

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



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