y variable permiten señalar un ambiente de impunidad generalizada. En estos últimos, cuando la impunidad se normaliza como una práctica cotidiana, representa justamente una patología destructiva en el sentido que hemos señalado, porque erosiona la capacidad de las instituciones, fractura la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y porque extiende el impacto y consecuencias sociales de otras patologías. La *Gráfica 1* permite observar la posición de los países con niveles de impunidad más altos en IGI 2015 y 2017.

Si bien el IGI centra su enfoque en el funcionamiento y estructura de los sistemas de justicia y en el respeto a los derechos humanos como dimensiones analíticas, permite acercarse también a la relación existente entre impunidad y desigualdad. Por una parte, el IGI destaca la correlación positiva entre desigualdad e impunidad, lo que significa que mayor desigualdad en el ingreso de acuerdo con el Coeficiente de

Gini, también más altos los niveles de impunidad. A partir del análisis de 69 países la correlación se obtiene con un parámetro significativo de 0.633, con 95% confianza y un ajuste de $R^2=0.48$ (Le Clercq y Rodríguez, 2015; Le Clercq y Rodríguez, 2017: 29-31). En el caso del Índice para México (IGI-MEX), se analizaron diferentes modelos para variables significativas para comprender la desigualdad social, pobreza, analfabetismo y desempleo, para encontrar una correlación que alcanza una r^2 de 0.33. Lo cual lleva a concluir en el estudio que “si bien el PIB no resulta un indicador de la impunidad, la desigualdad y la pobreza sí lo son”, en este sentido, se confirma que de acuerdo con el modelo “la impunidad es una variable que depende en gran medida de la desigualdad, desempleo y analfabetismo. Entre más altas son estas tres variables, más alto tenderá a ser también el nivel de impunidad en los estados” (Le Clercq y Rodríguez, 2018:43-44).



Fuente: Elaboración propia a partir de IGI 2015 y 2017. La clasificación corresponde a aquellos países que se ubicaron por encima del promedio global en 2015 (49.1) y 2017 (55.3). Los casos con información en blanco significan que no fueron incorporados a la muestra en el año correspondiente.

Desde esta perspectiva, la desigualdad tiene consecuencias sociales más allá del generar un modelo de desarrollo económicamente excluyente, involucra efectos institucionales distributivos en el sentido de que las personas tienen acceso al Estado de derecho de acuerdo con su posición económica en la sociedad, no reciben igual consideración en la dotación de bienes públicos duplicando el deterioro en su calidad de vida y quienes se encuentran en situación de pobreza sufren un costo

proporcionalmente más alto en sus ingresos frente a la corrupción, la inseguridad o la violencia. En forma creciente cobra importancia en el debate la relación entre desigualdad y fenómenos como la impunidad, la corrupción, la inseguridad o el acceso a la justicia. (Jong-sung y Khagram (2005); Vilhena, 2007; Wilkinson y Pikett, 2009; Stiglitz, 2012; Oxfam, 2013; Enamorado et al, 2014; Phillips, 2016; Thornborn, 2016, Le Clercq 2017; Zepeda-Gil, 2018).

A partir de identificar casos en los que la impunidad es generalizada y la existencia de una correlación impunidad-desigualdad, en Le Clercq (2017 y 2018a) se propone entender la impunidad como un fenómeno político-social, de carácter institucional, que se articula en forma de “complejo” (*complex*). Esto implica que la impunidad se extiende ante la existencia de trampas sociales anidadas que coexisten, interactúan y se retroalimentan. Por “complejo” se entiende la interacción dinámica, aunque contradictoria y flexible, de variables o elementos que conforman un sistema de relaciones institucionales (Keohane y Víctor, 2010). Las variables consisten en este caso en trampas sociales o situaciones en las que los actores políticos y sociales quedan “atrapados” en equilibrios institucionales subóptimos, a pesar de que pueden identificar mejores trayectorias o resultados más eficientes, en tanto no son capaces de generar alcanzan la cooperación necesaria para impulsar el cambio o existen rendimientos crecientes que obstaculizan desviarse de una trayectoria institucional determinada (Pierson 2000; Bailey 2014; Rothstein, 2015; Cox, North y Weingast, 2015).

Las trampas sociales que interactúan como parte de este complejo, son:

- 1) Trampa Institucional o la existencia de un marco institucional que no puede ser reformado o que cuando esto ocurre se limita a cambios de fachada, esto a pesar de que su desempeño es consistentemente ineficiente, reproduce procesos de trayectoria dependiente (*path dependency*) o produce exclusiones sociales importantes a lo largo del tiempo (Pierson 2000; Acemoglu y Robinson 2012);
- 2) Trampa de Inseguridad, entendida como una dinámica en la que la violencia y la inseguridad pública se intensifican, grupos criminales se vuelven más complejos y las instituciones del Estado no desarrollan capacidades en forma oportuna o, incluso, llegan a ser capturadas por las organizaciones criminales (Bailey 2014; North, Wallis y Weingast, 2015; Karstedt, 2014; Le Clercq, 2018);
- 3) Finalmente, las dos trampas anteriores coexisten con una Trampa de Desigualdad, caracterizada por altos niveles de pobreza y exclusión social que agudizan la vulnerabilidad de las personas ante las consecuencias de las patologías políticas (Wilkinson y Pikett, 2009; Stiglitz, 2012; Le Clercq, 2017).



Al definir la impunidad como complejo, se pone énfasis en las consecuencias de un tipo de patología política que se enmarca en la dinámica de trampas sociales que se reconfiguran mutuamente en un ciclo dinámico, flexible y contradictorio. La impunidad es factor que incrementa los efectos y el daño que causa por sí misma cada una de estas trampas sociales, pero, a su vez, se extiende retroalimentado otros problemas, gracias a las condiciones de erosión institucional que producen fenómenos como la inseguridad, violencia o la corrupción. En este sentido, la impunidad representa un tipo de patología especialmente peligrosa para el orden político democrático al multiplicar el impacto de otras patologías, sustituir la certidumbre de reglas institucionales por la regularidad de la ilegalidad y la arbitrariedad y porque fractura el tejido social, aumenta las condiciones de vulnerabilidad de quienes previamente enfrentan exclusión social (Le Clercq, 2017).

México se caracteriza por un ambiente de impunidad generalizada, resultado de niveles muy altos de impunidad a nivel global y en comparación con el resto de América Latina. De igual forma, estos niveles de impunidad han tendido a incrementarse, pues los resultados del IGI señalan un deterioro creciente en prácticamente todos los estados y todas las dimensiones y variables que conforman el estudio (Le Clercq y Rodríguez, 2017 y 2018). Esto advierte que la estructura de justicia no cuenta con las suficientes capacidades para funcionar con mayor efectividad, el sistema de seguridad funciona en forma deficiente y la política de seguridad se ha traducido en violaciones graves a los derechos humanos.

Comparando los resultados de IGI-MEX 2016 y 2018 (Tabla 1), el promedio de impunidad entre los estados ha aumentado de 67.42 hasta 69.84; 28 estados se ubican en grupos de Alta o Muy Alta impunidad; cinco estados alcanzan un índice de impunidad más elevado que Quintana Roo (76.61) en 2016: Estado de México (80.06), Tamaulipas (78.88), Baja California (78.08), Coahuila (77.88), Quintana Roo (77.33; en cinco estados la impunidad se incrementa cinco puntos o más: Aguascalientes (+7.48), Tlaxcala (+7.37), Nayarit (+6.65), Puebla (+6.4), Chiapas (+5.68), Guanajuato (+5.66), Tamaulipas (+5.49) y Coahuila (+4.95); y solamente seis casos reducen sus grados de impunidad frente al resultado obtenido en 2016.⁶

Podemos hablar en este caso de una “implosión patológica”, condiciones de deterioro simultáneo y claramente observable en los niveles de violencia, inseguridad, corrupción y violaciones a los derechos humanos, acompañado de erosión institucional y descrédito de las autoridades, que implica un proceso más complejo que la existencia de patologías políticas, que las individuales crecen en forma excesiva. En este caso, si bien es posible analizar el crecimiento individual de cada una de estas patologías, lo significativo no es su comportamiento aislado sino la degeneración simultánea de los fundamentos institucionales, como resultado de: 1) patologías preexistentes como la violencia, la inseguridad, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos o la irresponsabilidad política, que crecen por encima de cualquier referente anterior, desbordando las capacidad de las instituciones para responder; 2) crecimiento, extensión y multiplicación de las patologías individuales, incrementando también sus efectos de retroalimentación, que aceleran el deterioro de instituciones débiles o ineficientes; 3) ciclo de crecimiento de patologías y erosión institucional que se retroalimentan y se refuerzan en forma de círculo vicioso (Le Clercq, 2018b).

Tabla 1 Posición Entidades Federales IGI-MEX 2018

Ranking	Estado	Valor	Grupo	Tendencia 2016-2018
1	Campeche	45.06	Baja Impunidad	↓
2	Ciudad de México	59.54	Impunidad Media	↑
3	Chihuahua	61.11	Impunidad Alta	↑
4	San Luis Potosí	61.56	Impunidad Alta	↑
5	Sonora	62.58	Impunidad Alta	↑
6	Morelos	63.53	Impunidad Alta	↓

⁶ Los casos de Michoacán y Nayarit se califican como “casos atípicos” ante la incertidumbre sobre la veracidad de la información reportada al INEGI, ver Le Clercq y Rodríguez (2018: 39).

7	Colima	65.29	Impunidad Alta	↓
8	Chiapas	65.54	Impunidad Alta	↑
9	Zacatecas	69.18	Impunidad Alta	↑
10	Sinaloa	69.64	Impunidad Alta	↑
11	Jalisco	69.69	Impunidad Alta	↑
	NACIONAL	69.84	Impunidad Alta	↑
12	Tabasco	69.88	Impunidad Alta	↑
13	Hidalgo	70.47	Impunidad Alta	↑
14	Guanajuato	70.81	Impunidad Alta	↑
15	Querétaro	71.22	Impunidad Muy Alta	↓
16	Yucatán	71.61	Impunidad Muy Alta	↓
17	Nuevo León	72.08	Impunidad Muy Alta	↑
18	Baja California Sur	73.36	Impunidad Muy Alta	↑
19	Durango	74.90	Impunidad Muy Alta	↑
20	Tlaxcala	75.06	Impunidad Muy Alta	↑
21	Oaxaca	75.12	Impunidad Muy Alta	↑
23	Puebla	75.59	Impunidad Muy Alta	↑
23	Veracruz	75.62	Impunidad Muy Alta	↑
24	Aguascalientes	75.85	Impunidad Muy Alta	↑
25	Guerrero	76.08	Impunidad Muy Alta	↑
26	Quintana Roo	77.33	Impunidad Muy Alta	↑
27	Coahuila	77.88	Impunidad Muy Alta	↑
28	Baja California	78.08	Impunidad Muy Alta	↑
29	Tamaulipas	78.87	Impunidad Muy Alta	↑
30	Estado de México	80.06	Impunidad Muy Alta	↑
	Nayarit	57.07	Atípico	↑
	Michoacán	66.25	Atípico	↓

Fuente: IGI-MEX 2018

Conclusión

Hemos señalado la relevancia del concepto de patología de la política para explicar la existencia de conductas disfuncionales y sus consecuencias en el orden político. Siguiendo a Friedrich, destacamos que no es la irrupción de problemas como la corrupción, la violencia, la inseguridad o la mentira política lo que erosiona a las instituciones o amenaza el orden, sino su extensión más allá de ciertos límites. En este sentido, fenómenos como la impunidad y la desigualdad funcionan justamente como factores que detonan el crecimiento de las patologías políticas y sus efectos de retroalimentación. El caso mexicano representa justamente un ejemplo de un caso con muy altos niveles de impunidad, en el que el alcance de estos problemas

y su combinación con trampas sociales de desempeño institucional ineficiente, inseguridad y desigualdad se han traducido en un proceso de implosión patológica.

Lo que nos interesa destacar del caso mexicano, es la forma en que niveles tan altos de impunidad funcionan como un detonador para extender patologías preexistentes y a través de ello, incrementar el daño que causan al orden político y social. La impunidad es por sí misma un tipo de patología cuando las condiciones de ilegalidad y arbitrariedad se convierten en una regularidad jurídica y política, cuando los delitos no se investigan y sancionan o los ciudadanos ni siquiera los denuncian por desconfianza en las autoridades, otras patologías como la violencia, la inseguridad o la corrupción encuentran un ambiente político y social propicio para multiplicar sus efectos. El problema adquiere otra dimensión cuando la impunidad retroalimenta y extiende el impacto de otras patologías. La implosión simultánea de patologías que podemos observar en México en las primeras décadas del siglo XXI, no puede entenderse sin la coexistencia de condiciones muy altas y generalizadas de impunidad.

La identificación de condiciones generalizadas y muy extendidas de impunidad, como se desprenden del IGI, y la inexistencia de una implosión patológica, donde diversas patologías crecen y se desbordan simultáneamente, implica el desarrollo de una agenda de investigación en torno a las patologías políticas, su crecimiento y efectos de retroalimentación, al igual que intervenciones institucionales para contener sus efectos y sentar las bases de un Estado de derecho efectivo e incluyente.

En el primer caso, el desarrollo de una agenda de investigación implica analizar el crecimiento y los procesos de retroalimentación relacionados con las patologías políticas, al igual que la forma en que la impunidad y la desigualdad funcionan como detonadores para que puedan expandirse y rebasar las capacidades del Estado para contenerlas. En este caso es necesario identificar la forma en que ocurre el crecimiento de las patologías políticas a través de cuatro mecanismos explicativos: 1) institucionales: la características específicas del diseño de las instituciones relacionadas con el Estado de derecho, en especial de la seguridad, la justicia y la rendición de cuentas, poniendo énfasis en los incentivos, costos de transacción y efectos distributivos que producen, los problemas relacionados con el monitoreo del cumplimiento de las reglas, al igual que la existencia de procesos de trayectoria dependiente; 2) materiales: las oportunidades y capacidades de los diferentes actores sociales para interactuar respetando las reglas

del juego o para realizar transacciones y beneficiarse de actividades ilegales. Esto nos lleva necesariamente a identificar los grados en que los actores son incluidos en los beneficios institucionales y en el acceso a bienes públicos; 3) normativos: la forma en que las normas sociales sancionan conductas ilegales o indebidas, la forma en que se percibe la legitimidad de las instituciones y los procesos que normalizan socialmente la existencia de las patologías políticas; 4) políticos: la forma en que la competencia política y partidista refuerza y promueve el respeto a las reglas del juego dentro del Estado democrático de derecho, o si fomenta prácticas como el fraude electoral, las relaciones clientelares, el uso indebido de recursos públicos, los conflictos de interés y la captura de instituciones del Estado.⁷

Finalmente, la construcción de un Estado de derecho democrático efectivo e incluyente deben verse más allá del proceso legislativo que aprueba las reformas constitucionales y legales o de la promoción de enfoques punitivos relacionados con la aplicación de la ley y la persecución del delito. La definición de una agenda pública para acotar los efectos de las patologías políticas y reducir sus efectos de retroalimentación, reduciendo también los espacios que permiten la impunidad, involucra: 1) incrementar las capacidades institucionales del Estado para garantizar el acceso a la justicia y condiciones de seguridad pública; 2) mejorar el funcionamiento de las instituciones a través de la profesionalización de los servidores públicos y operadores de los sistemas de seguridad y justicia; 3) fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y vincular los procesos de toma de decisiones a procesos de fiscalización y evaluaciones de impacto más efectivas; 4) desarrollar políticas públicas para reducir las brechas de desigualdad y la exclusión institucional, así como programas de prevención social focalizados en regiones y sectores especialmente vulnerables a las actividades de las organizaciones criminales; 5) entender que no es posible garantizar el funcionamiento del Estado de derecho y condiciones de seguridad y justicia a los ciudadanos sin que se respeten los derechos humanos.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail*, New York: Crown Business.

⁷ Jong-sung y Khagram (2005) proponen un acercamiento centrado en la capacidad explicativa de los mecanismos normativos y materiales. Desde nuestro punto de vista esto implica enfocarse exclusivamente en la respuesta de los actores sociales a valores e incentivos, sin considerar propiamente el diseño institucional y las características de la competencia política.

- Bailey, John, *Crimen e Impunidad* (2014), México: Debate.
- Balandier, Georges (2000), *El desorden*, Barcelona: Gedisa.
- Beck, Ulrich (2016), *The Metamorphosis of the World*, Malden, M.A.: Polity Press.
- Berlin, Isaiah (2002), "Two Concepts of Liberty", en *Liberty*, Oxford: Oxford University Press.
- Biermann, Frank, et al (2010), "Earth system governance: a research framework", *International Environmental Agreements* 10: 277-298.
- Boix, Charles (2015), *Political Order and Inequality*, New York: Cambridge university Press.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHIO) (2005), *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, 61 período de sesiones, Tema 17 del programa provisional, 8 de febrero de 2005, [<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contra-impunidad.pdf>].
- Cox, Gary, Douglas North y Barry R. Weingast (2015), *The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problems of Development* [SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2370622> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2370622>]
- Dahl, Robert A. (1991), *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dryzek, John (2014), "Institutions for the Anthropocene: Governance in a Changing Earth System", *British Journal of Political Science*, Volume 46, Issue 4, October 2016, pp. 937-956.
- Enamorado, Ted, Luis Felipe López-Calva, Carlos Rodríguez Castelán y Hernán Winkler, (2014), "Income Inequality and Violent Crime. Evidence from Mexico's Drug War", *The World Bank, Policy Research Working Paper*, 6935, Washington, D.C.
- Friedrich, Carl J. (1942), *The New Belief in the Common Man*, Boston: Little Brown.
- Friedrich, Carl J. (1957), *Constitutional Reason of State*, Providence: Brown University Press.
- Friedrich, Carl J., (1966), *La Democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid: Técnos.
- Friedrich, Carl J., (1968), *El hombre y el gobierno*, Madrid: Técnos.
- Friedrich, Carl J., (1972), *The Pathology of Politics*, New York: Harper & Row.
- Fukuyama, Francis (2011), *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Fukuyama, Francis (2014), *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Huntington, Samuel (1992), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona: Paidós.
- Jong-sung, You y Sanjeev Khagram (2005), "A Comparative Study of Inequality and Corruption", *American Sociological Review*, VOL. 70, February 2005, pp. 136–157.
- Karstedt, Susanne (2014), "Organizing Crime: The State as Agent", en Letizia Paoli (ed.), *Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford University Press, Oxford, pp. 303-320.
- Keohane, Robert O. y David G. Victor (2010), "The Regimen Complex for Climate Change", *The Harvard Project on International Climate Agreements*, Discussion Paper 10-33.
- Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.
- Le Clercq, Juan Antonio. (2017), "The Relationship Between Impunity and Inequality Globally and in Mexico", en Úrsula Oswald Spring y Serena Eréndira Serrano (eds.), *Risks, Violence, Security and Peace in Latin America. 40 Years of the Latin American Council of Peace Research (CLAIP)*, pp. 195-205, Berlin: Springer.
- Le Clercq, Juan Antonio (2018a), "El complejo impunidad", en Laura Loeza y Ana Liese Richard (eds.), *Derechos Humanos y violencia en México*, México: UNAM (En prensa).
- Le Clercq, Juan Antonio (2018b), "Implosión patológica e impunidad en México", Stefan Jost y Carlos Castillo, México 2018 Escenario electoral, p.p. 140-147, México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.) (2015), *Índice Global de Impunidad 2015 (IGI 2015)*, México: Universidad de la Américas Puebla.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.) (2016), *Índice Global de Impunidad México 2016 (IGI-MEX 2016)*, Universidad de la Américas Puebla, México.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.) (2017), *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI 2017)*, México: Universidad de la Américas Puebla.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.) (2018), *La impunidad subnacional y sus dimensiones (IGI-MEX 2018)*, Universidad de la Américas Puebla, México.

- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Oxfam (2013), "The Costs of Inequality", London, [http://www.oxfam.org.uk/oxfam/wpcontent/uploads/2013/06/mb-cost-of-inequality-180113-en.pdf]
- Paavola, Jouni (2008), "Explaining Multi-Level Environmental Governance", *SRI Papers*, Num. 10, University of Leeds
- Phillips, Brian J. (2016), "Inequality and the Emergence of Vigilante Organizations: The Case of Mexican *Autodefensas*", *Comparative Politics Studies*, Volume: 50 issue: 10, pp. 358-1389.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y Mercado*, Madrid: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo, *Social Traps and the Problem of Trust* (2005), New York: Cambridge University Press.
- Rawls, John (1996), *Political Liberalism*, New York: Columbia.
- Scanlon, T.M. (2018), *Why Does Inequality Matter?*, New York: Oxford University
- Shapiro, Ian y Russell Hardin (1996), *Political Order*, New York: NYU.
- Shklar, Judith N. (1985), *Ordinary Vices*, New York: Belknap Press.
- Shklar, Judith N. (1990), *The Faces of Injustice*, New Haven: Yale University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2012), *El precio de la desigualdad*, México: Taurus.
- Therborn, Göran (2016), *Los campos de exterminio de la desigualdad*, México: FCE.
- Vilhena, Oscar (2007), "La desigualdad y la subversión del Estado de derecho", *Sur – Revista internacional de derechos humanos*, vol.4, n.6, pp. 28-51.
- Wilkinson, Richard y Kate Pickett (2009), *The Spirit Level*, New York: Bloombury Press.
- Wrong, Dennis H., *The Problem of Order*, New York: The Free Press.
- Zepeda-Gil, Raúl (2018), "Violencia en Tierra Caliente: desigualdad, desarrollo y escolaridad en la guerra contra el narcotráfico", *Estudios Sociológicos*, XXXVI: 106, pp. 125-159.

Revista de Administración Pública

INNP

Impunidad en el sistema de responsabilidades administrativas y el sistema penal

Blanca Bolaños Aparicio*
Ángeles Medellín Corte**
Irene Tello Arista***

En la actualidad, México atraviesa una grave crisis de corrupción e inseguridad asociada con los altos niveles de impunidad que se viven en el país. De acuerdo con datos del Índice Global de Impunidad (IGI 2017),¹ México es el cuarto país con mayor impunidad de los 69 que fueron incluidos. En el *Rule of Law Index 2017-2018* del World Justice Project,² que evalúa las condiciones necesarias para un *buen Estado*

* Licenciatura en Derecho por la UNAM (en proceso de titulación). Ha sido becaria de movilidad estudiantil en Yonsei University en Corea del Sur; y becaria de *Rotary International*. En agosto de 2017 realizó una estancia de investigación en la Universidad de Yale en Estados Unidos. Se desempeñó como asistente de investigación del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) Ha sido delegada mexicana en “*The Harvard Project for Asian and International Relations*” en la Universidad de Harvard. Ha publicado artículos para la Gaceta de la UNAM y el trabajo “Responsabilidad Civil y Administrativa” para la Universidad de París.

** Licenciatura en Relaciones Internacionales y en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (en proceso de titulación). En 2017 se capacitó en Evaluación de Políticas y Programas Públicos por parte del ILPES de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile. Fue asistente de investigación bajo la dirección de Jeffrey A. Weldon en análisis de votaciones en el Congreso mexicano. Desde 2016 participa en evaluaciones y planes de armonización legislativa.

*** Maestra en Relaciones Internacionales por la New York University y becaria Fulbright-García Robles. Licenciada en Filosofía por la UNAM. Especialista en *crowdlaw* (procesos de integración de la ciudadanía en la creación de leyes y políticas públicas a través de plataformas en línea). De 2006 a 2010 fue coordinadora del proyecto *Presta tu Voz* de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. De 2011 a 2014 fue asistente de investigación del Licenciado Federico Reyes Heróles. De 2012 a 2014 fue miembro del equipo de Transparencia Mexicana. Ha colaborado como consultora en diversos proyectos de Transparencia Mexicana, One To World, y Mixteca Organization Inc.

¹ Le Clercq, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez (coord.). (2017). “Índice Global de Impunidad (IGI-2017)”, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ). Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Disponible en: <<https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>>. Consultado el 21 de julio de 2018.

² El *World Justice Project* (WJP) es una organización independiente y multidisciplinaria que mide el estado de derecho alrededor del mundo, a través de experiencias y percepciones del público en general y con base en la opinión de expertos.

de Derecho de cada país, México obtuvo una puntuación de 0.45, ubicándose en la posición 92 de 113 países analizados en el ranking. Sin embargo, esto no significa que vivir en condiciones de impunidad sea parte de nuestro ADN o de nuestra cultura mexicana. El problema, más bien, tiene que ver con las deficiencias del sistema tanto en seguridad pública, procuración e impartición de justicia acompañada de la falta de información pública oportuna que nos permita combatirla.

Aunado a lo anterior, el combate a la impunidad, lamentablemente, tiene diferentes grados de prioridad en las entidades federativas, muchas de las cuales no incluyen el mismo como un objetivo estratégico en sus planes estatales de desarrollo, lo cual dificulta la asignación de recursos para este rubro. De las cuentas públicas analizadas por Impunidad Cero, solamente en 8 entidades se incluye el combate a la impunidad como un eje rector, prioridad o parte de la misión del gobierno en sus planes estatales de desarrollo.³ Aunque no se pueda establecer una relación causal entre estas variables, es notable que las entidades que destinan mayores recursos para combatir la impunidad son aquellas que presentan menores índices de la misma.⁴ Sin embargo, la no asignación de los recursos para este rubro sigue siendo una situación preocupante, ya que contar con los recursos económicos y humanos son condición necesaria, aunque no suficiente, para hacer frente a los problemas de violencia, corrupción e impunidad que vive nuestro país. Debido a que el proceso de autorización presupuestal para el combate a la impunidad depende de los funcionarios de los tres poderes de las entidades federativas, el incremento está fuertemente ligado a la negociación y voluntad política de estos agentes.

¿Qué es la impunidad?

¿A qué nos referimos cuando hablamos de impunidad? La impunidad puede ser definida como: “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en su caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño

³ Las cuentas públicas corresponden a las entidades de Baja California (2006-2008), Yucatán (2009-2010) y Zacatecas (2006-2008). Arturo Ramírez Verdugo, María Estela Álvarez, Reyes Ruiz, María José Carreras y Yosef Siman Tov. “Estudio sobre la disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad”. *Este País*, núm. 306 (octubre de 2016). Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=15&t=estudio-sobre-disponibilidad-presupuestal-para-el-combate-a-la-impunidad>> Consultado el 25 de junio del 2018.

⁴ *Ibidem*.

causado a sus víctimas”⁵. Así entendida, la impunidad existe ante la falta de consecuencias por irregularidades, cuando no se asignan responsabilidades y sanciones o cuando éstas no son suficientes o no se aplican efectivamente. Aunque a menudo se enfoca el tema de la impunidad en las responsabilidades de tipo penal, no puede dejarse de lado el tema de las responsabilidades administrativas y de su importancia para el correcto funcionamiento de la administración pública.

En respuesta a la apremiante crisis de impunidad que se vive en el país, en septiembre de 2016 se creó la organización Impunidad Cero, que tiene por objetivo visibilizar, analizar y medir la impunidad para poder combatirla. Desde la creación del proyecto, hemos lanzado 23 artículos e investigaciones sobre temas relacionados con la impunidad. Una parte importante de nuestras investigaciones tiene que ver con las fallas en el sistema de aplicación de sanciones administrativas⁶ y con las fallas en el sistema de procuración de justicia.⁷

¿Por dónde debemos empezar a combatir un problema de tales dimensiones? Un buen primer paso es analizar las realidades detrás de los mitos que tan frecuentemente escuchamos sobre la impunidad. ¿Es la impunidad lo mismo que la corrupción? ¿Se trata de un problema cultural, parte de nuestro ADN? ¿Cualquier irregularidad debe castigarse con cárcel? ¿Se puede medir la impunidad? ¿Algún día podremos terminar con ella? A continuación presentaremos algunos de los hallazgos de nuestras investigaciones.

⁵ Informe de Diane Orentlicher, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”. Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005.

⁶ Ver Ángeles González, Luis Darío. “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Expres”. *Este País*, núm. 322 (febrero de 2018). Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=54&t=impunidad-sanciones-administrativas-y-el-socavon-del-paso-expres>>. Consultado el 25 de julio de 2018. Luis Darío, Ángeles González. “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción”. *Este País*, núm. 324 (abril de 2018). Disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>>. Consultado el 25 de julio de 2018.

⁷ Ver Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”. *Este País*, núm. 327 (julio de 2018), pp. 18-36. También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018>>. Consultado el 21 de julio de 2018. Y Guillermo Raúl, Zepeda Lecuona. “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”. *Este País*, núm. 327 (julio de 2018), pp. 18-36. Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018>>. Consultado el 21 de julio de 2018.

Impunidad y sanciones administrativas

Se tiene la creencia errónea de que toda conducta indebida debe ser castigada con cárcel; sin embargo, esta postura no considera la variedad de vías que existen más allá de la penal para la condenación de irregularidades ni la saturación de nuestro sistema penal. Uno de los delitos que más se buscan castigar a través del sistema penal es la corrupción. Para que cada acto de corrupción sea sancionado con cárcel sería necesario iniciar investigaciones de carácter penal, lo cual implica aumentar la carga de trabajo a los ministerios públicos que ya se encuentran rebasados (respecto al nivel de saturación del sistema penal hablaremos más adelante). Además, esta propuesta deja de lado el sistema de responsabilidades administrativas y su potencial para mejorar la administración pública a través de la regulación de la actividad de los servidores públicos. Las sanciones administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (sanciones económicas, amonestaciones públicas y/o privadas, inhabilitaciones, destituciones, y suspensiones), pueden contribuir a combatir el problema de la corrupción. Sin embargo, la única manera de que las sanciones administrativas logren desincentivar las actuaciones incorrectas de los funcionarios es que se apliquen efectivamente. Para lograr esto, es indispensable mejorar el funcionamiento del sistema de responsabilidades administrativas, estimular la denuncia ciudadana y los sistemas de declaraciones de los funcionarios.

Magnitud del problema de la impunidad administrativa

Partiendo de la idea de que la impunidad se presenta ante la ausencia de consecuencias legales o cuando las sanciones no corresponden a la magnitud de la conducta indebida, el Mtro. Darío Ángeles, abogado especialista en derecho administrativo,⁸ realizó una investigación para Impunidad Cero en la que analiza el sistema de responsabilidades administrativas y su funcionamiento. De este análisis se desprende que en México, de cada 100 irregularidades de funcionarios de la Administración Pública Federal, sólo se sancionan 8. Para llegar a esta conclusión se analizaron los informes anuales de labores de la Secretaría de la Función Pública y se hicieron solicitudes de acceso a la información. De estas fuentes se desprende que de 2012 a 2016 la SFP sancionó, en promedio, 13.4% de las quejas y denuncias que recibió, de las cuales, 41.8% fueron anuladas por el Tribunal Federal

⁸ El Mtro. Luis Darío Ángeles González es magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral de Buenos Aires (con diplomatura en Derecho Procesal Civil por la misma casa de estudios) y licenciado en Derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey. Biografía completa disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/autores.php?id=22&t=luis-dario-angeles-gonzalez>>

de Justicia Administrativa.⁹ Con base en estas cifras, la cantidad de casos no sancionados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) se aproxima a 92.2%. Además, de 2003 al 2017 se cobró menos del 0.45% del monto total de las sanciones económicas a funcionarios públicos. La muy baja eficacia para sancionar las irregularidades de los servidores públicos refleja un sistema de responsabilidades lleno de fallas que compromete la correcta administración pública y la calidad de los bienes y servicios públicos, además que incentiva el incumplimiento de las responsabilidades de las y los funcionarios públicos.

Tabla 1: Casos conocidos por la Secretaría de la Función Pública para el periodo 2012-2016



Fuente: Responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción. Revista *Este País*

Para entender mejor las fallas en el sistema de responsabilidades administrativas, es necesario, también, identificar las sanciones que son impugnadas así como las razones para su impugnación. Si no se cuenta con la documentación de las sanciones impugnadas, así como los fundamentos legales de las resoluciones, no se podrá analizar con detalle dónde falla el procedimiento de imposición de sanciones. Otra de las recomendaciones que se derivan de esta investigación es la necesidad de corregir las fallas en la integración de los procedimientos, ya que este hecho es una de las causas más importantes para anular las sanciones.

⁹ Respuesta a solicitud de información realizada por Luis Darío Ángeles González, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 3210000077317.

Otro elemento que ayudaría a mejorar el sistema de responsabilidades administrativas es contar con parámetros claros respecto a la Ley General de Responsabilidades Administrativas para identificar qué conducta corresponde a qué sanción y, de éstas, la diferencia entre sanciones menores y mayores.¹⁰

A su vez, de esta investigación se desprende que el 54% de las sanciones que impone la SFP derivan de inconsistencias en las declaraciones públicas de los servidores y el 34% de las quejas o denuncias que recibe la Secretaría. Es por eso que se deben estimular y fortalecer estos mecanismos.

Propuestas

En Impunidad Cero hemos seguido de cerca el sistema de aplicación de sanciones administrativas, al considerarlo un ejercicio importante, ya que al regular la actuación de servidores públicos de cumplir debidamente con sus funciones se está garantizando el derecho a una buena administración. A esto se añade que la información pública disponible por parte de las instituciones gubernamentales no siempre es oportuna y de calidad, lo cual es un impedimento para medir, visibilizar y corregir las deficiencias del sistema que dan pie a la impunidad administrativa. La Secretaría de la Función Pública debe de informar sobre el estado de cumplimiento de sus resoluciones, el cual es casi nulo. Por esta razón, es necesario dar seguimiento a cada uno de los procedimientos que surgen de irregularidades administrativas de principio a fin y sobre todo, que la autoridad correspondiente ponga esta información disponible para consulta pública.

Es imperativo incorporar la información de cómo funcionan estos procedimientos para identificar las debilidades institucionales relacionadas al sistema de responsabilidades administrativas y así poder mejorar su funcionamiento. Este tipo de información permite focalizar esfuerzos y saber si lo que debemos cambiar es la forma de selección de los servidores públicos, los procedimientos, la fiscalización y/o los mecanismos de vigilancia.¹¹

“El derecho penal es un falso amigo del administrativo”

En diversos criterios jurisprudenciales, se ha tratado de aplicar algunos de los principios generales que rigen al derecho penal, como presunción de inocencia, debido proceso, principio del interés general,

¹⁰ Ángeles González, Luis Darío. Op. Cit.

¹¹ Tello Arista, Irene. “Los rasgos de la impunidad. Entrevista con José Roldán Xopa”. *Este País*, núm. 324 (julio de 2018), pp. 38-43.

principio de legalidad, entre otros; al procedimiento administrativo; sin embargo, a pesar de que ciertas conductas pudieran estar reguladas en las leyes que rigen a ambos sistemas, esto no quiere decir que puedan tratarse como materias *similares*, ya que las técnicas de interpretación deben de ser diferenciadas entre una materia y otra. Esto se explica mejor si partimos de la idea de que el derecho penal tiene como objetivo sancionar las conductas indebidas de acuerdo a lo establecido por Código Penal, mientras que los procedimientos administrativos que imponen sanciones administrativas tienen por objetivo regular la función de los servidores públicos en su carácter de *autoridad*, los cuales tienen el deber de garantizar el derecho a una buena administración y que, por lo tanto, su actividad se encuentra regulada tanto por la Ley General de la materia como por los manuales de organización interna de cada dependencia, entre otros. Es por ello que utilizar las mismas prácticas del derecho penal, que se rige por la igualdad de las partes y el principio de presunción de inocencia, podría dañar la lógica con la que se rigen los procedimientos administrativos.¹²

Impunidad y procuración de justicia

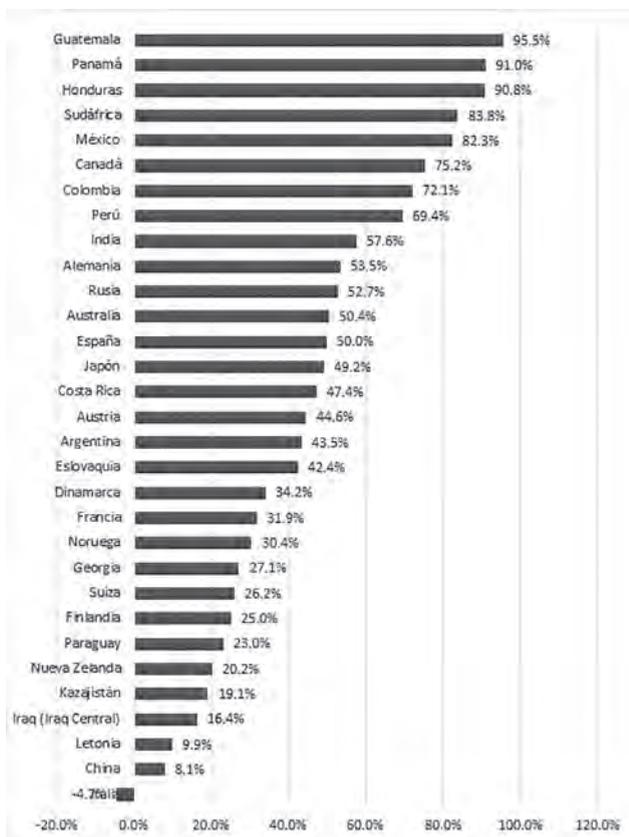
A pesar de que, como ya hemos expuesto, no toda conducta irregular se castiga con cárcel, debido a los altos índices de inseguridad y violencia en el país, es necesario analizar, de igual forma, el funcionamiento del sistema penal para intentar revertir la espiral de violencia e impunidad en la que vivimos. Tal y como se desprende de la investigación del Dr. Guillermo Zepeda Lecuona, el sistema de procuración de justicia es el cuello de botella del sistema penal en nuestro país, ya que la probabilidad de que un delito sea denunciado y esclarecido en México es de 1.14%¹³ (esto debido a que sólo 6.4% de los delitos que se cometen son denunciados e investigados y de éstos, sólo 18% se resuelven efectivamente). Aunado a la falta de esclarecimiento, únicamente el 10.3% de las personas expresó tener “muchísima confianza” en el Ministerio Público. Esta situación de baja confianza y denuncia en parte puede explicarse por el tiempo promedio que tardan los usuarios en denunciar un delito: 134 minutos en promedio a nivel nacional. Con estos datos comienza a visualizarse el círculo vicioso de la impunidad en México: cuando los delitos no se denuncian ni se resuelven adecuadamente, se pierde la confianza en las instituciones de procuración de justicia y los delitos quedan impunes. Ante este panorama, se puede concluir que las autoridades no han sido capaces de responder eficazmente cuando se vulneran los derechos de las personas.

¹² Tello Arista, Irene. Op. Cit.

¹³ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. Op. Cit.

Por otro lado, el 53.2% de las condenas en el país corresponden a menos de tres años de prisión,¹⁴ las cuales se asignan a delitos menores y no violentos. Esto habla de una política criminal mal focalizada y revela que no se están utilizando adecuadamente los Mecanismos Alternativos de Soluciones de Controversias (MASC), provocando que el sistema penal se sature. Debido a la excesiva asignación de recursos del sistema penal para la persecución de delitos menores no se están esclareciendo delitos de mayor impacto como el secuestro, homicidio doloso, extorsión y robo con violencia, entre otros. Por poner un ejemplo, durante 2016, la impunidad nacional para el homicidio doloso aumentó a 83.4%, ubicando a México como uno de los países con mayor impunidad para este delito en el mundo.¹⁵

Tabla 2: Impunidad directa promedio en homicidio doloso 2010-2015



Fuente: Elaboración con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos (UNODC).

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

También a nivel federal existen diversas dependencias que por su trascendencia y su nivel de especialización ilustran los niveles de impunidad ante la falta de esclarecimiento de los casos que se investigan. Tal es el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en la cual, entre 2014 y 2015, 45.59% de las carpetas iniciadas quedaron rezagadas. Estos resultados tienen sentido si consideramos que la FEPADE tardó, en promedio, 22.4 meses, en la resolución de las indagatorias.¹⁶ Este es sólo un ejemplo de cómo la saturación y el exceso de carga de trabajo en las instancias de procuración de justicia es un problema generalizado.

¿Cómo combatir el problema de impunidad en la procuración de justicia?

Para acabar con la impunidad y lograr mejores resultados por parte de las autoridades encargadas de la administración de justicia, se debe establecer un modelo de gestión y estándares de atención al público que hagan más accesible la denuncia y puedan atenderla en tiempos razonables. Estos incluyen centros integrales de atención a víctimas, entre otros, los cuales deberán colocar a las víctimas y afectados del delito al centro del proceso de denuncia, implementando medidas que conlleven la garantía de acceso a la justicia como la protección de grupos vulnerables y llevar a cabo las diligencias con perspectiva de género. Evitar la revictimización y brindar un servicio de calidad por parte de los ministerios públicos y procuradurías estatales es fundamental para recuperar el valor y la viabilidad de las denuncias ciudadanas y aumentar la confianza y credibilidad en éstas.

Por otro lado, es un error valorar por igual todos los delitos, ya que no todos causan el mismo daño ni generan el mismo impacto. Diferentes delitos pueden vulnerar diferentes derechos.¹⁷ Ante la falta de esclarecimiento de los delitos que se cometen en México, el problema tiene que ver con que, desde que se acude a realizar una denuncia, no se cuenta con una estrategia para priorizar y canalizar adecuadamente los casos que llegan al aparato de justicia. Y una vez iniciado el procedimiento, éste conlleva un trámite burocrático que no recaba la

¹⁶ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), Informe Mensual de actividades. Diciembre 2015. Recuperado de: <http://www.fepade.gob.mx/INFORMES/2015/DICIEMBRE2015.pdf> Consultado el 15 de julio de 2018.

También véase Impunidad Cero, "La FEPADE, un eslabón en la cadena de impunidad en los delitos electorales". Recuperado de: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=63&t=la-fepade-un-eslabon-en-la-cadena-de-impunidad-en-los-delitos-electorales>. Consultado el 22 de julio de 2018.

¹⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C (CIDAC), 8 Delitos Primero, Índice delictivo. Recuperado de: http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primeros_1.pdf Consultado el 21 de julio de 2018.

evidencia suficiente para lograr probar la culpabilidad de un delincuente frente a un juez, al no ser capaz de hacer uso de la inteligencia criminal para realizar una investigación que pueda hacer frente a los diversos casos que se presentan. En nuestro sistema actual, se utiliza el mismo recurso para un secuestro que para resolver el robo de un celular.¹⁸ Sólo con un modelo de gestión que cuente con una priorización de los delitos, se podría aumentar la posibilidad de sancionar, y así contar con recursos de inteligencia criminal suficientes para probar la culpabilidad de un delincuente. Es importante resaltar que, el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio permite dirimir controversias a través de medios alternativos de solución de controversias, que tienen como finalidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, propiciar a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad, (por ejemplo mediación, conciliación y junta restaurativa). Los estados que han implementado este sistema han logrado un mejor desempeño en la procuración de justicia, como el caso de Chihuahua, Nuevo León, Guanajuato y Baja California, los cuales concentran el 71% de los 150 mil asuntos resueltos a través de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC).¹⁹

Si partimos de la idea de que el Nuevo Sistema de Justicia Penal ofrece los mecanismos para dar solución a controversias de manera más eficiente y expedita, falta que los agentes encargados de administrar justicia estén preparados para saber en qué casos y de qué manera implementarlos. Para ello se necesita focalizar a esa parte del sistema que ha sido ignorada: la profesionalización y capacitación. La administración entrante tiene una oportunidad histórica de lograr que la procuración de justicia sea realmente efectiva y que pueda hacer frente a las exigencias de la ciudadanía ante la grave crisis de inseguridad y derechos humanos que vivimos actualmente. Una manera de lograrlo es reforzando la profesionalización y capacitación del personal encargado de la procuración de justicia; se requiere profundizar en la instancia encargada de investigar, dotándola de autonomía de gestión a través de una reestructura al servicio civil de carrera. Además, se debe de fortalecer la tríada de la investigación:

¹⁸ Cfr. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C (CIDAC), "8 Delitos Primero, Índice delictivo". Recuperado de: <http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primeros_1.pdf> Consultado el 21 de julio de 2018.

¹⁹ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona. "Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías". *Este País*, núm. 319 (noviembre de 2017). Disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>> Consultado el 21 de julio de 2018.

Ministerio Público - Policía investigadora - Peritos, mediante un modelo de gestión y desarrollo organizacional, un protocolo y estrategia de investigación y un mayor desarrollo de competencias en ministerios públicos, policías y peritos.

Retomar las buenas prácticas de los estados que ya están implementando estándares de calidad en la manera de atender a las personas que recurren a denunciar un delito y reducir los tiempos de espera para denunciar es crucial para lograr revertir la mala percepción que se tiene sobre estas instituciones.²⁰

Conclusiones

Partiendo de las investigaciones realizadas en Impunidad Cero, hemos recopilado información que permite analizar de una manera más precisa el grave problema de impunidad que enfrentamos. Como se mencionó al inicio de este artículo, los recursos financieros destinados al combate de la impunidad son condición necesaria, pero no suficiente para empezar a encarar el problema. Otro de los hallazgos de nuestras investigaciones tiene que ver con las deficiencias tanto del sistema de responsabilidades administrativas como del de procuración de justicia. En ambos casos es fundamental mejorar los mecanismos de denuncia, calidad de investigación y la operación de las instancias de justicia, ya que, como hemos expuesto, la probabilidad de que los casos sean esclarecidos va disminuyendo en las distintas fases del procedimiento, ya sea penal o administrativo.

Como se ha expuesto, el sistema de responsabilidades administrativas no ha logrado ser lo suficientemente efectivo ni persuasivo para lograr internalizar las consecuencias de las acciones de las y los servidores públicos. Para lograr abatir esta deficiencia, es necesaria la correcta aplicación de sanciones a los funcionarios públicos que incumplen con su función ante la sociedad. Así como contar con información oportuna para dar seguimiento a cada uno de los procedimientos administrativos. Esta dinámica reúne las finalidades de prevención y persecución al generar retroalimentación relevante para la evaluación del sistema de responsabilidades administrativas.

Para combatir los altos niveles de corrupción, inseguridad y violencia en el país se requiere de un sistema de justicia que sea capaz de, primero, mejorar sus estándares de atención ciudadana, y segundo, que aplique sanciones efectivamente y que éstas sean suficientemente disuasivas

²⁰ Una buena práctica a retomar es, por ejemplo, estados como Baja California, sus oficinas de primera atención han alcanzado la certificación ISO9001-2008, que establece como límite máximo la atención del usuario en 17 minutos.

para modificar la relación actual de costo-beneficio de delinquir. Es decir, un sistema que mande las señales correctas: responder cuando los derechos son vulnerados y consecuencias por romper la ley.

No existen remedios inmediatos ni simples para terminar con la impunidad. Sin embargo, si no empezamos a analizar el fenómeno de manera más formal, tomando en cuenta las relaciones entre los niveles de impunidad, corrupción e inseguridad, no podremos ofrecer respuestas puntuales que proporcionen herramientas de solución.

La administración entrante tendrá la enorme tarea de empezar a abatir los problemas recabados a lo largo de los años, tanto del sistema de justicia administrativa, como del sistema penal. Para lograrlo, es necesario identificar los problemas de forma precisa y las propuestas encaminadas a aumentar la inteligencia y el desempeño institucional de ambos sistemas. Hablemos de impunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ángeles González, Luis Darío. “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción”. *Este País*, núm. 324 (abril de 2018), pp.30-45. También disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>>. Consultado el 21 de julio de 2018.
- Ángeles González, Luis Darío. “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Exprés”. *Este País*, núm. 322 (febrero de 2018). Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=54&t=impunidad-sanciones-administrativas-y-el-socavon-del-paso-expres>>. Consultado el 25 de julio de 2018.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C (CIDAC), “8 Delitos Primero, Índice delictivo”. Disponible en: <http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primerio_1.pdf> Consultado el 21 de julio de 2018.
- LeClercq, Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo (Coord.). (2017). “Índice Global de Impunidad (IGI-2017)”. Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ). Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Disponible en: <<https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>>. Consultado el 21 de julio de 2018.
- Orentlicher, Diane. “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante

la lucha contra la impunidad”. Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement> Consultado el 21 de julio de 2018.

Ramírez Verdugo, Arturo; Álvarez Máynez, María Estela; Ruiz González, Reyes; Carreras Valle, María José y Siman Tov Cohen, Yosef. “Estudio sobre la disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad”. *Este País*, núm. 306 (octubre de 2016). Disponible en:

<<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=15&t=estudio-sobre-disponibilidad-presupuestal-para-el-combate-a-la-impunidad>> Consultado el 25 de junio del 2018.

Tello Arista, Irene. “Los rasgos de la impunidad. Entrevista con José Roldán Xopa”. *Este País*, núm. 324 (julio de 2018).

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”. *Este País*, núm. 319 (noviembre de 2017). Disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>> Consultado el 21 de julio de 2018.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”. *Este País*, núm. 327 (julio de 2018). Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018>>. Consultado el 21 de julio de 2018.

Revista de Administración Pública

La evolución y retos de los derechos y acciones del consumidor en México

María de los Ángeles Fromow*

Introducción

Uno de los elementos esenciales para la celebración de un acto de comercio por parte de cualquier consumidor, lo es la existencia de un entramado legal que establezca con claridad y certeza la protección de los derechos del mismo, así como condiciones de equidad, objetividad y seguridad jurídica en las relaciones entre éste y los proveedores.

Bajo esta premisa, la historia en nuestro país en torno a la defensa de los derechos del consumidor ha tenido diversas etapas, antes de la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el camino legal de defensa de sus derechos, se constreñía a la vía judicial, a través del llamado juicio civil ordinario, el cual dadas sus características, era un juicio largo, costoso, caracterizado por tecnicismos jurídicos que hacían necesario el acompañamiento de un profesional del derecho, y cuyos costos por regla general era absorbidos por el propio consumidor, lo cual prácticamente desincentivaba el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva hacia el consumidor, al ser limitadas las personas que acudían a dicho medio de defensa en contra de un proveedor de servicios, por ser muchas de las veces más caros los gastos inherentes a su defensa que el costo del artículo o servicio adquirido, ello aunado al tiempo que habría que esperar para obtener una resolución al respecto.

* Es licenciada en Derecho por la UNAM. Obtuvo el Doctorado en Derecho con la mención *Apto Cum Laude* por la Universidad Complutense de Madrid, España. Hoy en día, se desarrolla como consultora experta en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de estrategias integrales en materia empresarial y de instituciones públicas, en temas políticos, jurídicos y legislativos.

Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional el derecho de protección al consumidor. Desde entonces prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al consumidor y reconoce el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual¹.

Es la Ley Federal de Protección al Consumidor la que viene a dotar de contenido al derecho previsto por el artículo 28 constitucional, cuyo objeto es tratar de contrarrestar las asimetrías que puedan presentarse entre las partes de una relación de consumo, y proporcionar los medios y la protección legal necesarios para propiciar su organización y procurar el mejor cuidado de sus intereses ante posibles situaciones desventajosas.²

Sin duda alguna, varias décadas han pasado a partir del establecimiento del marco normativo en materia de protección al consumidor, así como de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor –instrumentos esenciales para la tutela de los derechos de toda persona que se ubica en la categoría de consumidor–, en donde debido a la apertura comercial que ha tenido nuestro país, la adopción de determinados esquemas económicos, los avances tecnológicos y la evolución jurídica presentada en torno a la tutela de los derechos humanos, es que se plantean diversos retos que habrán de enfrentar las instituciones y mecanismos de protección de derechos de los consumidores. Elementos que serán motivo de análisis y reflexión en el presente artículo.

Ámbito internacional

Las relaciones comerciales en todos los países son el sostén de su economía y es por ello que deben ser reguladas de manera precisa por todos los Estados, no sólo en cuanto a la actividad comercial, sino también sobre los derechos y acciones de los consumidores que diariamente adquieren productos y servicios en nuestro país.

¹ Tesis: 1a. XCVII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, Marzo de 2015, p.1094.

² Tesis: 1a. CIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Tomo II, Marzo de 2015, p. 1109.

Ello es así pues el comercio en las últimas décadas ha evolucionado en el sentido de transformar la actividad comercial, de una personal en una virtual, esto es, se ha fomentado y acrecentado la actividad comercial a través de portales de internet y de aplicaciones en los teléfonos celulares y aparatos electrónicos, lo que ha formado una nueva forma de hacer comercio, de ahí que es necesario que se analicen los derechos y acciones que puede realizar el consumidor, tanto en las actividades comerciales personales como en las virtuales. En primera instancia debemos ubicar que toda actividad comercial se encuentra regulada a nivel internacional, ello es así pues la Conferencia para las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo elaboró las Directrices para la Protección del Consumidor, las cuales establecen las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces. Además, las directrices ayudan a los Estados Miembros interesados a formular y aplicar leyes, normas y reglamentos nacionales y regionales adaptados a sus circunstancias económicas, sociales y ambientales; también contribuyen a promover la cooperación internacional entre los Estados Miembros en el ámbito de la aplicación y alientan a que se compartan las experiencias en materia de protección de los consumidores.

Estas directrices fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015.

Dentro de los principios de dichas directrices se encuentra el atinente a la disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias, además de generar un grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio. Aunado a lo anterior, se pretende que las empresas deben poner a disposición de los consumidores mecanismos de reclamación que les permitan resolver controversias de manera rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y efectiva, sin cargas ni costos innecesarios. Las empresas deben considerar la posibilidad de adoptar las normas nacionales e internacionales relativas a procedimientos internos de reclamación, servicios alternativos de solución de controversias y códigos sobre satisfacción de los clientes.³

³ Organización de las Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Directrices para la protección del consumidor*, Nueva York y Ginebra, 2016. 35 p.

Por otra parte, en el contexto europeo, el Tratado de Roma en sus artículos 84, 85 y 86⁴ se hace referencia a los consumidores y en 1972 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa editó la Carta Europea de Protección al Consumidor, la que derivó en la implementación de diversas políticas de protección del consumidor europeo.⁵ Posteriormente en 1983 el Secretario General de Organización de las Naciones Unidas presentó un proyecto de directrices ante el Consejo General, el cual fue aprobado por la Asamblea General el 9 de abril de 1985.⁶

⁴ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

Artículo 84. Hasta la entrada en vigor de las disposiciones adoptadas en aplicación del artículo 83, las autoridades de los Estados miembros decidirán sobre la admisibilidad de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas y sobre la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado común, de conformidad con su propio Derecho y las disposiciones del artículo 81, en particular las de su apartado 3, y las del artículo 82.

Artículo 85

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 84, la Comisión velará por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 81 y 82. A instancia de un Estado miembro o de oficio, y en colaboración con las autoridades competentes de los Estados miembros, que le prestarán su asistencia, la Comisión investigará los casos de supuesta infracción de los principios antes mencionados. Si comprobare la existencia de una infracción, propondrá las medidas adecuadas para poner término a ella.

2. En caso de que no se ponga fin a tales infracciones, la Comisión hará constar su existencia mediante una decisión motivada. Podrá publicar dicha decisión y autorizar a los Estados miembros para que adopten las medidas necesarias, en las condiciones y modalidades que ella determine, para remediar esta situación.

Artículo 86

1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 12 y 81 a 89, ambos inclusive.

2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

3. La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.

⁵ Merece destacarse que Suecia (país no integrante de la C.E.E. en los años setentas) sancionó en 1971 una ley de comercialización que sirvió de base a la ley de protección al consumidor, y a través de la cual se instituyó el Tribunal de Defensa del Consumidor y el Ombudsman del consumidor, produciendo una verdadera innovación en materia de gestión estatal en procura de una efectiva protección al consumidor. Todos los países nórdicos, rápidamente adoptaron medidas similares. Cf. EDLING, Axel, Solución de conflictos. Acceso a la justicia. La experiencia sueca: El Ombudsman del consumidor, traducido por el Instituto Nacional del consumo (España), en Defensa de los consumidores de productos y servicios, STIGLITZ, G., La Rocca, Bs. As. 1994, págs. 269/74, en Elsy López Montoya, "La defensa de los derechos del consumidor desde una perspectiva internacional", Sistema de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, p. 4.

⁶ Elsy López Montoya, "La defensa de los derechos del consumidor desde una perspectiva internacional", Sistema de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, p. 4.

Posteriormente, se emitió la Carta de Europa la cual trajo consigo los primeros cuatro derechos fundamentales del consumidor:⁷

- 1) El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores a través de un acceso a la justicia.
- 2) El derecho a la reparación del daño por productos defectuosos o difusión engañosa o errónea.
- 3) El derecho a la información y educación sobre los productos y servicios.
- 4) El derecho de los consumidores para organizarse en asociaciones y ser representados en diversos organismos de la materia.

A la postre, se aprobó un Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea en relación con una política de información y protección a los consumidores, los cuales contienen cinco derechos fundamentales:

- 1) El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores.
- 2) El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.
- 3) El derecho a la reparación de los daños.
- 4) El derecho a la información y la educación del consumidor.
- 5) El derecho a la representación.⁸

Cabe señalar que gran parte de la literatura sobre el tema establece que el primer listado básico de derechos del consumidor que cobró gran relevancia, fue la que hizo el presidente de los Estados Unidos de América, John Fitzgerald Kennedy, en su mensaje especial al Congreso sobre la protección de los intereses de los consumidores de 15 de marzo de 1962,⁹ donde estableció los siguientes derechos:

- 1) El derecho a la seguridad.
- 2) El derecho a ser informado.
- 3) El derecho a elegir.
- 4) El derecho a ser oído.¹⁰

⁷ *Idem*, p. 5-6.

⁸ *Idem*, 6-7.

⁹ *Special Message to the Congress on Protecting the Consumers Interest*, donde se contiene el texto del discurso presidencial, recogido por Von Hippel, *Verbraucherschutz, Tübingen*, 1986, págs. 281 y ss. En Ángel, Acedo Penco, "Los derechos básicos de los consumidores reconocidos en el art. 51 de la Constitución y su ulterior desarrollo mediante el estatuto de los consumidores de Extremadura" *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXI, 2003, 339-354.

¹⁰ Ángel, Acedo Penco, "Los derechos básicos de los consumidores reconocidos en el art. 51 de la Constitución y su ulterior desarrollo mediante el estatuto de los consumidores de Extremadura" *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXI, 2003, 339-354.

No obstante lo anterior –y al menos de la búsqueda realizada en los tratados internacionales celebrados por México– nuestro marco normativo internacional establece tratados multilaterales en donde, para la solución de controversias comerciales, se hace alusión a la conformación de paneles o la instauración de procedimientos específicos sobre algún tema en particular.

Ámbito de Derechos Humanos

Desde otra óptica, los derechos de los consumidores han sido un tema prioritario de los derechos humanos, toda vez que posteriormente a la segunda guerra mundial –con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948– se gestó un movimiento para reconocer los derechos humanos de la tercera generación¹¹ entre los que se encuentran el derecho de los consumidores, pero, ¿por qué deben ser considerados los derechos de los consumidores como verdaderos derechos humanos? La respuesta estriba en que estos derechos son medios que involucran diversos aspectos que inciden en la dignidad de la persona como la vida, la salud, la igualdad, etcétera. Además de que constituye una protección integral de la sociedad al establecer parámetros de control en las actividades comerciales.

Así lo han confirmado diversos criterios del Poder Judicial de la Federación, como el que se presenta a continuación:

“DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA. SU RELEVANCIA TRATÁNDOSE DE CONSUMIDORES”¹².

El derecho al acceso a la justicia comprende el derecho de acción que permite al gobernado acudir a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa, y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, este derecho tiene una especial relevancia tratándose de los consumidores, por las dificultades que su ejercicio representa para este colectivo como consecuencia de la posición de vulnerabilidad en la que se ubica. En efecto, los consumidores son un grupo vulnerable, en el sentido de que carecen de suficiente organización, información y capacidad de negociación frente a los proveedores de

¹¹ Se componen de los derechos de: Desarrollo sostenido; autodeterminación de los pueblos; a la paz; protección de datos personales; patrimonio común de la humanidad; gozar de un medioambiente sano. Cabe señalar que los derechos son enunciativos y no limitativos y por tanto pueden ser susceptibles de añadirse conforme evoluciona y se transforma la sociedad.

¹² Tesis: 1a. CXLI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, Octubre de 2017, p. 489.

bienes y servicios. Como consecuencia, es fundamental que las normas **que rigen los procedimientos para la defensa de los consumidores sean comprendidas y aplicadas a la luz del derecho al acceso a la justicia, con el propósito de lograr una tutela efectiva de sus intereses y derechos.** En ese contexto, hay que destacar que el derecho al acceso a la justicia de los consumidores puede verse afectado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la justicia, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas o carentes de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de otros fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Por lo tanto, para poder concluir que existe un verdadero acceso a la justicia por parte de los consumidores, es necesario que previamente se advierta que no existen impedimentos jurídicos o fácticos que sean carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

Amparo directo en revisión 6221/2015. Procuraduría Federal del Consumidor. 22 de febrero de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 06 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”

Ámbito nacional

Como un preámbulo, debemos señalar que a nivel internacional y en materia de derechos humanos los principios y derechos son enunciados de manera muy genérica y, por tanto, no son desarrollados conforme a un catálogo de derechos del consumidor, sin embargo a raíz de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor el 5 de febrero de 1976 se trató de promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteligente y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.¹³ Situación que se fue regulando a partir de la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 al incluir en dicha legislación los derechos del consumidor de manera desarrollada conforme al siguiente cuadro:

¹³ México se convirtió en el primer país latinoamericano en crear una procuraduría y en segundo con una ley en la materia.

CUADRO 1

DERECHOS DEL CONSUMIDOR CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1975	
1) Derecho a la adquisición del bien o servicio ofertado	Artículo 16.
2) Derecho al cambio de bien o servicio ofertado	Artículo 18
3) Derecho a la publicidad verídica	Artículo 19
4) Derecho a la bonificación o cambio en caso de error	Artículo 19
5) Derecho de bonificación justa	Artículo 19
6) Derecho a la devolución de pagos excesivos	Artículo 30
7) Derecho a la indemnización de daños y perjuicios	Artículo 31, 41
8) Derecho a la reparación gratuita del bien	Artículo 33
9) Derecho a exigir facturas o comprobantes	Artículo 38
10) Derecho a la recuperación de depósito	Artículo 56

Posteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor la cual contiene en su artículo 1^{o.}, los principios básicos en las relaciones de consumo, los cuales pueden tomarse como los derechos del consumidor:

CUADRO 2

PRINCIPIOS BÁSICOS CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1992
I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;
II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;
III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen; Artículo 30
IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos; Artículo 33
V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;
VI. El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;
VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;

VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados;
IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento;
X. La protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas, y
XI. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores que, sin contravenir las disposiciones de esta ley, sean garantes de los derechos del consumidor.

Asimismo, existen diversos derechos contenidos en el cuerpo de la norma, los que de manera enunciativa mas no limitativa se enuncian los siguientes:

CUADRO 3

DERECHOS DEL CONSUMIDOR INMERSOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1992	
1) Derecho a la recuperación del depósito	Artículo 11
2) Derecho a exigir facturas o comprobantes	Artículo 12
3) Derecho a la protección de datos	Artículo 16
4) Derecho a la reclamación y devolución sobre productos y servicios	Artículo 53
5) Derecho a la información sobre el precio y características de los productos o servicios	Artículo 53, 66
6) Derecho a la información sobre los términos, condiciones, costos, cargos adicionales, en su caso, formas de pago de los bienes y servicios ofrecidos por el proveedor	Artículo 76 BIS
7) Derecho a la restitución del bien o servicio, rescisión del contrato o rebaja del precio	Artículo 82
8) Derecho a la bonificación o compensación	Artículo 92 BIS

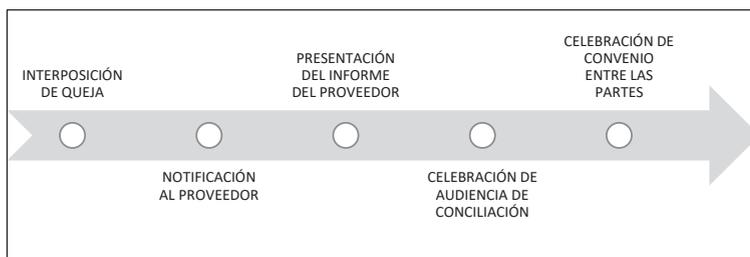
De lo anterior se colige que desde 1975 se han establecido en nuestro marco normativo interno los derechos del consumidor, aunado a que con el transcurso del tiempo han ido evolucionando e incluso complementando hasta nuestros días, no obstante –y esto hay que dejarlo muy claro– no son todos los derechos pues conforme el comercio evoluciona también los principios y derechos del consumidor lo deben hacer para que el consumidor tenga una protección adecuada, ello con independencia de los derechos que se prevean en los instrumentos jurídicos internacionales.

Acciones del consumidor

Ahora bien, tanto son importantes los derechos de los consumidores respecto a los productos, bienes y servicios que se adquieren, como también lo son aquellas acciones que pueden ejercitar los consumidores para hacer valer sus derechos. En este contexto es importante señalar que a partir de la Ley de 1992 se estableció un modelo conciliatorio en el que se podrían interponer quejas por parte de los consumidores,¹⁴ que se tramita de la siguiente forma:

- 1) Se interpone una queja o reclamación de manera individual o grupal, ya sea por escrito, verbal, telefónica o electrónica ante la PROFECO.¹⁵
- 2) La Procuraduría notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación, requiriéndole un informe por escrito relacionado con los hechos, acompañado de un extracto del mismo.
- 3) La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.
- 4) Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

DIAGRAMA I PROCESO DE CONCILIACIÓN



¹⁴ Debe recordarse que en la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 no existía un procedimiento conciliatorio, pero si el de visitas de inspección a los proveedores de bienes y/o servicios e incluso se preveían recursos administrativos en contra de las resoluciones de multa, clausura temporal hasta por 60 días, arresto administrativo hasta por 36 horas, cancelación o revocación de la concesión, licencia, permiso o autorización respectivos, clausura definitiva del establecimiento.

¹⁵ Artículo 99, segundo párrafo de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Las reclamaciones de las personas físicas o morales a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta ley, que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, serán procedentes siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$521,139.82.

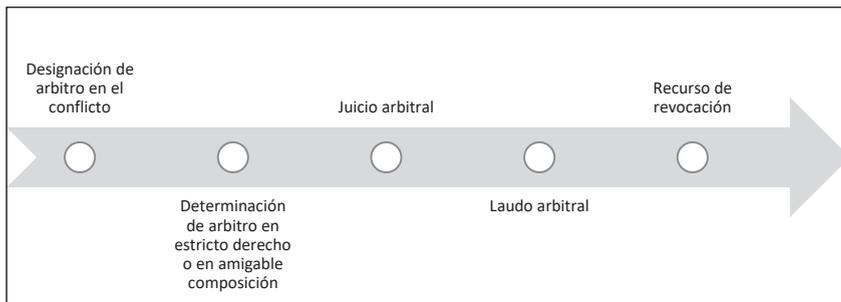
Existe también el procedimiento arbitral, el cual tiene el siguiente procedimiento:

- 1) La Procuraduría podrá actuar como árbitro entre consumidores y proveedores cuando los interesados así la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos, observando los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre las partes.¹⁶
- 2) La designación de árbitro se hará constar mediante acta ante la Procuraduría, en la que se señalarán claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es en estricto derecho o en amigable composición.
- 3) En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.
- 4) En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en el que fijarán las reglas del procedimiento, acordes con los principios de legalidad; equidad e igualdad entre las partes. En el caso de que las partes no las propongan o no se hayan puesto de acuerdo, el árbitro las establecerá.
- 5) El laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.
- 6) Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de tres días. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

¹⁶ Artículo 117 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Cuando se trate de aquellas personas físicas o morales a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta ley, que adquieren, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, la Procuraduría podrá fungir como árbitro siempre que el monto de lo reclamado no exceda de \$521,139.82.

DIAGRAMA II PROCESO DE JUICIO ARBITRAL



Un aspecto novedoso y que ha dado grandes resultados en cuanto a la tramitación del procedimiento de conciliación en la PROFECO es el referente a la utilización de las nuevas tecnologías con el fin de agilizar la solución de los conflictos entre los consumidores y proveedores. Ejemplo de lo anterior lo tenemos con el módulo de solución de controversias en línea denominado “CONCILIANET” el cual permite el desahogo de las audiencias de conciliación a través de Internet, el cual tiene las siguientes ventajas:

- No requiere acudir a una Delegación, Subdelegación o Unidad de Servicio.
- La entrega de los documentos es través de Internet y en formato electrónico.
- Menor tiempo para la solución de la reclamación.¹⁷

En este sentido, debemos señalar que esta herramienta ha sido ampliamente utilizada, toda vez que en el informe anual de 2016 se señala lo siguiente:

- De enero a diciembre de ese año se recibieron 5,382 reclamaciones en materia de servicios.
- El porcentaje de conciliación fue del 90%.
- De las quejas concluidas se logró recuperar más de 16.9 millones de pesos.
- Durante el 2016 la plataforma de Concilianet recibió 449,936 visitas.¹⁸

Aunado a lo anterior, se debe reconocer que la labor realizada por la Procuraduría Federal del Consumidor ha logrado un equilibrio en

¹⁷ Informe anual de la Procuraduría Federal del Consumidor correspondiente al año de 2016.

¹⁸ Ídem.

las relaciones comerciales individuales y colectivas respecto a la adquisición de productos y servicios, ello es así pues en el informe anual de dicha institución se pueden rescatar los siguientes datos relevantes:

- a) En el año 2016 se recibieron 110,013 quejas a nivel nacional.
- b) Se obtuvo un porcentaje de conciliación del 78%
- c) De los procedimientos conciliatorios, arbitrales y por infracciones a la ley se recuperaron 844.6 millones de pesos a favor de los consumidores.¹⁹

Sin duda, la adecuada instrumentación de una política pública en materia de protección de los derechos de los consumidores, ha propiciado condiciones de certeza deseables en toda relación proveedor–consumidor, incentivando el empleo de comercio formal sobre la base de una cultura de la legalidad en los actos de comercio, lo que redundará no sólo en lograr la satisfacción del consumidor con relación al artículo obtenido o servicio realizado y la certeza del proveedor en cuanto al mismo, sino también de manera concomitante, en la generación de empleos, el impulso a la economía, la eficiencia en la recaudación fiscal y, sobre todo, en la generación de condiciones de bienestar social, económico y de desarrollo en nuestro país. De ahí la importancia de este tema y la constante evolución y actualización que el mismo deberá mostrar para estar a la altura de las legítimas exigencias de la ciudadanía.

Conclusiones

Por todo lo anterior, consideramos que del análisis de los antecedentes, derechos y acciones que el consumidor tiene a su alcance actualmente, se pueden hacer las siguientes conclusiones y sugerencias en el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores.

1. Las relaciones comerciales entre los consumidores y proveedores han sido un tema de gran relevancia no solamente en el ámbito nacional, sino también en el internacional.
2. Lo anterior incide directamente en el desarrollo económico de todos los países.
3. Normativamente deben establecerse y desarrollarse los derechos de los consumidores conforme las formas de hacer comercio evolucionen, sobre todo en la utilización de las nuevas tecnologías.

¹⁹ Ídem.

4. Debe existir un marco jurídico flexible en donde las formas de resolver los conflictos entre los consumidores y los proveedores tengan celeridad, efectividad y certidumbre.
5. Se considera necesario dotar de mayores elementos de naturaleza preventiva, autocompositiva y, en su caso, sancionadora a la Procuraduría Federal del Consumidor con el objeto de que sus conciliaciones sean acatadas de manera rápida y efectiva.
6. Debe publicitarse la idea de que la PROFECO no solamente es un órgano conciliador de conflictos, sino que sus determinaciones son respetadas y acatadas por los proveedores de bienes y servicios.
7. Las diversas reformas legales en materia de justicia cotidiana que actualmente se discuten en el Congreso de la Unión constituyen una oportunidad fundamental para tratar de potenciar las acciones en materia de protección al consumidor, ya sea a través del fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias y sus efectos, la implementación de la justicia itinerante, el empleo de los avances tecnológicos asociados a cuestiones procedimentales, la instrumentación de mecanismos de desregulación administrativa y de mejora regulatoria en las instancias de protección al consumidor, logrando a su vez el fortalecimiento de la Procuraduría Federal de Consumidor.
8. Incentivar en mayor medida una cultura de la protección a los derechos del consumidor y propiciar una mayor difusión en cuanto a la legitimación y competencia para poder interponer acciones colectivas a favor de los consumidores, sobre la base de la asociación en torno a la protección de intereses difusos o colectivos de los consumidores, tutelados a través de las acciones colectivas o de grupo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acedo Penco, Ángel, “Los derechos básicos de los consumidores reconocidos en el art. 51 de la Constitución y su ulterior desarrollo mediante el estatuto de los consumidores de Extremadura”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXI, 2003, 339-354.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Directrices para la Protección del Consumidor” Organización de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2016.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 24 de diciembre de 2002, “Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”.

- Labardini Inzunza, Adriana, “Del derecho a la protección de los consumidores y su organización”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, 847 págs.
- Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1992.
- Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975.
- López Montoya, Elsy, “La defensa de los derechos del consumidor desde una perspectiva internacional”, Sistema de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, 8 págs.
- Procuraduría Federal del Consumidor, “Informe anual 2016”, 208 págs.
- Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de agosto de 2006.
- Reglamento del artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1997.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 2018.
- Tambussi, Carlos Eduardo, “Los derechos de usuarios y consumidores son derechos humanos” *Lex*, número 13, año XII, 2014.
- Torres Buteler, Eduardo, “La protección del consumidor a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos”, “sin lugar de edición”, “sin editorial”, “sin año”, págs. 125-134.

Revista de Administración Pública

México: tan lejos de la prosperidad y tan cerca de la impunidad.

Ángel Junquera Sepúlveda*

La impunidad es una de las problemáticas más serias que carcome a la sociedad mexicana, de ahí se desprende la corrupción, violencia, desigualdad, inseguridad, incertidumbre, la falta de credibilidad y de Estado de Derecho, lo que deriva en una serie de injusticias que parecen no tener fin.

Es momento de hacer una reflexión seria y consensuada, que vaya más allá de vanas promesas de campaña, de discursos acartonados y sin objetivos claros. Es ahora cuando debemos alzar la voz por los oprimidos, por las víctimas y por todos aquellos –que somos muchos– quienes anhelamos un futuro mejor.

El artículo 3° constitucional define a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano. No sólo se refiere a una estructura jurídica y un régimen político, no se trata de emitir un voto y ya; esto va más allá, es tendiente a garantizar un bienestar común.

Sin embargo, para la sociedad mexicana esto parece una utopía, si bien está inscrito en nuestra Carta Magna dista mucho de obedecer a la realidad. Vemos como algo *sui generis* los niveles de seguridad, así como el desarrollo económico y social de países como Noruega, Suecia o Alemania.

* Licenciado en derecho por la Universidad La Salle. Estudios de posgrado en filosofía y derecho económico. Director del despacho Junquera y Forcada, S.C. Director de las revistas: “El Mundo del Abogado”, “El Mundo de la Educación” y “Voy & Vengo”. Experiencia profesional: En litigio penal, civil y mercantil, arbitraje, contratos internacionales, negocios, derecho bancario, derecho administrativo, derecho electoral, comunicaciones y derecho internacional. Es miembro de diversas asociaciones profesionales nacionales y extranjeras. Coautor del libro “Entre abogados te veas”, así como editorialista de programas de radio y de diversos periódicos.

Su fórmula parece sencilla, pero difícil de aplicar: mayor producto interno bruto per cápita, óptima esperanza de vida, salud, libertad, generosidad, empleos bien remunerados, conciliación de la vida laboral y personal, seguridad y nula corrupción; estos son algunos de los parámetros que se consideran para identificar a los países más prósperos para vivir.

México está lejos de encontrarse en ese nivel de vida y de estabilidad social, porque México es un país de contradicciones; con una concentración abrumadora de la riqueza que contrasta con los niveles de pobreza.

En su libro *“El precio de la desigualdad”*, el Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, nos advierte que en pleno siglo XXI el 1% de la población tiene el equivalente al otro 99%.

Nuestra situación es alarmante, reducir esa brecha parece inalcanzable, y lo es más si observamos que hasta el año pasado nos encontrábamos en la cuarta posición de entre los países más impunes del mundo; y penosamente, ocupamos el primer lugar del continente americano.

Iniciamos el año con una devastadora y alarmante noticia: “México rompe récord en su tasa de homicidios”¹. Esta cifra sólo reafirma el ambiente de inseguridad que día a día nos carcome. Las experiencias de robos, extorsiones o secuestros se han incluido en las pláticas cotidianas de café, que finalizan dando gracias porque seguimos con vida.

Ya no podemos ser ajenos, mucho menos omisos, a esta situación. Para tratar de desentrañar este conflicto y apuntar algunos destellos de esperanza, empecemos por definir qué es la impunidad y cómo se genera.

Escuetamente la Real Academia Española refiere que impune es el que queda sin castigo. No obstante, Roberto Ochoa Romero, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, da un concepto más enriquecedor sobre la impunidad: “Ausencia de seguridad jurídica por parte de las instituciones responsables para enfrentar de manera eficaz la comisión de delitos”.

El psicoanalista Juan Tubert-Oklander, afirma que la impunidad es lo que ocurre cuando la ley no se aplica a todos, cuando las leyes funcionan a conveniencia, según de quien se trate.

¹ Gillespie, Patrick, *México rompe récord en su tasa de homicidios: es la más alta desde 1997*, CNN, 22 de enero de 2018, en <http://cnnespanol.cnn.com/2018/01/22/mexico-homicidios-record-asesinatos-violencia/>

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la define como: “La inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”².

Algunos consideran que se trata de un aspecto cultural. Encuadrarlo en ese esquema puede llegar a delimitar nuestro análisis. Por tal motivo, es preferible examinar la problemática desde un enfoque estructural y funcional.

Acertadamente, en el marco del *Congreso Internacional “Cambio Cultural en el Nuevo Modelo de Justicia Penal”*, el periodista Ricardo Raphael, fijó el término “cultura” como una variable residual para tratar de explicarlo todo. Que se aplica a casos en los que no encontramos una explicación. Decimos que es un problema cultural; y no es así, se trata más bien de un contexto que abarca instituciones y autoridades.

La impunidad existe desde tiempos inmemoriales, a nivel mundial tenemos registros, a veces imprecisos, de los estragos que han dejado las guerras y cuando éstas terminan, la siguiente batalla es contra la impunidad, contra el silencio, contra el olvido y por la justicia.

En ese aspecto la comunidad internacional ha peleado para que los asuntos sean ventilados y sancionados a través de tribunales especiales, para castigar los abusos, violaciones e ilegalidades. Como ejemplo tenemos la experiencia de la ex Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona.

A inicios del siglo XXI daba la impresión que el mundo empezaría a ser más consciente de los estragos de los crímenes de **lesa humanidad**. En el año 2002 se llevó a cabo el coloquio “*Luchar contra la impunidad: desafíos y perspectivas*”, al finalizar los trabajos se constituyó un grupo que dio a conocer los *Principios de Bruselas contra la impunidad y por la justicia internacional*.

El documento consta de 24 preceptos, divididos en cinco partes: I. Definiciones y principios fundamentales; II. Procedimiento penal e impedimentos; III. Competencia universal; IV. Cooperación policial y judicial internacional; V. Mecanismos no judiciales. Tienen como punto

² Acosta Urquidí, Mariclaire (coord.), *La impunidad crónica de México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, p. 320.

de partida reconocer que, en muchos países, los delitos más graves permanecen impunes.

“Las víctimas no se atreven a hablar; los autores no son perseguidos o no son encontrados; las autoridades no tienen voluntad o no son capaces de asegurar la justicia. La impunidad trae consecuencias desastrosas: permite a los autores creer que se escaparán de las consecuencias de sus actos, ignora la angustia de las víctimas y perpetúa los crímenes. La impunidad socava asimismo las instituciones de los Estados, niega los valores humanos y envilece el conjunto de la humanidad”³.

Pocas regiones de los cinco continentes escapan de aparecer en la lista negra de la impunidad. Si nos enfocamos en nuestro continente veremos un escenario escalofriante. Los sucesos en Centroamérica son aterradores, en El Salvador los familiares de las víctimas de la masacre de la guerra civil perpetrada de 1980 a 1992, aún claman justicia.

Pasaron 27 años para que vieran sentados en el banquillo a los organizadores de la masacre de *El Mozote*, en la que murieron más de mil campesinos.

Guatemala y Honduras son otras de las naciones laceradas por la impunidad, lo cual ha generado por varias décadas una oleada de migración; se trata de personas que huyen del clima de violencia, que sólo buscan sobrevivir.

En el cono sur también son emblemáticas las omisiones judiciales, tenemos los casos derivados de la dictadura chilena que aún permanecen impunes; en Argentina siguen sin encontrar a los culpables de los atentados a la Embajada de Israel y a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

Y así podríamos seguir dando una larga lista de crímenes impunes en otras naciones; pero es momento de hacer una introspección. Este año se conmemorará el 50 aniversario de la matanza del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas –Tlatelolco–; un hecho que indigna no sólo por la impunidad, sino por el cinismo con el que se trató de minimizar.

³ *Los Principios de Bruselas contra la impunidad*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, pp. 11-13.

Hasta hoy, y a pesar de la creación de comisiones especiales para su investigación, no se tiene una cifra exacta del número de muertos y desaparecidos. El diario británico *The Guardian* estimó un aproximado de 325 decesos⁴. Las cifras difundidas por los periódicos nacionales fueron:

- EXCÉLSIOR: 20 Muertos, 75 Heridos, 400 Presos (Fuente: Fernando M. Garza, Director de Prensa de la Presidencia de la República).
- EL HERALDO: 26 muertos y 71 heridos.
- EL SOL DE MÉXICO: Heridos un General y 11 Militares; 2 Soldados y más de 20 civiles muertos.
- EL UNIVERSAL: 29 muertos y más de 80 heridos en ambos bandos; 1000 detenidos.
- NOVEDADES: 25 muertos y 87 lesionados.

La década de los 70 quedó con varios cabos sueltos en la historia de México; pero fue un hecho en especial, el que generó un cambio paradigmático en materia de Derechos Humanos. Se trata de la desaparición forzada, por elementos del Ejército Mexicano, de Rosendo Radilla Pacheco (1974).

Después de un largo peregrinar ante diversas instancias judiciales, sus familiares no encontraron una respuesta por parte del Estado Mexicano y llegaron hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A razón del expediente “Varios” 912/2010, el 10 de junio del 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una de las más importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de los derechos humanos.

Es por esto que el artículo 1º constitucional consagra los principios de seguridad jurídica, garantizada por el Estado; el Control de Convencionalidad – Principio pro persona, los principios de Derechos Humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como los principios de libertad e igualdad.

Pero también están aquellos sucesos que se quedan en la oscuridad, que no ven la luz de la justicia. Los feminicidios en Ciudad Juárez tienen como símbolo de impunidad las cruces rosas en memoria de cientos de mujeres.

⁴ Ramírez Cuevas, Jesús, “Fue un dos de octubre”, *Masiosare – La Jornada, México*, núm. 406, 2 de octubre de 2005.

Hace más de 20 años se registró el primero caso, y se volvió común escuchar el testimonio de una madre que buscaba a su hija, otra que no encuentra a su hermana, el hijo que se quedó huérfano; todos ellos con algo en común, la desaparición de su ser querido. La asociación, *Nuestras hijas de regreso a casa*, fue la primera en enfrentar esta lucha contra la impunidad.

La historia de terror era cada vez más escalofriante, las fosas en las que fueron halladas las víctimas daban cuenta de las vejaciones, torturas y depravaciones a las que habían sido sometidas. Las cifras oficiales han registrado 100 casos desde que se destaparon los primeros hechos en 1993. Sin embargo, las historias y los archivos, algunos ya olvidados, dan otra cifra que supera las 500 muertes.

¿Y los culpables?, ellos tranquilos, brillan por su ausencia, cobijados por el manto de la impunidad.

“El término *femicidio* fue acuñado por primera vez en 1970 por Diana Russell. Esta expresión surgió como alternativa al término neutro de “homicidio” con el fin político de reconocer y visibilizar la discriminación, la desigualdad y la violencia sistemática contra la mujer que, en su forma más extrema, culmina en la muerte”⁵.

El 14 de junio de 2012 se adicionó esta figura al Código Penal Federal en el Artículo 325, que a la letra dice: Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género.

Pero el hecho de que esté en la Ley no significa que por arte de magia el problema vaya a desaparecer; al contrario, los casos en el Estado de México han aumentado, al grado de tener que emitir una alerta de género⁶, que bien ha sido calificada como un mecanismo de papel sin resultados.

Otros caso emblemático de impunidad es el del incendio en la Guardería ABC; los padres de los 49 niños que murieron y de los que están gravemente lesionados –muchos con daños irreversibles– aún

⁵ ¿Cuál es el origen del concepto de feminicidio y por qué hay que distinguirlo de homicidio?, Consultado en: <https://www.gob.mx/mujeressinviolencia/articulos/cual-es-el-origen-del-concepto-de-femicidio-y-por-que-hay-que-distinguirlo-de-homicidio>

⁶ La alerta consiste en tomar acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado. La violencia feminicida es la forma más extrema de violencia contra las mujeres. La alerta fue declarada para 11 municipios del Estado de México: Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco, los cuales concentran los mayores índices de violencia feminicida

claman justicia al Estado Mexicano. En junio de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un dictamen para dar a conocer que a las víctimas les fueron vulneradas sus garantías individuales; aun así, los responsables siguen en libertad.

Como sociedad tenemos fuertes heridas que la impunidad no nos permite sanar; al contrario, ocurren más arbitrariedades y más injusticias.

El 30 de junio de 2014 en la localidad de Tlatlaya, Estado de México, ocurrió un enfrentamiento entre elementos del Ejército mexicano y civiles; los testimonios de tres mujeres sobrevivientes, así como de los hallazgos contenidos en la recomendación 51/2014 emitida por la CNDH, es que los soldados privaron arbitrariamente de la vida a entre 12 y 15 personas, a quienes ya tenían sometidas y se encontraban desarmadas⁷.

En ese mismo año, la noche del 26 de septiembre, desaparecieron 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, en Ayotzinapa, Guerrero. Después de intensas búsquedas –incluso con ayuda internacional– no se sabe de su paradero.

En su investigación, el gobierno mexicano concluyó que los estudiantes fueron secuestrados por la policía, que ésta los entregó a un cartel que los asesinó y luego quemó los cuerpos en un basurero cercano; no obstante, el informe final del Grupo Interdisciplinario de Expertos Internacionales dio a conocer las fallas de la investigación oficial y denunció que ésta se basa en confesiones obtenidas bajo tortura⁸.

La impunidad va ganando más terreno y esto se lo debemos también al poder del crimen organizado y su penetración en la esfera política. Tristemente las desapariciones forzadas no son el único foco de impunidad, también tenemos la de cuello blanco. En 2014, la indignación social se hizo aún más latente cuando se publicó un presunto vínculo entre la actual administración presidencial y Juan Armando Hinojosa Cantú –personaje exhibido en los *Panama Papers*–, dueño de Grupo Higa, empresario cercano a Enrique Peña Nieto desde que era gobernador del Estado de México.

⁷ *Tlatlaya a un año: La orden fue abatir*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), 2015.

⁸ Ahmed, Azam, *La desaparición de 43 estudiantes en México, la tragedia que marcó al gobierno de Peña Nieto pero que no afectará a su partido*, The New York Times, 26 de abril de 2016.

Y aunque el Presidente aseguró que se llevarían a cabo las investigaciones para esclarecer el tema, el entonces titular de la Secretaría de la Función Pública, Virgilio Andrade, concluyó que no hubo irregularidades.

Pero éste no ha sido el único escándalo, la mira internacional volvió a fijar los ojos en México cuando diversos diarios, entre ellos *El País*, publicaron sendos artículos sobre Odebrecht, que reconoció haber pagado 10,5 millones de dólares en sobornos a “altos funcionarios de una empresa controlada por el Estado [mexicano]”. Refiriendo que el pago de sobornos se hizo entre octubre de 2013 y finales de 2014 para ganar contratos con una compañía de la que no revelaron el nombre.⁹ La asociación civil, *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, exhibió que el principal negociador de los sobornos, Luis Alberto de Meneses Weyll, confesó haber participado en la negociación de 10 millones de dólares en presuntos sobornos a Emilio Lozoya.¹⁰

Dicen que se educa con el ejemplo, vaya legado que nos dejan nuestros gobernantes y funcionarios.

Esta red de corrupción constituye el mayor escándalo en América Latina, se gestó en Brasil e impactó a diversas naciones; así como a un sinnúmero de mandatarios y altos funcionarios; pero en México el único imputado ha sido el ex Director de PEMEX.

Internacionalmente se han generado avances significativos; entre ellos está Ecuador, el vicepresidente Jorge Glas, fue condenado a seis años de cárcel; en Colombia ya hay exfuncionarios en prisión y otros ocho congresistas están siendo investigados; así como en Perú y Argentina. Brasil, por su parte, está investigando a dos ex presidentes, Lula Da Silva y Fernando Collor, por su presunta participación; así como a otros funcionarios.

A veces, parecería que los asuntos serán tomados en serio, cuando vemos la detención de Javier Duarte –quien está siendo juzgado por delincuencia organizada y operaciones con recursos de procedencia ilícita– y otros tantos gobernadores corruptos.

⁹ “Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina”, *El País*, 17 de abril de 2017, https://elpais.com/internacional/2017/04/13/actualidad/1492099171_779545.html

¹⁰ Olmos, Raúl, “El señor de los sobornos”, *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, 12 de septiembre de 2017, <https://contralacorrupcion.mx/web/elsenordelossobornos/index.html>

Pero no olvidemos que se trata de un problema estructural; no sólo es una persona la que representa el factor cancerígeno, también son responsables quienes alientan esa impunidad. Entre las víctimas más representativas en el caso de Veracruz están los periodistas, porque las voces que se expresaban y denunciaban eran acalladas.

El párrafo tercero, del artículo 1º constitucional, instituye que es obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; los artículos 6º y 7º establecen la libertad de expresión y acceso a la información, pero no hacen referencia a la seguridad de las personas que ejercen el periodismo, y son víctimas de censura, desaparición, secuestros y asesinatos.

Ser víctima de la violencia o ser testigo de un acto de violencia puede ser equiparable, por el impacto emocional que generan. México es el país más peligroso de América Latina para ejercer el periodismo, se ha convertido en una profesión de alto riesgo.

En el año 2012 se aprobó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP), esta norma incluyó la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

¿Cuáles han sido sus resultados? En 2017, la organización civil *Artículo 19*, reconoció más de 400 agresiones –de distinto tipo– a periodistas. Y en su informe “*Libertades en Resistencia*” señaló que el 99.7% de las agresiones contra periodistas quedan impunes¹¹.

A esta incapacidad de actuación, se suman los constantes cambios del Fiscal Especial, en siete años tres personas han ocupado el cargo. El funcionamiento de la FEADLE ha sido ineficaz, las autoridades han optado, al igual que lo han hecho con los miles de muertos que ha dejado la guerra contra el narco, por criminalizar a las víctimas.

El asesinato a sangre fría, en la vía pública, a plena luz del día, de Javier Valdez fundador del semanario *Ríodoce* es una muestra del porqué la sociedad pierde la confianza en su propio sistema judicial, cuyo deber es proteger a los ciudadanos de cualquier agresión a sus derechos.

¹¹ *La impunidad mata la libertad de expresión*, consultado en: <http://www.animalpolitico.com/2017/03/asesinatos-periodistas-mexico-se-quedan-impunes-798-agresiones-47-asesinatos-solo-3-condenas/>

Por tal motivo, no es de extrañarse que la sociedad exija que quien ocupe la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, sea una persona independiente, autónoma y honorable.

No necesitamos más simulaciones, hacen falta hechos; por eso el reto estará en el actuar de cada uno los organismos que integran el Comité Coordinador; la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

El paso a una Fiscalía General de la República también es un reto colosal, para que goce de credibilidad es imperante que sea transparente, con mano dura para no dejar rastro de impunidad, que dignifique a las personas y el actuar institucional.

Y sí hay esperanza, tenemos instituciones que sí contribuyen al crecimiento nacional, que suman su esfuerzo para fomentar la cultura de la legalidad y la ética profesional.

Es por esto que debemos reconocer la extraordinaria y plausible labor que realiza la Universidad de las Américas Puebla, que a través de su Índice Global de Impunidad (IGI) identifica diversos aspectos para catalogarla.

Destaca tres dimensiones que constituyen la cadena de impunidad: delitos no denunciados (cifra negra), así como el funcionamiento y capacidades de los sistemas de seguridad y justicia.

No obstante, especifica que la impunidad debe ser explicada en su complejidad y no simplemente por el cociente que resulta al dividir delitos cometidos entre sentencias condenatorias.

En principio, el informe nos dice que la impunidad es multidimensional, que surge de varias dimensiones del quehacer de un Estado. Encuadra la responsabilidad de la seguridad ciudadana, la procuración y administración de justicia, el buen funcionamiento del sistema penitenciario; así como la protección de los derechos humanos.

Refiere que es multicausal y que mantiene correlación estadística con los niveles de corrupción y desigualdad socioeconómica. El origen de la impunidad lo ubica a partir del mal funcionamiento de las dimensiones

de seguridad, justicia y derechos humanos en el ámbito nacional y local.

En un sistema mecánico si alguno de los engranajes se pudre repercute en el funcionamiento de los demás y altera la actividad para la que fue diseñado. En una sociedad el factor humano es el que determina el funcionamiento de las instituciones, si un agente trasgrede la ley y no es sancionado –derivado del ambiente de impunidad–, es muy probable que su conducta sea imitada por otros, lo que deriva en una cadena de corrupción.

Es imprescindible cambiar la visión sobre nuestro actuar cotidiano, porque el camino fácil, a la larga, se paga más caro. El costo de la impunidad se puede medir tanto en montos económicos como en la pérdida de vidas; lo aceptemos o no, somos parte de este espiral de violencia, miedo e incertidumbre.

El Índice Global de Impunidad exhibe que en México sólo se denuncian siete de cada 100 delitos que se cometen; las principales razones para no hacerlo son: pérdida de tiempo y desconfianza en la autoridad. Además de esta falta denuncia, también acentúa la precariedad del sistema penitenciario.

Cesare Beccaria en su *Tratado de los delitos y de las penas*, argumentaba que para que una pena obtenga su efecto, basta que el mal de ella exceda al bien que nace del delito, y en este exceso de mal debe ser calculada la infalibilidad de la pena y la pérdida del bien que el delito produciría¹².

La efectividad de la pena como la plantea Beccaria no puede ser aplicada en México, porque los reclusorios son ubicados como universidades del crimen, donde quién ingresa por robo menor, al concluir su sentencia, aprende tácticas de secuestro y extorsión.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos detectó que en 66 centros de reclusión, de 27 Estados, los reos son quienes tienen el control. Lo que derivó en la Recomendación General No. 30/2017.

Entre los factores que propician el autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios está la sobrepoblación, el hacinamiento, la inadecuada clasificación de los detenidos, infraestructuras deficientes; así como la corrupción e impunidad, ésta derivada de la violación del marco normativo, personal insuficiente y no apto de seguridad,

¹² Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, España, Carlos III University of Madrid, 2015, p. 55.

ilegalidad en las sanciones disciplinarias y de actividades ilícitas como extorsión y soborno¹³.

Para ejemplificar esta situación tenemos los constantes amotinamientos; el penal de Topo Chico, en Nuevo León, ha sido recientemente uno de los más violentos. Pero tampoco hay que olvidar el asunto de “*E/Tatos*”, que gracias a los videos difundidos en redes sociales dieron a conocer su sadismo para extorsionar e implantar su poder en el penal de Neza-Bordo, en el Estado de México, cuna de la impunidad.

La sobrepoblación penitenciaria a nivel estatal es del 30% con respecto a la capacidad instalada en los centros de reclusión. En el mundo la sobrepoblación es de un 17%. México duplica la sobrepoblación penitenciaria promedio global. Además, otra cifra alarmante es el porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia, la cual alcanza un promedio nacional de 35.7%¹⁴.

El profesor emérito, Sergio García Ramírez, ha señalado en múltiples ocasiones que al momento de hablar de penitenciarismo se habla de leyes, pero no de realidades; porque el sistema penitenciario no es una ley penitenciaria, o un edificio moderno, es armonizar todos los elementos con un objetivo real, respaldados con un personal forjado con una autentica formación penitenciaria¹⁵. Es urgente una reestructuración.

Nuestro sistema penitenciario se encuentra en una grave crisis, el personal responsable de cuidar a los reclusos en los CERESOS estatales es de apenas 20 policías por cada 100 reclusos. El promedio de los países del Índice Global de Corrupción es de 47 por cada 100. Aseguran –y no es de dudarse– que existe corresponsabilidad para atender el problema de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Esto también requiere de la participación de la sociedad civil organizada, el sector privado, la academia, los medios de comunicación y de las organizaciones internacionales¹⁶.

¹³ *Recomendación General no. 30/2017*, Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 8 de mayo de 2017.

¹⁴ Resumen de resultados, Índice Global de Impunidad – México, Universidad de las Américas Puebla, 2016, Consultado en: <http://www.udlap.mx/igimex/resumenejecutivo.aspx>

¹⁵ Entrevista a Sergio García Ramírez con el tema: *No tenemos sistema penitenciario digno de ese nombre*, Revista Siempre, Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=v8YCZt-nAGc>

¹⁶ Consultado en: <http://www.udlap.mx/igimex/resumenejecutivo.aspx>

En cuestión de impunidad también existen dos tipos de culpables: el agente que hace posible la acción y el que omite la denuncia. Los primeros trasgreden la ley, creen que se burlan del sistema pero la realidad es que ellos mismos lo pudren, se quejan de la situación del país y ellos son los que fomentan ese ambiente; porque la impunidad sólo genera más impunidad, es un círculo vicioso y da a sus perpetradores el valor para seguir cometiendo crímenes.

Y es que en México, aparentemente, cada día se cometen delitos sin consecuencias, pero los daños repercuten seriamente en todos los sectores: seguridad, salud, educación, medio ambiente; factores que contribuyen al crecimiento de la violencia y pobreza.

Ante la frustración la sociedad no ha tenido más recurso que retroceder hasta la era de la venganza privada, de hacer justicia por mano propia. Los *Praecepta Iuris* de Ulpiano parece que quedaron rebasados ¿por qué vivir honestamente, si los ricos cada día se hacen más ricos?, ¿Cómo no dañar al otro, si él también me dañó a mí?, ¿Justicia? Si en este país a nadie le dan lo que le corresponde, ¿Qué gano yo con denunciar, si a fin de cuentas no pasa nada?

Esta visión sólo alienta al incremento del índice de impunidad, aumenta el número de víctimas y quedamos al mismo nivel de quien tanto criticamos y nos hizo daño.

Propuestas

Alzar la voz, hacer eco, no cerrar los ojos, exteriorizar nuestro sentir. Cambiar la indignación por la acción. Para volver a creer y confiar en nuestras instituciones es necesario también poner de nuestra parte, no sólo esperar a que una política de Estado disminuya por antonomasia las malas prácticas.

El Supremo Poder de la Federación debe tener pesos y contrapesos, actuar con transparencia y rendir cuentas; para hacerlo efectivamente se tendría que replantear la figura del fuero que la mayoría de las veces, esta inmunidad procesal, sólo sirve para ignorar la ley.

El diseño de una política de Estado implica una política de legalidad para fortalecer el espíritu de la ciudadanía, en un ambiente en el que coexista la libertad, la integridad y la veracidad.

El Sistema Nacional Anticorrupción, la Fiscalía General de la República y el nuevo modelo de justicia penal tienen una gran responsabilidad

social, sus actores serán piezas fundamentales para lograr cada uno de sus objetivos.

Una de las propuestas es implementar una política certera sobre prevención y reacción frente al delito. La denuncia debe ser parte de este avance para progresar.

Los policías son los peor evaluados al momento de tratar de identificar en quiénes confían los ciudadanos; también se caracterizan por encabezar las listas de corrupción. Para cambiar esto se requiere que el mando judicial cuente con un modelo homologado de investigación, con capacitación de calidad, así como una dignificación de sueldos y prestaciones, para que cuando le presenten la opción de corromperse, rechace esa posibilidad sabiendo que lo que tiene es más valioso y el daño que pueda generar es mucho mayor.

La Universidad de las Américas Puebla emitió una serie de recomendaciones para el combate a la impunidad, de las cuales retomo las siguientes:

- Revisar la autonomía, capacidades y funcionamiento de las instituciones de justicia en los estados. Los magistrados y jueces a nivel estatal deben garantizar su independencia de los poderes políticos en la entidad.
- Evaluar las capacidades y funcionamiento del actual sistema penitenciario.
- Revisar la autonomía de las comisiones estatales de Derechos Humanos frente al poder político.
- Hacer una exhaustiva revisión de la legislación para limitar al máximo los espacios de impunidad entre servidores públicos federales, estatales y municipales.
- Castigar con fuerza a los agentes privados que favorezcan la corrupción y el conflicto de intereses en el gobierno.
- Analizar y dar seguimiento a las recomendaciones que distintas organizaciones de la sociedad civil y la academia realicen en materia de Derechos Humanos.
- Fortalecer las fiscalías especializadas en delitos graves.
- Promover y proteger el ejercicio de la profesión del periodismo independiente.
- Promover políticas públicas de justicia cotidiana.
- Mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional entre autoridades y órdenes de gobierno.
- Fortalecer y dotar de mayor autonomía a las áreas de evaluación de políticas de seguridad, justicia y Derechos Humanos al

interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Judicatura Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- Implementar las recomendaciones en materia de seguridad pública que ha señalado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a los estados y a la federación.
- Implementar mecanismos de evaluación más efectivos. Así como una evaluación de impacto que permita medir si las acciones implementadas alcanzan los objetivos establecidos.

Acabar con la impunidad es un reto que compete no sólo a los tres poderes de la unión, sino a la sociedad en su conjunto –sector público, privado y sociedad civil-, por lo que es necesario fortalecer la confianza de los ciudadanos con sus representantes y devolver la credibilidad a las instituciones del Estado.

La ruta a seguir ya está definida, es momento de dejar a un lado las agendas políticas; basta de minimizar los problemas catalogándolos como un aspecto cultural.

Es necesario anteponer el interés nacional sobre los intereses partidistas, que hoy en día en pleno proceso electoral tienen detenidos los nombramientos de piezas fundamentales del poder judicial como son: el Fiscal General de la República y el Fiscal Anticorrupción, que una vez designados deberán garantizar el cumplimiento de la ley, la procuración de justicia y el respeto a los derechos humanos, aspectos indispensables para combatir la impunidad.

Bibliografía

- Acosta Urquidi, Mariclaire (coord.), *La impunidad crónica de México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.
- Ahmed, Azam, *La desaparición de 43 estudiantes en México, la tragedia que marcó al gobierno de Peña Nieto pero que no afectará a su partido*, The New York Times, 26 de abril de 2016.
- Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, España, Carlos III University of Madrid, 2015.
- ¿Cuál es el origen del concepto de feminicidio y por qué hay que distinguirlo de homicidio?, Disponible en:
<https://www.gob.mx/mujeressinviolencia/articulos/cual-es-el-origen-del-concepto-de-feminicidio-y-por-que-hay-que-distinguirlo-de-homicidio>.

Entrevista a Sergio García Ramírez con el tema: *No tenemos sistema penitenciario digno de ese nombre*, *Revista Siempre*, Consultado en:

<https://www.youtube.com/watch?v=v8YCYt-nAGc>.

Gillespie, Patrick, *México rompe récord en su tasa de homicidios: es la más alta desde 1997*, CNN, 22 de enero de 2018, Disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2018/01/22/mexico-homicidios-record-asesinatos-violencia/>.

Índice Global de Impunidad – México, Universidad de las Américas Puebla, 2016, Disponible en: <http://www.udlap.mx/igimex/resumen Ejecutivo.aspx>.

La impunidad mata la libertad de expresión, Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2017/03/asesinatos-periodistas-mexico-se-quedan-impunes-798-agresiones-47-asesinatos-solo-3-condenas/>.

Los Principios de Bruselas contra la impunidad, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004.

Olmos, Raúl, *“El señor de los sobornos”*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 12 de septiembre de 2017, Disponible en:

“Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina”, *El País*, 17 de abril de 2017, Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2017/04/13/actualidad/1492099171_779545.html.

Ramírez Cuevas, Jesús, *“Fue un dos de octubre”*, *Masiosare – La Jornada*, México, núm. 406, 2 de octubre de 2005.

Recomendación General no. 30/2017, Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 8 de mayo de 2017.

Tlatlaya a un año: La orden fue abatir, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), 2015.

<https://contralacorrupcion.mx/web/elsenordelossobornos/index.html>.

Revista de Administración Pública

Debido proceso en el control de la detención

Ricardo Paredes Calderón*

I. Introducción

El derecho a la libertad personal se ha identificado, en un sentido amplio, como la protección a la libertad de todo individuo contra la interferencia del Estado, tomando en consideración la protección a la libertad física, cubriendo los movimientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en un movimiento físico (identificado como la libertad ambulatoria), en tanto que es una característica negativa del mismo pues evita que se prive o restrinja tal prerrogativa, teniendo como excepción toda intervención en la esfera de este derecho humano.

En ese sentido, en el contexto que ha evolucionado la teoría y protección de los derechos humanos, la libertad personal ha tenido un proceso de adaptación, reconocimiento y protección en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en conjunto con la Convención Americana sobre Derechos Humanos² lo han reconocido como uno de los derechos más privilegiados en los ordenamientos jurídicos constitucionales de la actualidad, cuestión que ha obedecido a la constante histórica de

* Licenciado en Derecho y Maestro en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Derechos Humanos, Impartición de Justicia y Género, por el Instituto de la Judicatura Federal; y Doctor en Derecho Penal por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas. Con una carrera judicial de casi veintiocho años dentro del Poder Judicial de la Federación, fue juez de Distrito en Materia Penal y de Procesos Penales Federales, Magistrado de Circuito desde el año 2004. Actualmente es Titular del Quinto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito. Es autor y coautor de varios libros en la materia, El Magistrado Paredes Calderón ha impartido diversos cursos y capacitaciones en instituciones educativas tanto públicas como privadas.

¹ En adelante "CPEUM".

² En adelante "CADH".

abusos que se han presentado en el ejercicio del poder, por lo que frente a ello, se han establecido garantías más amplias e imperantes para la protección del mismo, pues se pretende excluir que se atente de manera arbitraria en contra de la libertad de las personas.

Cabe señalar que este derecho –al igual que muchos otros– no es absoluto, pues específicamente en la materia penal y, dadas las circunstancias inherentes a la comisión de los delitos, hace posible que se detenga a una persona sin contar con una orden emitida por autoridad competente que justifique lo anterior.

No obstante, debe realizarse siempre tomando en consideración que el derecho a la libertad es la regla, mientras que sus restricciones –con y sin mandamiento de autoridad– son la excepción.

En virtud de ello, en el presente estudio nos ocuparemos de desarrollar las figuras de flagrancia y caso urgente, pues se trata de aquellas que permiten, en casos excepcionales que las personas sean detenidas, a pesar de no contar con autorización judicial para tales efectos.

La importancia de lo anterior radica en que, sólo bajo el pleno conocimiento de las implicaciones de cada una de las figuras señaladas, su fundamento constitucional y legal, los requisitos para su cumplimiento y las consecuencias que su falta de cumplimiento traería consigo, hace posible que las detenciones en tales supuestos sean apegada a derecho y por ende, la posibilidad de iniciar un proceso que permita establecer si efectivamente se ha llevado a cabo un delito.

II. Del control de la detención

II.1. La protección de la libertad de las personas a nivel constitucional y convencional

La CPEUM, contempla diversos principios de legalidad y seguridad jurídica que son la base de protección del derecho fundamental a la libertad personal, pues fungen como estándares que delimitan las pautas primordiales que cualquier actuación de autoridad debe respetar, así como los lineamientos con respecto al contenido material de las normas secundarias que reglamenten esta situación jurídica.

En ese sentido, los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la CPEUM en lo conducente establecen lo siguiente:

“Artículo 14. (...) Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...)”.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Véase que los citados numerales ponen como exigencia constitucional que el acto privativo –en este caso el tendiente a limitar la libertad ambulatoria de un individuo– esté debidamente fundado y motivado por la autoridad que lo emita.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³, en la jurisprudencia 266, estableció que habrá de entenderse por fundamentación la expresión del precepto legal aplicable al caso en concreto y, por motivación, la precisión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hubieren tenido en consideración para la emisión del acto, por lo que debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que se actualice la hipótesis normativa en específico.

En ese sentido, la Primera Sala de la SCJN en el amparo directo en revisión 3506/2014, determinó que la libertad física es una condición o manera de estar de las personas, que implica la ausencia de obstáculos y límites para llevar a cabo comportamientos corporales que suponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan en el movimiento también físico, siendo de esta forma que, retomando lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴, la libertad física se considerará siempre como la regla en tanto que la limitación o restricción será siempre la excepción.

Establecido ese contexto, la libertad personal debe entenderse como la protección que goza cualquier individuo –lo que se presenta como una restricción expresa para cualquier autoridad– para oponerse a cualquier interferencia ilegal o arbitraria del estado de libertad física en el que se encuentre.

En el marco internacional, tenemos que la CADH, en su artículo 7 establece:

³ En adelante “SCJN”.

⁴ En adelante “COIDH”.

“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. *Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.*
5. *Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.*
6. *Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.*
7. *Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”.*

Sobre el derecho a la libertad personal, la COIDH –máximo intérprete de la citada convención– en el caso “*Chaparro Álvarez vs Ecuador*”, definió a la libertad en un sentido amplio, pues señaló que se trata de “la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido. En otras palabras, constituye el derecho de toda persona de organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones”.

De esta forma, el tribunal interamericano interpretó el artículo 7 de la CADH, en dos vertientes específicas, una general y otra específica.

La general se encuentra en el primer numeral: “[t]oda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Mientras que la específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (art. 7.2) o arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (art. 7.5), a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6) y a no ser detenido por deudas (art. 7.7).

Volviendo al ordenamiento mexicano, tenemos que la CPEUM establece que la restricción de la libertad personal está sujeta a una reserva de ley, según la cual, únicamente a través de una ley, *en sentido material y formal*, puede afectarse este derecho fundamental.

El primer aspecto al que se hace referencia es que la norma jurídica debe tener un carácter general, abstracto e impersonal, mientras que el segundo elemento hace referencia a que la misma sea una creación emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, constriñéndose a los procedimientos y parámetros establecidos por la propia Constitución.

En este sentido específico, en cuanto hace al orden penal, la reserva de ley debe forzosamente ir acompañada del principio de tipicidad en el entendido de que el Estado tiene la obligación de establecer de manera concreta y clara, de manera anticipada, las causas y condiciones que ameriten la privación de la libertad física, lo que comúnmente es identificado como el *principio de legalidad* en el ordenamiento jurídico mexicano.

La reserva mencionada, la encontramos en el artículo 16 de la CPEUM, pues en su párrafo tercero a séptimo, establece:

“...No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a

la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley...”

Véase que la propia CPEUM establece que, en los temas de orden penal, la libertad de una persona únicamente puede ser restringida siempre y cuando una autoridad judicial emita un mandamiento de captura, es decir, una orden de aprehensión o una orden de comparecencia, la cual debe estar debidamente fundada y motivada en la que se determine que existen elementos de prueba suficientes que acrediten la posibilidad de que el imputado cometió el ilícito o participó en su comisión.

No obstante, el mismo artículo 16 constitucional contempla casos de excepción en los que se puede detener al gobernado aún sin que se hubiere librado en su contra algún mandamiento de captura por autoridad judicial; esos supuestos de excepción son la flagrancia y el caso urgente, los cuales serán desarrollados a continuación.

II.2. El control de la detención en el Código Nacional de Procedimientos Penales

La intervención y análisis judicial de los casos de excepción a la detención por mandamiento de captura emitido por autoridad competente, es de suma importancia, pues sólo de esta manera se evita que la autoridad lleve a cabo actos de molestia de forma ilegal o arbitraria.

Para lograr lo anterior, el legislador estableció en los artículos 307 y 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵, el control de la legalidad de la detención, figura procesal que constituye el primer momento de la audiencia inicial.

En efecto, al momento del control de la detención, el Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el juez de

⁵ En adelante “CNPP”.

control procederá a calificarlas, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previsto en el CNPP.

Entonces, para calificar de legal una detención por actualización de los casos de excepción anunciados, el juez de control deberá tomar en cuenta que las mismas cumplan con los requisitos y características de cada figura. Veamos.

II.3. Flagrancia

La flagrancia hace referencia directa a que una acción delictiva se esté efectuando en tiempo real y sea apreciada como tal por una persona; esto es, la justificación de la detención por este supuesto deriva de que existe una relación directa entre el hecho considerado como delictuoso y su autor, aunado al elemento sorpresa que consiste en vislumbrar la ejecución material del mismo.

De manera tal, que la palabra flagrancia, deriva del latín “...*flagrans*, significa lo que actualmente se está ejecutando. Algunos tratan de encontrar su génesis en la expresión latina *flagare*, que quiere decir arder o resplandecer como fuego o llama, lo que habla de un delito que resplandece y por ello es advertible retóricamente en el acto en que se enciende a los ojos de quien lo observa.

El concepto jurídico de flagrancia, está constituido por una idea de relación entre el hecho y el delincuente. No puede haber flagrancia en virtud solamente del elemento objetivo: es necesaria siempre la presencia del delincuente... un cadáver todavía sangrante; una casa que en ese momento se incendia; un pavimento que se hunde a la vista del juez, no constituye flagrancia si el reo no es sorprendido en el acto mismo o no se le consigue inmediatamente.”

Por lo tanto, la flagrancia es un concepto relevante dentro del proceso penal, ya que debe de entenderse como un adjetivo que califica la detención, al recaer sobre una persona física señalada como posible autora de una conducta delictiva, así por esta se entiende el sorprender a la persona cuando lo está cometiendo o en momentos posteriores a ello.

Ahora, en atención a su normatividad en el sistema de justicia penal acusatorio, el CNPP regula la figura de la flagrancia en el artículo 146, el cual a la letra establece los supuestos de la siguiente manera:

“Artículo 146. Supuestos de flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:

a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.”

Atento a lo anterior, en el CNPP se contempla la flagrancia, la cuasiflagrancia y la flagrancia equiparada, definidas de la siguiente manera:

Cuadro 1	
Hipótesis	Definición
Flagrancia	La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito (captura corporal inmediata)
Cuasiflagrancia	Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente (persecución material)
Flagrancia Equiparada	Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo; siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización (persecución jurídica con requisitos agregados)

II.4 Calificación de la detención y consecuencias de no actualizarse la flagrancia

Posterior a la detención realizada por la policía, el particular, e inclusive, por un servidor público, el Ministerio Público procederá a analizar y calificar tanto su legalidad como la constitucionalidad, en el entendido

que si no se realizó conforme a la CPEUM y el CNPP deberá ordenar la libertad inmediata de la persona y la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales a los integrantes de los miembros policiacos que hayan realizado dicha detención. Subsecuentemente, el órgano investigador determinará su viabilidad y ejercerá la acción penal al poner a disposición del Juez de control, el cual citará a audiencia inicial y realizará el control de detención, tal como lo determinan los artículos 149 y 308 del CNPP, que a la letra establecen:

“Artículo 149. Verificación de flagrancia del Ministerio Público

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

Así también, durante el plazo de retención el Ministerio Público analizará la necesidad de dicha medida y realizará los actos de investigación que considere necesarios para, en su caso, ejercer la acción penal.”

“Artículo 308. Control de legalidad de la detención

Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El Juez le preguntará al detenido si cuenta con Defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un Defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este Código.

Ratificada la detención en flagrancia o caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a prisión preventiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior.

En caso de que al inicio de la audiencia el agente del Ministerio Público no esté presente, el Juez de control declarará en receso la audiencia hasta por una hora y ordenará a la administración del Poder Judicial para que se comuniquen con el superior jerárquico de aquél, con el propósito de que lo haga comparecer o lo sustituya. Concluido el receso sin obtener respuesta, se procederá a la inmediata liberación del detenido.”

Del contenido de los numerales se aprecia que una vez que el Ministerio Público efectúe la consignación, será el Juez de Control el encargado de realizar el control de detención, el que la calificará al examinar el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, por lo que deberá ratificar o decretar la libertad inmediata, pero sin perjuicio de que la persona pueda ser citada o llevada aprendida con posterioridad.

Cabe hacer énfasis sobre qué consecuencias se suscitan si no se actualiza ninguno de los supuestos de flagrancia, en el sentido de que los artículos 148 y 308 del CNPP, son claros en establecer que el Ministerio Público o el Juez de Control, deberán proceder de la siguiente manera:

- a. Ministerio Público. Si al calificar la detención el Ministerio Público Investigador determina que no se actualizó el supuesto de flagrancia, debe determinar la ilegalidad e inconstitucionalidad de la detención y ordenar la libertad de la persona detenida. Además, tiene la obligación de realizar las diligencias necesarias para aplicar las sanciones disciplinarias a los integrantes de los miembros policiacos; y,
- b. Juez de Control. En el supuesto de que el Juez de Control determine la ilegalidad e inconstitucionalidad de la detención, debe decretar la inmediata libertad sin perjuicio de que la persona que haya sido presentada pueda ser citada con posterioridad. Y en cuanto a las medidas disciplinarias a imponer a la policía, el CNPP no determina nada; sin embargo, se considera adecuado

expedir los mandamientos necesarios para realizar las investigaciones correspondientes.

Ante tales razonamientos, surge la necesidad de establecer los parámetros que deben de seguir las autoridades en la detención de personas que realicen hechos que la ley señala como delito y que, en su momento, el Ministerio Público y el Juez de control califican.

Tales aspectos se regularon en el acuerdo A/079/12 de la Procuraduría General de la República, en el cual se establecen los lineamientos que deberán observar las autoridades aprehensoras o que intervienen en la detención, en este caso al actualizarse la flagrancia. Elemento que se encuentra en sus disposiciones tercera y quinta, que señalan:

“TERCERO.- De conformidad con el marco jurídico vigente los supuestos en los que puede ordenarse la aprehensión o detención de una persona son:

a) En el momento en que se comete el delito o inmediatamente después de haberlo cometido (flagrancia):

b) Mediante orden de detención por caso urgente que expida el agente del Ministerio Público de la Federación, cuando se trate de delito grave así calificado por la Ley; exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia y el agente del Ministerio Público de la Federación, por razón de la hora, lugar o alguna otra circunstancia similar, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial a solicitar la orden de aprehensión, y

c) Mediante mandamiento expedido por autoridad judicial. *En este sentido, los elementos de la Policía Federal Ministerial u otros servidores públicos, que participen en la detención de alguna persona deberán sujetar su actuación a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables.”*

“QUINTO.- *Procede la detención de una persona por delito flagrante:*

a) En el momento de estar cometiendo el delito;

b) Cuando sea perseguido material e inmediatamente después de cometer el delito, o

c) Inmediatamente después de cometer el delito, cuando la persona sea señalada por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito, o cuando existan objetos o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el delito. Además de estos indicios se considerarán otros elementos técnicos.”

Asimismo, es preciso señalar que posteriormente se emitió el acuerdo A/009/2015 de la Procuraduría General de la República, publicado el 12 de febrero de 2015 en el cual se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos que intervengan en materia de cadena de custodia, dentro del nuevo sistema penal acusatorio implementado a nivel nacional (Protocolo Nacional de Actuación. Primer respondiente).

No obstante lo antes mencionado, debe precisarse que existen afectaciones momentáneas a la libertad que no encuadran dentro de los supuestos de una orden de aprehensión, un caso de urgencia, o bien, el tema en estudio que lo es la flagrancia jurídica y que deben cumplir con diversos parámetros para validar su constitucionalidad. Al respecto, la Primera Sala de la SCJN ha reconocido la existencia de un “control preventivo provisional”, consistente en las diferentes actuaciones de investigación y prevención del delito, siempre que se efectuó atendiendo al estándar de excepcionalidad y concurrencia de una sospecha razonable que se analizara caso por caso.

Respecto a este tema, debe aclararse que existen diversos niveles de intensidad de contacto y acción entre los agentes de autoridad en su función preventiva y persecutoria de delitos, y los particulares; que van desde el simple acto de molestia deambulatoria en que sólo se recaban datos a la persona; a ciertas restricciones temporales de la deambulación mientras se realizan diligencias mínimas, a otros tipos de revisión más intensos como la revisión corporal y de objetos y, finalmente, la detención si es que se evidencia la comisión flagrante de un delito.

Lo anterior, de conformidad con las tesis de la Primera Sala de la SCJN, que a la letra establecen: “*DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES.*”⁶ y “*LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL.*”⁷

En atención a tales criterios, la Corte ha determinado dos niveles de contacto:

⁶ Época: Décima Época. Registro: 2008639. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XCIV/2015 (10a.). Página: 1097.

⁷ Época: Décima Época. Registro: 2008643. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XCII/2015 (10a.). Página: 1101.

- a. El primero, que es la **restricción temporal** del ejercicio de un derecho como puede ser la libertad personal, en la cual se debe de justificar constitucionalmente bajo la existencia de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva; y,
- b. Un segundo nivel, que se origina con la privación de la libertad a partir de la **detención**, el cual se justificara esencialmente con la flagrancia.

Ante tal punto de vista, se debe de estimar la eminente diferencia entre una restricción provisional de la libertad derivada de actuaciones de investigación y prevención del delito y la detención que sí constituye una privación de la libertad como tal.

Sin embargo, lo importante para efectos prácticos es considerar que una detención provisional puede llegar a convertirse en detenciones que constituyen como tal una restricción a la libertad personal de los gobernados. De manera que, si al momento de verificarse el primer nivel de contacto, esto es una restricción temporal, se actualiza una conducta delictiva, para que las consecuencias o datos de prueba que deriven de dicha detención puedan ser tomadas por el juzgador, tendrá que existir una suposición razonable que deberá ser acreditada por la autoridad.

No obstante lo anterior, la misma Primera Sala de la SCJN, en diverso criterio explicó de manera detallada la restricción temporal de la libertad, al indicar una nueva división de niveles de contacto, misma que al rubro señala los siguiente: *“DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE CONTACTO ENTRE UNA AUTORIDAD QUE EJERCE FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y UNA TERCERA PERSONA.”*⁸

Apreciándose, que la Corte realizó la distinción de tres niveles de contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona, al dividirlos de la siguiente manera:

- a. **Simple intermediación** entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o prevención;
- b. **Restricción temporal** del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad; y,
- c. **Detención en sentido estricto.**

⁸ Época: Décima Época. Registro: 2008638. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XCIII/2015 (10a.). Página: 1096.

En consecuencia, el primer nivel no requerirá justificación alguna, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica puesto que el gobernado podría retirarse en cualquier momento.

El segundo nivel surge al momento en que una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer las órdenes expresas o implícitas de la autoridad, las cuales pueden derivar en ocasionarle una ausencia de movimiento físico. Sin pasar por alto que se trata de un nivel de contacto excepcional en el que la autoridad deberá de justificar razonablemente que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita, o bien, el afectado haya otorgado su consentimiento para la intervención de la autoridad.

II.5. Caso urgente

El segundo tipo de detención cuya legalidad se analiza también en la audiencia de control de detención es la figura conocida como “caso urgente” la cual, como dijimos, tiene su fundamento constitucional en el artículo 16, sexto párrafo, de la CPEUM.

Por su parte, el CNPP reconoce esta figura en su artículo 150, pues establece:

“Artículo 150. Supuesto de caso urgente

Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurren los siguientes supuestos:

I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este Código o en la legislación aplicable así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión;

II. Exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y

III. Por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que de hacerlo, el imputado pueda evadirse.

Los delitos previstos en la fracción I de este artículo, se considerarán graves, aun tratándose de tentativa punible.

Los oficiales de la Policía que ejecuten una orden de detención por caso urgente, deberán hacer el registro de la detención y presentar inmediatamente al imputado ante el Ministerio Público que haya emitido dicha orden, quien procurará que el imputado sea presentado sin demora ante el Juez de control.

El Juez de control determinará la legalidad del mandato del Ministerio Público y su cumplimiento al realizar el control de la detención. La violación de esta disposición será sancionada conforme a las disposiciones aplicables y la persona detenida será puesta en inmediata libertad.

Para los efectos de este artículo, el término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena de prisión mínima y la máxima del delito consumado que se trate y dividirlo entre dos”.

Así, del contexto constitucional previamente establecido, en conjunto con lo establecido por el CNPP, se advierte que esta figura consiste en la emisión de una orden de detención realizada por una autoridad ministerial cuando no se ha actualizado una de las hipótesis de flagrancia, o bien, ante la inexistencia de una orden de aprehensión.

A pesar de las consideraciones anteriores, la CPEUM concede la facultad al Ministerio Público para emitir una orden de detención al existir suficientes indicios mediante los cuales se sustenten los siguientes requisitos:

1. Debe tratarse de un delito grave (calificado así por la ley)⁹ y que, con base en datos de prueba objetivos exista la probabilidad de que la persona imputada hubiere cometido el ilícito penal o hubiere participado en su comisión.
2. Exista riesgo fundado de que el imputado se fugue (se sustraiga de la acción de la justicia).
3. Que por razones extraordinarias (hora, lugar u otra circunstancia) no sea posible el control judicial previo

⁹ El propio Código establece que los delitos graves serán todos aquellos señalados como de prisión preventiva oficiosa en el mismo Código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión

para determinar la detención, o que en caso de hacerlo, el imputado pueda evadirse de la justicia.

Es menester señalar que esta figura se basa en la necesidad que pudiera existir del Ministerio Público de responder de manera inmediata ante el temor fundado que el imputado evada a la acción de la justicia, así como por la gravedad del hecho delictivo.

En concatenación con lo anterior, al tratarse de una detención extraordinaria, la misma tiene una naturaleza excepcional, es decir, únicamente puede ser aplicada en los casos más necesarios cumpliendo de manera estricta las formalidades establecidas por la CPEUM, pues únicamente de esta forma puede ser calificada de legal al ajustarse bajo los parámetros más protectores de derechos humanos que nuestra carta fundacional contempla. Lo anterior es así toda vez que el Ministerio Público tiene la obligación de acudir ante el Juez a fin de obtener la respectiva orden de aprehensión; sin embargo, cuando no fuere posible acudir ante una autoridad judicial, como se mencionó anteriormente, la situación de urgencia y necesidad faculta a la autoridad ministerial a emitir la respectiva orden de detención.

En este sentido, algunos estudiosos del derecho han considerado a este tipo de detención como “la captura administrativa o excepción al principio de reserva judicial en materia de privación de la libertad, consistente en que una persona pueda ser capturada sin orden judicial y sin que exista una circunstancia de flagrancia”, siempre y cuando se cumplan con las exigencias que denota el cuerpo constitucional antes mencionadas, pues en caso de ausencia de cualquiera de ellos originaría que se calificara de ilegal la privación de la libertad efectuada en contra de determinada persona.

A partir de tales consideraciones, lo procedente será analizar los requerimientos constitucionales para que pueda operar legalmente la figura reseñada.

Así, el primero de los elementos de procedencia sobre la detención por caso urgente hace referencia a que se trate de un delito grave, calificado así por la ley, por lo que éste es un parámetro objetivo para efecto de poder emitir una determinación en cuanto a la detención de un gobernado con sustento en esta figura.

En esa tónica, como se mencionó anteriormente, los delitos calificados como graves por la ley son aquellos que son señalados como de prisión oficiosa, así como aquellos en los que la media aritmética es mayor a cinco años, por lo que resulta oportuno señalar que para tales efectos

el artículo 19 Constitucional, segundo párrafo, ha acotado una lista de delitos que es posible considerar coincidentes en el primer supuesto mencionado los cuales son: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud; asimismo, el numeral 167 del CNPP contempla un listado complementario.¹⁰

De esta forma, para que el Ministerio Público esté en posibilidad de cumplir con el primero de los requisitos señalados previamente para la procedencia de la detención por caso urgente, éste tiene la carga de detentar los datos de prueba idóneos, pertinentes y suficientes en torno a la existencia de un hecho calificado por la ley como grave, así como la posible participación de la persona detenida bajo esta figura en el ilícito en mención.

En ese orden de ideas, los datos de prueba que sustenten tal determinación tienen que obrar en la carpeta de investigación del asunto en cuestión los cuales hayan sido recopilados mediante la actividad de investigación realizada por la autoridad correspondiente, mismas que se entienden comprendidas desde el inicio de investigación realizada mediante una denuncia o querrela en conjunto con todas las diligencias que se hubieren realizado para arribar a tal conclusión.

Por su parte, el segundo elemento que se señala sobre el riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia se refiere al peligro procesal que gira en torno al no cumplimiento del llamado a la acudir ante la autoridad judicial para desarrollar las etapas procesales correspondientes, por lo que esta acción se suele relacionar directamente con el peligro de la obstaculización del proceso, es decir,

¹⁰ Haciendo referencia al Código Penal Federal, establece que los delitos que habrán de contemplar prisión preventiva serán los siguientes: I. Homicidio doloso; II. Genocidio; III. Violación; IV. Traición a la patria; V. Espionaje; VI. Terrorismo y terrorismo internacional; VII. Sabotaje; VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145; IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo y Pederastia; X. Tráfico de menores; XI. Contra la salud. Asimismo, el mismo numeral en referencia establece que serán considerados como delitos graves aquellos que establezcan la ley en materia de delincuencia organizada y las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas.

con el fin de evitar la averiguación de la verdad (el cual funge como un fin primordial en el procedimiento penal).

Al respecto, la doctrina ha diferenciado acertadamente entre la existencia de una situación probable de sustracción de la justicia en contraposición a la declaración judicial formal de sustracción.

La primera de las mencionadas se refiere a la concatenación de una serie de indicios que permitan establecer, en forma razonada y real, la posible sustracción de la justicia del imputado, es decir, la factibilidad de que el mismo pueda fugarse para evadir el procedimiento penal que se sigue en su contra.

En cambio, la declaración judicial formal de sustracción de la justicia hace referencia estricta a la resolución judicial en la que declara una situación de hecho, es decir, se refiere a la materialización del supuesto contemplado en el párrafo anterior, por lo que el efecto directo de este actuar tiene como consecuencia la suspensión de las audiencias consecuentes, toda vez que, no es factible que un proceso penal se lleve a cabo bajo la figura de “rebeldía” en el ordenamiento jurídico mexicano, pues esto implicaría una vulneración a los derechos humanos establecidos en nuestro cuerpo constitucional, especialmente en el derecho a la defensa adecuada; asimismo, como efecto colateral, si el juez hubiera concedido un beneficio de libertad durante el proceso, éste deberá ser revocado inmediatamente.

La diferencia señalada con anterioridad tiene mucha relevancia para el estudio de la actualización de la figura en análisis, pues es necesario tener en cuenta que el peligro potencial y real de sustracción es distinto al escenario en donde ya se ha producido la elusión.

Por lo tanto, para la debida actualización del segundo de los requisitos establecidos con anterioridad, es necesario que la autoridad ministerial cuente con indicios o datos probatorios que le permitan sustentar y hacer previsible que el imputado tenga altas probabilidades que no se presente al desarrollo del procedimiento que se sigue en su contra.

Para tales efectos, el Ministerio Público debe basar su actuar en el principio de legalidad, por lo tanto, para determinar la existencia del peligro de sustracción de la acción de la justicia tiene que basarse únicamente en lo contemplado por el artículo 168 del CNPP, pues a partir de tales consideraciones es que el gobernado tendrá certeza de los elementos que habrán de contemplarse para determinar la procedencia de la segunda hipótesis que contempla el caso urgente. Para tales efectos, se transcribe el citado numeral.

Con la precisión apuntada, es de resaltarse que no basta con que la autoridad ministerial enuncie alguno de los supuesto trascritos, sino que, la misma debe emitir un razonamiento debidamente fundado y motivado basado en evidencias objetivas que tornen razonable dicho riesgo de sustracción.

Por su parte, el tercer elemento en análisis se circunscribe a que el Ministerio Público se encuentra en posibilidades de emitir una detención por caso urgente únicamente en caso de que por razones de hora, lugar o circunstancias se encuentre imposibilitado para acudir ante autoridad judicial para solicitar la respectiva autorización de detención.

Es a partir de este elemento que se pone de manifiesto la justificación y el carácter de “urgente” propiamente, pues en este sentido es que la procedencia resulta indubitable, ya que nos encontramos ante un supuesto de excepción sobre la regla general que es la orden de aprehensión y en diverso supuesto a la flagrancia, por lo que, al no satisfacerse ninguno de estos elementos, ante la necesidad que previamente ha sido reseñada, la autoridad ministerial tiene la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, de efectuar la detención de un gobernado.

De esta forma, este tercer elemento y el objetivo general de dicha figura radica en que se evite la materialización del peligro de la sustracción de la justicia por parte del imputado.

Es menester mencionar que, a pesar de que se cuente con un juez “de guardia” que está en funciones fuera de horas laborales, lo cierto es que pueden presentarse imprevistos o causas de fuerza mayor que imposibiliten al Ministerio Público para poder recurrir ante el juez y solicitar la orden de detención respectiva.

Resulta importante que la autoridad ministerial cuente con evidencias que demuestren la imposibilidad que tuvo para recurrir ante la autoridad judicial a fin de obtener la orden de detención, pues es de resaltar que esta detención será analizada posteriormente por el juez para calificarla ya sea de legal o ilegal.

Por su parte, la Corte, en el amparo directo en revisión registrado bajo el número 3506/2014, ha establecido los parámetros constitucionales de esta figura.

De forma coincidente a lo que se ha dicho en el presente estudio, nuestro máximo tribunal ha establecido como requisitos esenciales

para calificar de válida una detención en la hipótesis de caso urgente los siguientes elementos:

- a. Es una restricción al derecho a la libertad personal.
- b. Es extraordinaria, pues deriva de condiciones no ordinarias, como el riesgo fundado de que la persona acusada de cometer un delito grave se sustraiga de la acción de la justicia y que por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial a solicitar una orden de aprehensión.
- c. Es excepcional, pues se aparta de la regla general sobre el control judicial previo dentro del régimen de detenciones.
- d. Debe estar, siempre, precedida de una orden por parte del Ministerio Público, una vez que se han acreditado los tres requisitos que la autorizan: i) que se trate de un delito grave, ii) que exista riesgo fundado de que el imputado se fugue y ii) que por razones extraordinarias no sea posible el control judicial previo.

En este orden lógico de ideas, la SCJN destaca que esta detención implica una excepción al control judicial de la detención, toda vez que la misma es decretada con base en una facultad constitucional que es concedida al órgano ministerial; sin embargo, al estar frente a una conducta que implica la restricción a la libertad personal de forma extraordinaria y excepcional impone la carga al Ministerio Público de aportar los elementos objetivos necesarios que acrediten los requisitos que se establecen en el inciso d) señalado anteriormente, a fin de que, cuando esa determinación se consigne ante una autoridad judicial, la misma se encuentre en posibilidades de juzgar si se encontró o no dentro de los parámetros constitucionales delimitados.

Por su parte, la Corte hace una señalización muy importante para la calificación de legal o no de esta figura, esto es, el momento en que habrá de emitirse tal resolución, ante lo cual, de manera razonable, tenemos que una vez acreditados los requisitos previamente establecidos, bajo su más estricta responsabilidad, fundando y expresando de manera puntual los indicios que motivaron su actuar, la autoridad está facultada para emitir una orden previamente a que se ejecutara la detención del individuo, pues lo contrario implicaría vulnerar el principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 16 de la CPEUM y 7 de la CADH toda vez que se estaría efectuando un acto de detención arbitraria al no mediar algún medio de justificación que lo avale.

II.5 Calificación de la detención y consecuencias de no actualizarse el caso urgente

Una vez establecidos los parámetros sobre los que habrá de realizarse el estudio de calificación del control de detención sobre el presente supuesto; en caso de que la misma se decretara ilegal, la Corte ha establecido las consecuencias que tal violación generaría estableciéndolas en distintos supuestos normativos de actualización fáctica, los cuales se enumeran enseguida por su importancia:

- a. Si la policía llevó a cabo motu proprio la detención de una persona sin mandato previo por parte del Ministerio Público en la que justifique el caso urgente, el órgano ministerial deberá calificar la detención como ilegal, una vez que la persona haya sido puesta a su disposición, y deberá ordenar que la persona detenida sea puesta inmediatamente en libertad. Asimismo, el Ministerio Público estará imposibilitado para admitir, considerar y valorar todo elemento de prueba que tenga un vínculo directo o que haya sido producto de la detención ilegal, por tener la calidad de prueba ilícita.
- b. Si la detención la realizó la policía por mandato previo del Ministerio Público y éste aprecia que no se acreditan los elementos del caso urgente, deberá actuar en términos del inciso anterior.
- c. Si la detención fue ilícita, en términos de los dos incisos anteriores, y esta circunstancia no es corregida por el Ministerio Público al momento en que la persona es puesta a su disposición, el juez, al calificar la detención, una vez radicada la consignación hecha por la autoridad ministerial, deberá declararla ilegal y procederá a estudiar si los datos de prueba existentes tienen algún vínculo u origen con la detención para proceder a su anulación. Una vez hecho esto, deberá estudiar el impacto en la situación jurídica de la persona detenida al dictar el auto de término constitucional.
- d. En segunda instancia, si el órgano de apelación aprecia que la detención fue ilegal, la calificará así y anulará las pruebas que tengan vínculo con la detención o cuyo origen se deba a ella.

Hechas las anteriores precisiones, tenemos que para el caso de que un imputado sea conducido a proceso en virtud de una orden de detención por caso urgente, el juez de control determinará la legalidad o no del mandato de la autoridad ministerial y su cumplimiento y

ejecución por parte de los agentes de policía; por tanto, el CNPP en el penúltimo párrafo del artículo 150, establece que, en caso de existir una vulneración a estas disposiciones y procedimiento que se ha explicado detalladamente, además de existir una posible responsabilidad por parte de las autoridades que intervinieron en la detención bajo el caso urgente, el juez de control decretará la inmediata libertad de la persona que fue detenida indebidamente.

III. Conclusiones

De acuerdo a las consideraciones emitidas a lo largo del presente trabajo, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- La audiencia inicial es el acto a través del cual el juez de control analiza la legalidad de la detención del imputado.
- En el citado control, el juez deberá analizar si las razones por las cuales se detuvo al imputado sin el mandamiento de autoridad judicial correspondiente, se encuentran ajustadas a los lineamientos de derecho que así lo permiten.
- En caso de que las razones por las cuales se detuvo al imputado no se encuentren contempladas en la ley, éste deberá ser puesto en libertad.

La importancia de lo anterior radica en que es a partir de la detención que se establece la posibilidad de iniciar un proceso penal, con la finalidad de esclarecer los hechos y evitar la impunidad.

Esto es, aun en el caso de que una persona sea responsable de la comisión de un delito, si su detención no fue ajustada a los parámetros a que nos hemos referido, no sólo la misma deberá quedar en libertad, sino que también se deja abierta la posibilidad de que los datos de prueba –en algunos casos torales para la persecución penal– puedan por dicho acto, ser declarados ilícitos, vedando así la posibilidad de iniciar de nueva cuenta el proceso, esto es, dejando impune el delito. Situación jurídicamente inaceptable.

Bibliografía

BINDER, Alberto M., *Introducción al derecho procesal penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2009.

- BENAVENTE CHORRES, H., *La Audiencia de Control de la Detención en el Proceso Penal Acusatorio y Oral*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2011.
- FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, et al. (Coordinadores), *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, T. II*, [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013, [consulta 25 de mayo de 2016], *Aprehensión, detención y flagrancia*, Disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/8/cnt/cnt7.pdf>, ISBN 9786074686241.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia Lucila, *La policía de investigaciones en el sistema acusatorio mexicano*, [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2013, [consulta 04-05-2016] Disponible en Internet:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3388/pl3388.htm>.
- PAREDES CALDERÓN, Ricardo, *Los datos de prueba ilícitos en el control de la detención (Proceso Penal Acusatorio)*, Editorial Colofón, México, 2016.
- PAREDES CALDERÓN, Ricardo, *La investigación complementaria en el proceso penal acusatorio*, Editorial Bosch, México, 2015.
- Semanario Judicial de la Federación.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convención Americana de Derechos Humanos.
Código Nacional de Procedimientos Penales.

Revista de Administración Pública

Corrupción administrativa, impunidad y el derecho de acceso a la justicia: particularidades del contexto mexicano

Sonia Venegas Álvarez*

*Un Estado donde queden impunes
la insolencia y la libertad de hacerlo todo
termina por hundirse en el abismo
(Sófocles)*

Introducción

Cuando se abordan temas coyunturales como la impunidad, resulta necesario el estudio de términos adyacentes y que en este caso, es la corrupción. El estudio de estos conceptos en forma armónica permite comprender el fenómeno de una forma integral. De manera tal, que la corrupción y la impunidad se presentan como fenómenos interconectados, ambos perniciosos para la sociedad y a partir del enfoque del autor vertido en este trabajo, como nuevos obstáculos en el arduo proceso que la concreción de los derechos fundamentales representa para el Estado mexicano.

Corrupción e impunidad: distinciones y convergencias

Legalidad, debido proceso y combate a la impunidad son los ejes sobre los cuales –por amable solicitud expresa– las cavilaciones de

* Doctora en Derecho Fiscal y Licenciada en Derecho ambos grados con mención honorífica, y por la UNAM. Estudios de Maestría en Derecho Fiscal. Es catedrática de tiempo completo en la Licenciatura y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, y en otras Divisiones de Estudios de Posgrado de la UNAM. Ha impartido cursos a distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública. Es autora y coautora de varios libros y autora de artículos en Revistas jurídicas especializadas y obras colectivas. Es Miembro de distintas Asociaciones académicas y profesionales. Ha coordinado múltiples eventos académicos en materia Fiscal y Administrativa. Miembro de diversas e importantes instancias académicas y profesionales. Medalla: Ignacio L. Vallarta, al mérito Universitario; de la cátedra extraordinaria "Félix Pichardo Estrada".

esta colaboración, para el número 146 de la *Revista de Administración Pública*, debieran girar, sin embargo, al atender la amable invitación a participar en su contenido, hemos considerado la posibilidad de ampliar tan sólo un poco el abanico de posibilidades sobre las cuales nuestras disertaciones transitarán, y será a raíz de ello, que el lector encontrará un elemento adicional: corrupción.

Cuando se emprende la tarea de abordar el tema de la *corrupción* se cae en la cuenta de la multiplicidad de definiciones que circundan alrededor del vocablo, y en consecuencia las imprecisiones en su contenido. En el acercamiento más simple, la palabra corrupción refiere la acción y efecto de corromper o corromperse, y por esto a su vez, se entiende como alterar y trastocar la forma de algo.¹ Puede ser entonces un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada. No resulta excesivo remarcar que la palabra corrupción proviene del latín *corruptio, infectio, contaminatio, depravatio*. Así que es toda aquella acción o conducta que desvía, o torna irregular el orden de cosas instaurado como aceptado y asumido.² Pero el problema en estas definiciones es el sesgo moral, la conducta como factor constante, puesto que el enfoque moderno hacia este vocablo busca profundizar en el carácter de un conflicto en términos por lo que refiere a conflictos entre el interés privado y público, corrupción no es ya simplemente una especie de comportamiento desviado de la normalidad prevaleciente o aquella que se cree prevalece en un contexto dado. Tratándose ya de la corrupción pública³, este concepto se asocia con aquellos comportamientos relacionados con intereses o móviles particulares, que producen ganancias a expensas de los recursos públicos,⁴ existe siempre la obtención de beneficios para los

¹ *Diccionario de la lengua española, Real Academia Española.*

² Reta Martínez, Carlos, "Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa", en Pedro Salazar Ugarte et al. (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 81.

³ El estudio de la corrupción se ha atomizado para una mejor comprensión en dos grandes tipos: administrativa y política. Mientras que el segundo tipo comprende conductas que afectan a miembros determinados pertenecientes a los partidos políticos cuyo móvil es la extracción de recursos del Estado a la par de la explotación de su posición a través de la influencia inherente a su escaño en el partido; el primero se asienta en torno a la idea de que el cargo se emplea para obtener beneficios privados, es decir, los funcionarios, agencias y organismos del Estado aparecen implicados. De tal manera que si bien se entrelazan ambos fenómenos esta última aparece mucho más enfocada a los servidores públicos en Andrés, Solimano, "Introducción", en Andrés Solimano et al., *Las termitas del Estado. Ensayo sobre corrupción, transparencia y desarrollo*, Chile, F.C.E. – Ciglob, 2008, pp. 12-13.

⁴ Warren, Mark E., "What does corruption mean in a democracy?", *American journal of political science*, vol. 48, núm. 2, abril 2004, p. 329.

individuos y un desfaldo para los gobiernos que pierden recursos.⁵ Pero si la clásica definición de este fenómeno apunta a la utilización abusiva de un cargo público con el fin de obtener beneficios privados, esta merece una profundización mayor, a través de la cual se ha sostenido que detrás de los comportamientos corruptos no solamente es importante la decisión individual de obtener beneficios privados a partir de un cargo público, sino que existen estrategias sociales orientadas a la utilización del Estado para obtener rentas, sean legales o ilegales, pero en cualquier caso, para sacar provecho económico de la ocupación política de los resortes del Estado. Se entiende que no necesariamente tiene que existir contrapartida económica directa para que se produzcan prácticas corruptas, sino que mediante mecanismos de colusión y coincidencia de intereses pueden obtenerse ventajas o ganancias altamente remunerativas en otros aspectos relacionados con la posición en los mercados u otro tipo de ventajas regulatorias.⁶

Con todo y la enorme amplitud del término corrupción y las muy diversas parcelas en que su estudio se ha diseccionado, aquella que para nuestro propósito resulta relevante es la corrupción administrativa, la cual, siguiendo el pensamiento de José Juan Sánchez González, se relaciona directamente con los servidores públicos, tiene su lugar de apogeo en el ámbito de la administración pública y en particular en los servidores públicos.⁷ Dicho de otro modo, nuestro enfoque se cierce sobre aquellas conductas y omisiones desplegadas por la función pública, en un claro abuso de su posición dentro del aparato gubernamental y en busca de un beneficio personal en perjuicio del interés común, sin que en esta descripción pueda omitirse el novedoso enfoque del fenómeno al contemplarse y tipificarse la incursión de particulares en la comisión de este tipo de conductas: sanciones por faltas administrativas cometidas por particulares, sean personas morales o físicas. Por lo cual conviene no perder de vista que si bien el abuso del poder público para el beneficio privado es corrupción, cuando se habla de este hecho en la sociedad la definición debe incluir relaciones entre particulares o de un particular en relación con la ley, de tal forma que el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano, describe mejor este fenómeno.⁸

⁵ Reta Martínez, Carlos, *op. cit.*, p. 82.

⁶ Grafe Arias, Fernando, *Reformas institucionales en materia de seguridad y sistemas judiciales en la lucha contra la impunidad en Iberoamérica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp.17-18.

⁷ Sánchez González, José Juan, "La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio", *Revista de Administración Pública*, vol. XLVI, núm. 2, mayo – agosto, 2011, p. 23.

⁸ Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE- IMCO, México, 2015, p. 29.

De la mano de la corrupción emerge la noción de impunidad, de la cual podemos decir que es la ausencia de consecuencias de una mala acción, el quedar sin castigo cuando un castigo es esperado, el no ser sujeto de responsabilidad cuando existe una. La impunidad podría ser principalmente jurídica, pero pueden existir formas de impunidad social o moral, que se dan cuando una sociedad determinada o considerada socialmente mala, o cuando una persona ha relativizado su conciencia moral al grado de tenerla laxa o cauterizada, y no atribuir responsabilidad o juicio moral a una acción determinada.⁹ O bien la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en su caso, de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.¹⁰

Esta literal ausencia de castigo teóricamente ha sido clasificada en dos grandes rubros: de hecho y legal. La primera deriva de la debilidad de las instituciones en especial de los poderes judiciales, alimentada por actos que obstaculizan la marcha de los procesos o corrompen la independencia y la imparcialidad de la justicia. Muchas veces se traduce en la negatividad de las fuerzas de seguridad de proporcionar las pruebas (...) en la resistencia de los funcionarios presuntamente implicados a declarar ante los tribunales, en la falsificación de registros públicos, o en la intimidación y la amenaza a las víctimas, jueces, abogados y testigos. Por otra parte, la impunidad legal se traduce en forma de leyes, decretos o instituciones jurídicas que impiden que ciertas personas que se han visto implicadas en conductas contrarias al Derecho deban comparecer ante la justicia u otras instituciones que investigan los hechos. En otras ocasiones se elaboran leyes de amnistía que operan *ex post facto*, extendiendo impunidad a quienes habiendo ya incurrido en los abusos, enfrentan la posibilidad de acciones judiciales en su contra.¹¹

La impunidad en México: del plano teórico al pragmático

Este fenómeno medido y cuantificado a nivel mundial bajo dos diferentes metodologías: la primera cuantificando únicamente los

⁹ Cabello Gil, José Antonio, "Algunas reflexiones sobre el fundamento de la obligación moral, la corrupción y la impunidad", *Bien Común*, año 9, núm. 105, septiembre 2003, p. 57.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Día Mundial de la Libertad de Prensa 2013 disponible en el sitio web: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2013/2013-themes/combating-impunity-of-crimes-against-press-freedom/>.

¹¹ Tayler, Wilder, "La problemática de la impunidad y su tratamiento en las naciones unidas-notas para la reflexión", *Revista IIDH*, vol. 24, p. 186.

delitos cometidos sin castigar¹² y el segundo bajo un fundamento empírico basado en los conceptos vigentes sobre impunidad alrededor del mundo¹³, ha devenido en la creación de números todos divergentes en razón de quien los elabora: ONU, AI y *Global Integrity*. Es por ello que en México la construcción del Índice Global de Impunidad buscó a través de su creación primigenia en 2015 la integración de tres dimensiones en dos áreas por evaluar de la gestión gubernamental: sistema de seguridad y la administración de justicia, mismas que se dividen en estructural, funcional y derechos humanos. Al evaluar el aspecto estructural, lo que se busca es medir las capacidades instaladas que los Estados tienen para castigar, observando las reglas del debido proceso¹⁴; la dimensión funcional ha de registrar el modo en que las áreas del gobierno a las cuales le ha sido atribuida la facultad de castigar operan, sin que resulte relevante el marco normativo o las capacidades e infraestructura institucional¹⁵ y, por último, el área relativa a derechos humanos, incorpora una dimensión que mide la situación de los derechos humanos a nivel nacional, esto permite, incorporar a la medida cifras relacionadas con los delitos que cometidos por el mismo Estado han quedado impunes,¹⁶ que en su conjunto construyen una herramienta que ubica el funcionamiento de la seguridad pública y de justicia penal para evitar o permitir que exista impunidad.¹⁷

Si bien estamos conscientes del fuerte sesgo que este índice presenta hacia la materia penal, en nuestro país es el único instrumento fiable que visibiliza el fenómeno de la impunidad en cifras, las cuales, para

¹² Se cuantifican los delitos cometidos en comparación con los delitos procesados.

¹³ Para su construcción se consideran las causas y condiciones que mantiene el estado de impunidad, los autores perpetradores a quienes se les atribuyen los casos y la percepción del fenómeno de la ciudadanía.

¹⁴ Este aspecto estructural permite conocer el sistema de seguridad y el sistema de justicia. El primero se relaciona con el personal disponible de las policías, cárceles, reclusos, sistema penitenciario y números de jueces y magistrados en razón de los habitantes, el segundo aspecto sólo considera el número de jueces en comparación de un número de habitantes.

¹⁵ Al evaluar la variable funcional de nueva cuenta se toma en consideración al sistema de seguridad y al sistema de justicia. El sistema de seguridad conoce la totalidad de las personas en contra de las cuales se inició una causa en los tribunales penales en comparación con las que tuvieron algún contacto formal por parte de los cuerpos policíacos, el sistema de justicia considera a las personas detenidas sin que se haya emitido sentencia alguna, reclusos en cárceles o correccionales en relación de la comisión de homicidios, personas en contra de las cuales se inicie una causa penal en relación de los jueces y magistrados y, por último, los reclusos en cárceles en relación con las personas condenadas.

¹⁶ Incorporar la variable derechos humanos implica para la construcción del índice visibilizar las violaciones del propio Estado en contra de la población, considerando relevante para el área de seguridad: tortura y ejecuciones extrajudiciales y en el área de justicia el encarcelamiento político y número de desaparecidos.

¹⁷ Índice global de impunidad, Fundación Universidad de las Américas Puebla, México, 2015, pp. 21 y sucesivas.

2018 ubican a la Ciudad de México como una entidad evaluada con un grado medio de impunidad en comparación con el grado de impunidad baja que se vive en Campeche, y el Estado de México como estado con grado de impunidad muy alta, esto cuando el reflector se enfoca hacia el interior del país¹⁸; cuando se vislumbra hacia el exterior el resultado es al igual que en materia de corrupción desastroso: México ocupa el primer lugar en el índice de impunidad en América Latina¹⁹ y el cuarto a nivel global, separándonos tan solo 6.39 puntos del país con mayor impunidad global.²⁰

Impunidad y corrupción, la inevitable sincreción

No obstante el escándalo que en sí mismo encierran las cifras aportadas, el lector debiera cuestionarse acerca de la pertinencia de las mismas en el tema que nos ocupa, puesto que –sin querer ser reiterativos– se avocan al ámbito penal, la respuesta entonces debe retomar el primer elemento que se desarrolló: corrupción. De esta conocemos ya sus elementos y al haberse precisado que es la de tipo administrativo la que nos atañe, lo conducente es obviar el tema en boga: la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Sin que sea el objetivo de este trabajo, pormenorizar acerca de sus alcances, contenido e implementación, baste decirse que tuvo como objetivo la creación de un andamiaje jurídico e institucional que en su conjunto permitieran la erradicación de conductas lesivas del interés público en el aparato gubernamental de los tres órdenes de gobierno, dicho de otro modo, la apuesta fue la elaboración de incentivos legales e institucionales que a partir de la disuasión y prevención, tipificación e investigación y, por último, aplicación de sanciones a las faltas administrativas redujeran la comisión de conductas descritas como corrupción. Sin embargo, el problema ahora emerge desde la impunidad, y que implica, como ya hemos visto, la incapacidad del Estado para castigar a los servidores públicos o a particulares que habiendo incurrido en una falta administrativa deben responder por ésta. Conviene aquí elaborar un paréntesis, y recordar que el derecho administrativo sancionador posee dos ámbitos de aplicación diferenciada, en atención al sujeto infractor. Se tienen pues, sanciones que resultan aplicables a los gobernados en general y sanciones aplicables a los

¹⁸ Índice global de impunidad México 2018, en Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo, Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI- MEX 2018*, CESIJ – UDLAP, México, 2018, pp. 38 y sucesivas.

¹⁹ Si consideramos la frecuente comparación que entre México y Chile se efectúa, este último país presenta un índice de impunidad del 58.87 en comparación con el 69.21 para México.

²⁰ Índice global de impunidad 2017, en Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo, Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Dimensiones de la impunidad global*, CESIJ – UDLAP, México, 2017, pp. 32 y sucesivas.

servidores públicos. Es el segundo caso, en el cual la sanción funciona como medida disciplinaria, dirigida a sancionar los comportamientos indebidos de los miembros de la propia administración. Pero conforme al artículo 109 Constitucional que contempla la sanción penal como administrativa, dichos procedimientos no son disyuntivos, se han de llevar a cabo autónomamente, por lo cual a los servidores públicos –y particulares inmiscuidos– se les pueden iniciar dos procedimientos –administrativo sancionador y penal– e imponer dos sanciones por unos mismos hechos.²¹

El problema descansa entonces en la incapacidad de fincar responsabilidades a los autores de faltas en contra del orden jurídico, pero de manera más precisa, la impunidad del servidor público o particular de cara a la comisión de faltas administrativas en México, se infiere conforme a la cifras: casi total.²² Se encuentra el gobernado frente a una realidad apabullante puesto que para considerar que el castigo por el daño perpetrado se produzca efectivamente, se requiere la investigación de los hechos, la persecución por parte de las instituciones públicas competentes, la sanción justa por los jueces, la ejecución de la sanción y el resarcimiento a las víctimas, tanto en aspectos morales como materiales. Creciendo así el factor decisivo la restitución efectiva del sentido de justicia para las víctimas, y no solamente su consideración formal por el sistema judicial.²³

Este es el escenario que nos lleva a plantear a la impunidad desde otro escenario: como una violación de los compromisos adquiridos en materia de derechos fundamentales en el ámbito internacional.

El derecho fundamental de acceso a la justicia y la impunidad

Si se acota el campo de estudio al sistema interamericano de derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) contiene el pilar sobre el cual descansa el derecho de acceder a la justicia en los términos del artículo 1:

²¹ Fonseca Luján, Roberto Carlos, “Non bis in ídem en el Derecho administrativo sancionador”, *Hechos y Derechos*, núm. 13, 2013, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/index>.

²² Baste reiterar que la impunidad como el derecho en general debe ser sensible a nociones de gravedad. Las consecuencias penales son más severas que las del sistema de justicia administrativa, pero estas formas forman parte de una constelación de mecanismos de reacción donde conviven las sanciones disciplinarias, las consecuencias administrativas y civiles. Aunque impunidad debe aplicarse por igual al fracaso de cualesquiera mecanismos de rendición de cuentas, el fracaso de la justicia penal debe ser un foco de preocupación en Guadalupe, Barrena, en Mariclaire, Acosta Urquidi (coord.), *La impunidad crónica de México: una aproximación desde derechos humanos*, México, CNDH, 2012, p. 150.

²³ Grafe Arias, Fernando, *op. cit.*, p. 47.

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (...)

Sin embargo, este primer párrafo no enumera cuáles son esos derechos que el Estado debe proteger, para tenerlo claro hace falta avanzar el contenido de la Convención y encontrar el derecho al debido proceso (del cual abundaremos y precisaremos más tarde) consagrado en el artículo 8 de la manera que sigue:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En interpretación armónica del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Estos tres numerales en su conjunto conforman el sustento jurídico internacional que protege y obliga a los Estados parte a la adopción de medidas que materialicen el denominado derecho a la justicia, cuya naturaleza supone el antídoto hacia la impunidad. Este derecho de acceso a la justicia consagra el derecho de acudir a los tribunales

para conseguir el reconocimiento y respeto de los derechos de los individuos, la solución de los conflictos y la sanción de los delitos, según lo previsto por el ordenamiento jurídico de cada Estado. Para lo cual éste debe asegurar la existencia de los mecanismos necesarios, así como el correcto funcionamiento de un aparato de administración de justicia independiente e imparcial que cuente con las competencias suficientes para satisfacer las necesidades de sus usuarios. Aunado a lo anterior, este derecho a ser oído sólo puede asegurarse si encuentra respaldo en el respeto de las garantías judiciales, que precisamente el artículo 8 de la Convención protege y que comúnmente conocemos como el debido proceso.

De manera tal que el derecho de acceso a la justicia, se integra del derecho de acción, las garantías judiciales o debido proceso y por lo tanto, el derecho a contar con los mecanismos necesarios judiciales o extrajudiciales idóneos y suficientes para tal efecto. Es pues un derecho polifacético, ya que:

- i) Comprende el derecho a ser oído siempre que esté en cuestión la determinación o garantía de un derecho, de cualquier tipo y, por lo tanto, el derecho a contar con los mecanismos judiciales o extrajudiciales idóneos y suficientes para tal efecto.
- ii) El derecho a contar con las herramientas idóneas para la solución de las controversias y la sanción de los delitos. Este último aspecto se traduce, a su vez, en el derecho a requerir investigación y sanción de las violaciones a los derechos humanos.
- iii) El derecho a un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos.
- iv) El derecho a contar con todas las posibilidades de preparar una defensa e igualdad de condiciones.
- v) El derecho a obtener una solución en un plazo razonable.
- vi) El derecho a una respuesta acorde a Derecho, así como el derecho a que se cumpla lo previsto en ella.

De allí que el vínculo entre la obligación a cargo de los Estados de respetar los derechos y libertades que en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos han sido reconocidos y el derecho de acceso a la justicia, consista comprender la obligatoriedad de respetar y garantizar la totalidad de los derechos humanos que la Convención ampara, entre los cuales, por supuesto el derecho de acceso a la justicia se contempla, los Estados han de velar por su salvaguarda y por lo tanto organizar toda su estructura jurídico institucional para conseguir tal cometido. Por otro lado, el derecho

de acceso a la justicia se nos presenta como una herramienta al servicio del resto de los derechos, coadyuvante natural y primigenio en la tarea de materializar las obligaciones previstas en el artículo 1 de la Convención en cuenta.²⁴

Aclarado pues el lugar que ocupa el derecho al debido proceso, de este último debe señalarse que tiene su origen en el *due process of law*, que se descompone en el debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales, y el debido proceso adjetivo, referidos a las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Su incorporación al constitucionalismo latinoamericano ha matizado sus raíces, señalando que el debido proceso sustantivo se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el debido proceso adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia.

Por su parte la doctrina y la jurisprudencia han convenido en que el debido proceso es un derecho fundamental de toda persona y no sólo un principio o derecho de quienes ejercen la función jurisdiccional. En esa medida, el debido proceso comparte el doble carácter de los derechos fundamentales: es un derecho subjetivo y particular exigible por una persona, y es un derecho objetivo en tanto asume una dimensión institucional al ser respetado por todos, debido a que lleva implícito los fines sociales y colectivos de la justicia. En ese entendido, el debido proceso en tanto derecho fundamental con un doble carácter es oponible a todos los poderes del Estado e incluso a las personas jurídicas. Por ello, el debido proceso de origen estrictamente judicial, se ha ido extendiendo hacia otras ramas del Derecho.²⁵

Ello se traduce en la ampliación del radio de aplicación de estas garantías judiciales, puesto que su aplicación no se limita ya a los recursos judiciales en sentido estricto, sino que se hace referencia al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier

²⁴ Acosta Alvarado, Paola Andrea, *El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia interamericana*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2007, p. 28 y sucesivas.

²⁵ César Landa, "El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional", *Pensamiento Constitucional*, año VIII, núm. 8, 2001, pp. 448-449.

actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. Así y a través de la construcción de la jurisprudencia interamericana, se ha determinado que el elenco de garantías mínimas establecido en el artículo 2 de la Convención se aplica a los procedimientos relativos a la determinación de derecho y obligaciones sean del orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, inclusive en materia laboral y administrativa; puesto que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber, y se concluye que las garantías deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.²⁶

¿Y todo lo anterior cómo puede embonarse? Por principio de cuentas, si se considera la obligación a cargo del Estado de garantizar y respetar los derechos fundamentales protegidos por los diversos instrumentos internacionales signados por nuestro país y la inclusión del derecho a la justicia entre éstos, el gobernado reconoce por partida doble la titularidad de acudir a los tribunales²⁷ y a su vez al acudir al tribunal accionar un recurso que no sólo de *iure* sino de *facto* resuelva el fondo de la controversia, se traduzca en su momento en la sanción de la conducta si es que así lo amerita el caso, obteniendo una solución tanto en un plazo razonable como acorde a lo planteado y al Derecho aplicable.

Lo anterior aterrizado en el escenario mexicano, insertándose en el esquema corrupción, impunidad y el combate a los mismos, no puede sino generar una avalancha de cuestiones sin resolver. Si consideramos el supuesto del gobernado agraviado por la conducta ímproba del servidor público, que obstaculizando el ejercicio de los derechos del particular –sea cual sea su naturaleza–, éste cuenta efectivamente y por lo menos si uno se atiene al sistema jurídico con la facultad de accionar mecanismos tendientes a la sanción de la falta administrativa y del posible delito. Dicho de otro modo, el gobernado poseedor de expectativas encaminadas al correcto cumplimiento de

²⁶ Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 91.

²⁷ Sin que el vocablo tribunal sea entendido en referencia exclusiva a órganos con función jurisdiccional, puesto que existen algunos otros órganos o autoridades públicas que pueden ejercer funciones del mismo tipo, estamos pues, frente a una expresión que se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial que a través de sus resoluciones determina derechos y obligaciones de las personas, en Caso del Tribunal Constitucional de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 41.

la ley y procedimientos legales por parte de la función pública, que trascendiendo más allá de los deseos se manifiestan a través de la presión social y la sanción ante el incumplimiento del funcionario, se asume titular del derecho para exigir la investigación y en su caso castigo por la conducta trasgresora que le agravia, se busca en nuestro entendimiento, el accionar del aparato institucional, para que a través de la investigación y resolución del conflicto el gobernado se encuentre cobijado por el Derecho, y no sea el funcionario quien en la impunidad halle soporte.

La interrogante que, sin embargo, permanece es: ¿está el Estado violentado el derecho fundamental a la justicia cuando permite, protege y promueve la impunidad? ¿Es el combate a la corrupción, las iniciativas de reducción de impunidad, una de las tantas formas en que los derechos fundamentales de los mexicanos deben materializarse? Tal parece que la impunidad se cierne como un nuevo obstáculo en la tarea del Estado mexicano en materia de respeto y garantía de los derechos fundamentales de cada uno de nosotros.

Conclusiones

1. Si se ha convenido en aceptar a la corrupción administrativa como el fenómeno que encarna el desvío de la conducta del servidor público, en busca de la obtención de beneficios personales en detrimento del interés público, resulta evidente que la falta de castigo o atribución de responsabilidades por dichas conductas no es sino un catalizador de la corrupción: allí donde la probabilidad de no ser castigado es alta, la tendencia a actuar en desapego al Derecho es mayor. De allí la importancia de estudiar a la impunidad, tanto en el plano teórico como estadístico, no es casualidad que México ocupe uno de los primeros lugares en índices de corrupción e impunidad.
2. El diseño de estrategias en combate a la corrupción no puede soslayar la necesaria reducción de la impunidad. Pero acaso, lo que resulta relevante a efectos de este trabajo, es situar a la impunidad no como un fenómeno social, si pernicioso pero descontextualizado de lo que consideramos es su mayor peligro: impedimento en el derecho de acceso a la justicia.
3. El derecho fundamental de acceso a la justicia, goza de tan especial consideración que sin que se pretenda jerarquizar los derechos fundamentales, el primero es un instrumento de existencia necesaria e indispensable de cara al pleno ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
4. Es por ello, que la impunidad debe combatirse con especial ahínco si se trata de la corrupción administrativa, recuérdese

que la función pública constituye el elemento humano y el primer contacto con el que muchas veces el gobernado interactúa con el Estado, ninguna sociedad puede funcionar con apego a Derecho si el gobernado percibe constantes abusos perpetrados por el representante del Estado, los cuales en la mayoría – sino es que totalidad– quedan sin castigo.

Bibliografía

- Acosta Alvarado, Paola Andrea, *El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia interamericana*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2007.
- Barrena, Guadalupe, en Mariclaire, Acosta Urquidi (coord.), *Libro la impunidad crónica de México: una aproximación desde derechos humanos*, México, CNDH, 2012.
- Casar, María Amparo *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE- IMCO, México, 2015.
- Diccionario de la lengua española, Real Academia Española.
- Grafe Arias, Fernando, *Reformas institucionales en materia de seguridad y sistemas judiciales en la lucha contra la impunidad en Iberoamérica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009
- Índice global de impunidad, Fundación Universidad de las Américas Puebla, México, 2015.
- Índice global de impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI- MEX 2018, en Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo, Rodríguez Sánchez Lara (coords.), CESIJ – UDLAP, México, 2018.
- Índice global de impunidad 2017. Dimensiones de la impunidad global, en Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo, Rodríguez Sánchez Lara (coords.), CESIJ – UDLAP, México, 2017.
- Reta Martínez, Carlos “Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa”, en Pedro, Salazar Ugarte et al. (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- Solimano, Andrés, “Introducción”, en Andrés Solimano et al., *Las termitas del Estado. Ensayo sobre corrupción, transparencia y desarrollo*, Chile, F.C.E. – Ciglob, 2008.

Revistas

- Cabello Gil, José Antonio, “Algunas reflexiones sobre el fundamento de la obligación moral, la corrupción y la impunidad”, *Bien Común*, año 9, núm. 105, septiembre 2003.

Fonseca Luján, Roberto Carlos, "Non bis in ídem en el Derecho administrativo sancionador", *Hechos y Derechos*, núm. 13, 2013, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/index>.

Landa, César "El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional", *Pensamiento Constitucional*, año VIII, núm. 8, 2001.

Sánchez González, José Juan, "La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio", *Revista de Administración Pública*, vol. XLVI, núm. 2, mayo-agosto, 2011.

Warren, Mark E., *What does corruption mean in a democracy?*, *American journal of political science*, vol. 48, núm. 2, abril 2004.

Portales electrónicos

Organización de las Naciones Unidas para la Educación,
<http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2013/2013-themes/combating-impunity-of-crimes-against-press-freedom/>

Casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.

Caso del Tribunal Constitucional de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Revista de Administración Pública



RESÚMENES

Seguridad, justicia penal y derechos humanos. *Sergio García Ramírez*

Este artículo analiza datos y conexiones relacionados con los tres conceptos que figuran en su título, cuyo conjunto representa uno de los temas que mayor interés revisten para el presente y el futuro de nuestro país: seguridad, justicia penal y derechos humanos. El estudio de aquellos extremos ha requerido una reflexión previa en torno al desenvolvimiento de la criminalidad en su doble vertiente: tanto la delincuencia tradicional como el crimen organizado, cuyas cifras generan intensa preocupación en las instituciones del Estado y en la sociedad civil, asediada por la delincuencia.

Por lo que toca a la seguridad, se examinan las diversas categorías que se suele abarcar bajo este rubro: jurídica, pública, interior, nacional, ciudadana, humana. Se alude a los graves problemas que actualmente afronta el desempeño del Estado como garante de la seguridad de los gobernados. En cuanto a la justicia, el artículo destaca su vertiente penal, que ha sido motivo de numerosos cuestionamientos y propuestas. En este texto se abordan distintas cuestiones concernientes a la vigencia efectiva de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad y la justicia, que constituyen un espacio crítico para el ejercicio y la preservación de los derechos fundamentales y, por lo tanto, para la integridad del sistema democrático. De ello da cuenta la experiencia acumulada en el curso de una historia larga y azarosa en el mundo entero y, por supuesto, en México.

El artículo pasa revista a las reformas incorporadas en el orden jurídico mexicano con el propósito de mejorar la seguridad pública y la justicia penal, a través de cambios constitucionales, tan importantes como numerosos, y de novedades legislativas. El proceso reformador ha tomado especial intensidad en los últimos lustros, sobre todo a partir de

la “guerra” contra la delincuencia organizada, que generó soluciones cuestionables y dista mucho de haber alcanzado los resultados apetecidos. En este campo, donde destaca la reforma constitucional de 2008, figuran avances plausibles, que fortalecen los derechos y las garantías de los participantes en el sistema de justicia penal, pero también han aparecido instituciones y disposiciones de signo autoritario, que alteran la tradición liberal del orden penal moderno.

Palabras clave: Seguridad, Justicia, Derechos humanos, Estado de Derecho, Reforma constitucional, Proceso penal.

El cambio generacional ante el sistema penal acusatorio con referencia a la legalidad, el debido proceso y la impunidad. Raúl Carrancá y Rivas

En el artículo se reflexiona sobre la Reforma Constitucional de 2008 en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, que le abrió camino al nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales. No es posible referirse al “llamado nuevo sistema de justicia penal sin ir a esos antecedentes. Todo junto forma una especie de “paquete” con material de la misma clase o especie”, y se detectan graves errores de forma y fondo, lo que afecta al “paquete entero”. Según el autor la reforma de 2008, además “fue un paso previo para dar entrada a todas las demás reformas que han cimbrado las bases de la constitucionalidad y del Estado de Derecho en México: la energética, la de telecomunicaciones, la política, la laboral, la hacendaria, la financiera, la educativa”.

Palabras clave: Reformas Constitucionales 2008, Nuevo sistema de Justicia Penal, errores del Derecho.

La cultura de la legalidad y el combate a la impunidad. Raúl Contreras Bustamante

El fenómeno de la corrupción y el combate a la impunidad son aspectos que permean de forma directa al tema de la construcción de una cultura de la legalidad, además de constituir aspectos fundamentales para arribar a un auténtico Estado de Derecho. Es por ello que en este artículo se señala la importancia de conocer los alcances e implicaciones que estos conceptos tienen dentro de nuestra realidad jurídica y social, para de esta manera, poder orientar el actuar, tanto de los ciudadanos, como de los servidores públicos, con la finalidad de promover el respeto a la ley, llevando a cabo el estricto cumplimiento

de las obligaciones derivadas de ésta, con el objetivo de garantizar una sana coexistencia social, que confronte al desánimo de la ciudadanía y la desarticulación que han representado su modo de vida cotidiano.

Palabras clave: Corrupción-impunidad; Cultura de la Legalidad; Estado de Derecho.

Apuntes para (re)pensar el binomio corrupción-impunidad. *Pedro José Peñaloza*

El texto aborda el tema de la impunidad y la corrupción desde una meseta histórica, interdisciplinaria y transdisciplinaria. Introduce categorías infaltables para abordar el tema en cuestión, a saber, el papel del Estado, los procesos históricos que han permitido comprender los alcances de la impunidad y la corrupción en el marco de los países latinoamericanos y los detonantes que configuran la formación social mexicana. También, plantea los límites del viejo Estado de bienestar y su correlación con los derechos democráticos, la equidad, la exclusión social y la desigualdad. Para ello, utiliza indicadores internacionales para contextualizarlos desafíos que se enfrentan en entornos donde la resistencia a los cambios son obstáculos históricos y que se erigen a partir del control del poder. Finalmente, el texto subraya la importancia de mantener la alianza entre organizaciones de la sociedad civil y los ámbitos académicos para que desde esas miradas múltiples se edifiquen políticas públicas.

Palabras clave: Estado, Democracia, Impunidad, Corrupción.

Huella histórica: Una reflexión de la impunidad. *Luis Miguel Martínez Anzures*

Se analiza el concepto de impunidad como un concepto antijurídico, multidimensional y pluricausal, que afecta a los tres poderes del Estado, y a los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, debilitando el Estado de Derecho.

La conformación del Estado mexicano se caracterizó por establecer un régimen político presidencialista hegemónico, y con ello engendra un sistema de impunidad que trasciende a la alternancia política. Se repasa el desarrollo del sistema presidencialista desde la revolución de 1917 hasta el gobierno actual, sistema que dio origen una cultura de impunidad. como una herencia que ha dejado huella en nuestra historia y que persiste en nuestros días.

La impunidad es un problema de carácter estructural que se reproduce en las autoridades federales y en todos los gobiernos estatales, sin importar su filiación partidista. La democracia electoral sustentada en el multipartidismo no trae cambios en el sistema político mexicano, y la impunidad penetra a todos los órdenes de gobierno. Esta realidad ha traído consigo el desencanto democrático.

Palabras clave: impunidad, presidencialismo hegemónico, desencanto democrático.

Fiscalización superior, rendición de cuentas y combate a la impunidad. *Francisco Javier Vega Rodríguez*

Existe una percepción dual sobre la Auditoría Superior de la Federación. Ha demostrado que el gasto en fiscalización es una buena inversión. Pero su impacto es focalizado e ineficaz como factor disuasorio efectivo de la corrupción.

Debilidades principales: a) Denuncias que no desembocan en sanciones. Lo que se asocia a deficiencias en entidades externas y a debilidades internas en la sustentación de sus denuncias. b) Ausencia de seguimiento y análisis del impacto de sus observaciones. c) La fiscalización está politizada dentro de una cultura de ataque y defensa partidista que la hace perder sentido. d) La fiscalización no ha sido amigable a la participación ciudadana. e) No se aprovecha el potencial de la denuncia ciudadana, incluso anónima, para orientar el esfuerzo de fiscalización.

Existe la oportunidad de una fiscalización aliada a la participación social y que no descuide objetivos de eficacia en el actuar público.

Palabras clave: Auditoría Superior, Participación Social, Corrupción, Denuncia Ciudadana.

Acercamiento a la patología de la política: impunidad y desigualdad como factores de erosión institucional e implosión patológica. *Juan Antonio Le Clercq Ortega*

Este trabajo analiza el concepto de patología de la política, su expresión en problemas públicos como la corrupción, la violencia o la inseguridad pública. A partir de la obra de Carl J. Friedrich discute la forma en que las patologías se extienden afectando el desempeño

institucional y amenazando la reproducción del orden político. Revisa los fenómenos de la impunidad y la desigualdad como tipos de patologías especialmente destructivas por su capacidad para extender otros problemas y generar ciclos de retroalimentación. Retomando los resultados del Índice Global de Impunidad (IGI), se argumenta que México destaca como un país con muy altos niveles de impunidad y que en los últimos años enfrenta lo que puede definirse como implosión patológica o el crecimiento desbordado y simultáneo de diferentes patologías políticas.

Palabras clave: Impunidad, Instituciones, Orden político, Patología política.

Impunidad en el sistema de responsabilidades administrativas y el sistema penal. *Bianca Bolaños Aparicio, Ángeles Medellín Corte, Irene Tello Arista*

México atraviesa una grave crisis de corrupción e inseguridad asociada con los altos niveles de impunidad que se viven en el país. Esta situación se debe, principalmente, a las deficiencias del sistema tanto de justicia administrativa, que nos impide contar con una buena administración pública, como a las de procuración e impartición de justicia; aunado a esto, la falta de información pública oportuna sigue siendo una constante y un impedimento para combatir la impunidad.

En este artículo se analiza la impunidad desde dos vertientes: desde el sistema de las responsabilidades administrativas, que vigila la administración pública a través de la regulación de la actividad de los servidores públicos, y desde la impunidad causada por la falta de esclarecimiento de los delitos, al ser la procuración de justicia el cuello de botella del sistema penal. Asimismo, incluye propuestas tanto para poder combatir la impunidad en cada una de estas vertientes.

Palabras clave: Impunidad, Impunidad administrativa, Justicia administrativa, Impunidad penal.

La evolución y retos de los derechos y acciones del consumidor en México. *María de los Ángeles Fromow*

Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional el derecho de protección al consumidor y desde

entonces prevé un mandato para establecer reglas de organización y defensa de sus intereses. En consecuencia, la Ley Federal de Protección al Consumidor dota de contenido al derecho previsto, cuyo objeto es tratar de contrarrestar las asimetrías entre las partes de una relación de consumo y proporcionar medios de protección legal para propiciar su organización. Varias décadas han pasado a partir del establecimiento del marco normativo, así como de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, en donde debido a la apertura comercial que ha tenido nuestro país, la adopción de determinados esquemas económicos, los avances tecnológicos y la evolución jurídica presentada en torno a la tutela de los derechos humanos, es que se plantean diversos retos que habrán de enfrentar las instituciones y mecanismos de protección de derechos de los consumidores.

Palabras clave: Derechos del Consumidor, Protección al Consumidor.

México: tan lejos de la prosperidad y tan cerca de la impunidad.

Ángel Junquera Sepúlveda

El artículo hace un análisis para identificar cómo se concibe en una sociedad la **impunidad**, concepto que se vincula como un elemento que vulnera el Estado de Derecho. A través de un breve estudio histórico, se ofrece un panorama para dimensionar los **alcances, impacto y consecuencias** de la impunidad. Finalmente se ofrecen una serie de **propuestas** como guía de ruta para subsanar la problemática.

Palabras clave: Impunidad, alcances e impacto de la impunidad, consecuencias, propuestas.

Debido proceso en el control de la detención. *Ricardo Paredes Calderón*

Si bien la libertad personal constituye uno de los derechos humanos de mayor importancia para los individuos, ello no significa que su disfrute puede hacerse de manera absoluta, pues tanto la Constitución Mexicana como los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales nuestro país es parte, reconocen la posibilidad de que pueda restringirse la libertad de los individuos; lo anterior siempre bajo la premisa de que la libertad es la regla general y sus limitaciones la excepción. El presente trabajo se ocupa de desarrollar las figuras de flagrancia y caso urgente (su fundamento, requisitos y consecuencias de falta de cumplimiento de lo anterior) pues es a

través de las mismas que la ley establece la posibilidad de restringir el derecho a la libertad en casos extraordinarios.

Palabras clave: Control de la detención, Libertad personal; Juez de control; Flagrancia; Caso urgente.

Corrupción administrativa, impunidad y el derecho de acceso a la justicia: particularidades del contexto mexicano. *Sonia Venegas Álvarez*

El fenómeno de la impunidad no puede ser comprendido sin su contraparte: la corrupción. Entendida ésta como la desviación de la conducta en relación con el comportamiento legalmente establecido y la consecuente colisión entre el interés particular y el público, se presenta como un fenómeno nocivo en la sociedad y particularmente en el desempeño de la función pública. Por su parte la impunidad, concebida como la falta de atribución de responsabilidades a los infractores del Derecho, representa la culminación de la ruptura del Estado Constitucional de Derecho. El que abusa del cargo, se encuentra cobijado por la certeza de no ser nunca castigado. Este fenómeno más allá de su inherente efecto pernicioso en la sociedad, se presenta como un obstáculo en el ejercicio de derechos fundamentales, en específico el derecho de acceso a la justicia.

Palabras clave: Corrupción, Impunidad, Índice de impunidad, Derecho de acceso a la justicia.

Revista de Administración Pública



INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública (RAP)** deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., decho-izquierdo 3 cms.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.

b) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página usando el orden que sigue para las referencias al pie:

- **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Luis F. Aguilar Villanueva, *El gobierno del gobierno*, México, INAP, 2013.

- **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Omar Guerrero, “Nuevos aportes a la teoría de la administración pública”, en Luis Miguel Martínez Anzures (coord.), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México, INAP, pp. 21-30.

- **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Luis Miguel Martínez Anzures, “Reflexión sobre la deontología del servidor público”, *Revista de Administración Pública*, Vol. LII, Núm. 144, septiembre-diciembre de 2017, pp. 209-223.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.).

f) Las gráficas, cuadros, diagramas o figuras se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km. 14.5)
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Ciudad de México, México

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución). Datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.

- c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad actual y centro de trabajo).

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
146

Legalidad, debido proceso y
Combate a la impunidad

Se terminó de imprimir en
Enero de 2019, en los talleres de:

Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP