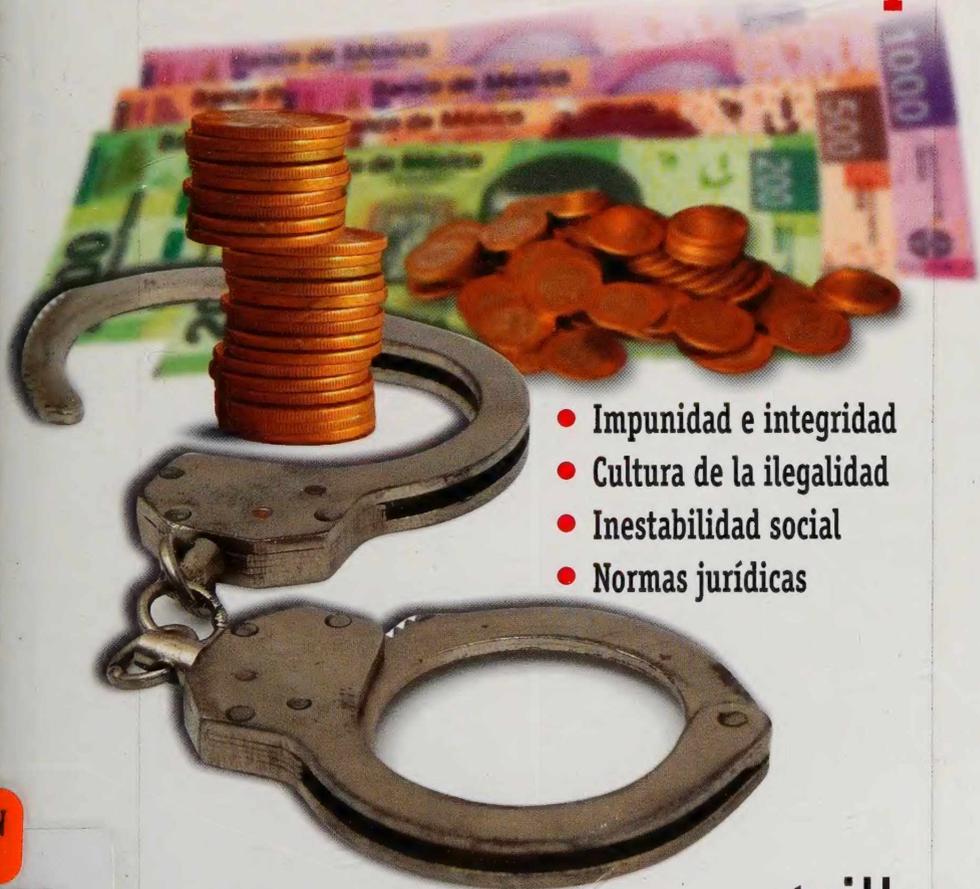


EL MUNDO DE LA ILEGALIDAD E IMPUNIDAD

Cruda realidad de la corrupción



- Impunidad e integridad
- Cultura de la ilegalidad
- Inestabilidad social
- Normas jurídicas

N

323 Narciso Sánchez Gómez

trillas 

OTROS TÍTULOS AFINES

El abuso de confianza en México

*Análisis sintáctico-semántico de las
normas penales*

Martiniano Martínez Reyes

En esta obra se realiza un análisis sintáctico-semántico muy riguroso y completo de las treinta y cuatro normas penales constitutivas del abuso de confianza. A lo largo de la obra, el autor destaca la importancia del uso del método científico para conocer el contenido exacto de la normatividad nacional, lo cual permite plantear adecuadamente los problemas, poner a prueba las hipótesis y construir teorías; por este motivo, aplicó en su trabajo el Modelo lógico del derecho penal.

Martínez Reyes efectúa con rigor los pasos de su investigación mostrando primero el objeto de conocimiento, que son un conjunto de normas penales mexicanas, así como teorías explicativas de esa normatividad, para después elaborar la teoría particular del universo normativo del abuso de confianza.

El análisis de dichas normas se desarrolla en tres fases: inicialmente anota los textos legales que integran el tipo penal, luego apunta la expresión simbólica y más tarde explica la semántica de los elementos que integran el tipo.



EL MUNDO DE LA ILEGALIDAD E IMPUNIDAD

Creando conciencia de la impunidad

Manuel José



Narciso Sánchez Gómez

Ex magistrado del Tribunal Fiscal del Estado de México, actualmente Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Miembro del Colegio Nacional de profesores e investigadores de derecho fiscal y finanzas públicas, A.C.

Miembro fundador y presidente de la Academia Mexiquense de Derecho Ambiental, A.C.

Autor de diversos libros de derecho fiscal, administrativo, ambiental; profesor definitivo de derecho administrativo y fiscal en la UAEM; profesor visitante de diversas universidades públicas y privadas del país.



EL MUNDO DE LA ILEGALIDAD E IMPUNIDAD

Cruda realidad de la corrupción

Narciso Sánchez Gómez



EDITORIAL
TRILLAS

México, Argentina, España,
Colombia, Puerto Rico, Venezuela



ROUND LAKE AREA
LIBRARY
906 HART ROAD
ROUND LAKE, IL 60073
(847) 546-7060

Catalogación en la fuente

Sánchez Gómez, Marciso

El mundo de la ilegalidad e impunidad : cruda realidad de la corrupción. -- México : Trillas, 2013.

272 p. ; 23 cm.

Bibliografía: p. 269-272

ISBN 978-607-17-1485-5

1. Corrupción (en política). 2. Ilegalidad.
3. Derecho penal. I. t.

D- 345.02323'5724m

LC- JF1081'53.5

La presentación y
disposición en conjunto de
**EL MUNDO DE LA ILEGALIDAD
E IMPUNIDAD.**

*Cruda realidad de la corrupción
sin propiedad del editor.*

Ninguna parte de esta obra puede ser
reproducida o transmitida, mediante ningún
sistema o método, electrónico o mecánico
(incluyendo el fotocopiado, la grabación
o cualquier sistema de recuperación y
almacenamiento de información),
sin consentimiento
por escrito del editor

Derechos reservados

© 2013, Editorial Trillas, S. A. de C. V.

División Administrativa,
Av. Río Churubusco 385,
Col. Gral. Pedro María Anaya,
C. P. 03340, México, D. F.
Tel. 56884233, FAX 56041364
churubusco@trillas.mx

División Logística,
Calzada de la Viga 1132,
C. P. 09439, México, D. F.
Tel. 56330995, FAX 56330870
laviga@trillas.mx

 **Tienda en línea**
www.trillas.mx
www.etrillas.mx

Miembro de la Cámara Nacional de
la Industria Editorial Reg. núm. 158

Primera edición, marzo 2013
ISBN 978-607-17-1485-5

Impreso en México
Printed in Mexico

Esta obra se imprimió
el 15 de marzo de 2013,
en los talleres de
Diseños e Impresión AF, S. A. de C. V.

B 75 TW

Índice de contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 7 |
| Cap. 1. Principios de derecho, moral y ética | 15 |
| Las normas jurídicas y naturales, 15. Carácter científico del derecho, 18. Clasificación del derecho, 20. Moral, ética y derecho, 22. El Estado y las normas jurídicas, 28. El deber jurídico y la ética en la elaboración del derecho, 31. | |
| Cap. 2. El derecho y la corrupción | 37 |
| Necesidad del derecho en la sociedad, 37. La cultura de la legalidad, 39. Ilegalidad y autoritarismo, 48. La corrupción, 55. Corrupción nacional e internacional, 58. Algunas formas específicas de corrupción, 62. La corrupción en actividades oficiales y sindicatos, 68. | |
| Cap. 3. Precedentes legales y responsabilidades oficiales | 77 |
| Ideas originales, 77. Las diversas constituciones de México, 80. Las responsabilidades de los servidores públicos, 84. La responsabilidad política, 89. La responsabilidad administrativa, 91. La responsabilidad penal, 97. La responsabilidad civil y patrimonial, 99. | |

Cap. 4. Otros tópicos de la corrupción **105**

La corrupción en los medios masivos de comunicación, 105. Democracia, cargos públicos y corrupción, 108. Burocracia, altos sueldos y corrupción, 112. Los contratos administrativos y la corrupción, 116. La ética del internet y la corrupción, 119. El financiamiento de los partidos políticos y la corrupción, 121. Evasión fiscal y corrupción, 124. Datos oficiales y otros de la prensa, 129.

Cap. 5. Organismos responsables de combatir la corrupción **137**

La Secretaría de la Función Pública, 137. La Secretaría de Seguridad Pública, 145. Las procuradurías de justicia, 150. Los tribunales judiciales, 161. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 173. La entidad de fiscalización superior de la Federación, 181. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 187.

Cap. 6. La impunidad **193**

Nociones conceptuales de la impunidad, 193. Raíz de la impunidad, 196. Formas de impunidad, 204. El papel del Ejército y lo cuestionable de sus tareas, 209. Casos de impunidad, 215. La impunidad en el exterior de México, 228.

Cap. 7. El dilema de la legitimidad **237**

Significado y objeto de la legitimidad, 237. El problema de la legitimidad, 242. La legitimidad en política, 246. Legitimidad, desarrollo y democracia, 249. La legitimidad de los pueblos indígenas, 253. Discriminación y legitimidad, 256. Democracia, candidaturas independientes y legitimidad, 259. Conclusiones, 264.

Bibliografía **269**

Introducción

El mundo de la ilegalidad e impunidad es un libro que pongo en manos de los lectores e investigadores para penetrar en las raíces más profundas de los fenómenos de la corrupción, impunidad e ilegitimidad. Se trata de una radiografía de la descomposición social desde tiempos remotos, como un reflejo fiel de las flaquezas, ambiciones, egoísmos y diversas perversiones del ser humano desde su formación personal, entorno familiar, social, laboral e institucional, que vienen a trastocar los principios éticos, religiosos, sociales, morales, jurídicos y la razón de ser de la vida y la dignidad humana.

Es asimismo la imagen de la cruda realidad de diversos comportamientos que son tachados, perseguidos y en algunos supuestos sancionados por la sociedad por el hecho de ir en contra del buen proceder, la honestidad, armonía, libertad, igualdad, paz, tranquilidad, orden público, seguridad, salubridad, democracia, dignidad, respeto por la vida y derechos personales. Este triste y lamentable panorama me orilló a proponer diversas alternativas de solución, a tono con las exigencias sociales, económicas, políticas y culturales de todo el orbe y en particular de México. Es un trabajo que saca a la luz pública el momento que vivimos, en torno a la gran pérdida de valores que contrastan con los objetivos de la moral y el derecho, como lo explico a continuación.

El derecho es el arte de lo bueno y de lo justo que unifica valores morales y sociales; así debe ser entendido por el hombre cabal, por los legisladores que redactan las leyes, por las autoridades que las aplican y

por los jueces que las interpretan y resuelven controversias; frase inmortal del *Digesto* cuya definición figura como pórtico de las colecciones o tratados jurídicos de todos los tiempos para entender la esencia de su propia naturaleza. Se trata de reglas de la vida social impuestas por la autoridad pública con miras a la utilidad general o al bien común, provistas del poder coactivo del Estado para asegurar la armonía y el bienestar individual y colectivo. Constituye la sustancia de las normas que imponen deberes, otorgan facultades, reconocen y protegen derechos de personas físicas y morales en un espacio físico-geográfico determinado.

El deber jurídico es producto del derecho positivo, su fuerza la encontramos en el poder del Estado para obligar a sus destinatarios a que se ajusten a los lineamientos específicos o generales que han sido trazados por el legislador para que todo individuo proceda a cumplir sus obligaciones y ejercitar sus derechos en tiempo y forma. El deber moral es el hilo conductor del deber jurídico, dos conceptos que no deben distanciarse, porque se puede caer en la inmoralidad, la injusticia, el abuso del más fuerte, el enriquecimiento ilícito, el autoritarismo o bien dar lugar a la violación de diversos derechos humanos; por eso, es fundamental que en la conciencia de cada individuo exista el sentimiento del deber para vivir honestamente, no dañar a nadie y dar a cada quien lo suyo, acatándose las normas jurídicas por voluntad propia sin necesidad de la coacción del gobierno, y no dar lugar a la aplicación de sanciones administrativas, civiles, penales o políticas.

Por costumbre, la mayoría de los mexicanos no demuestra especial disposición para acatar la ley, porque se han perdido los principios morales del buen proceder, dado que no se tiene la cultura de la legalidad, honestidad, lealtad, verticalidad, limpieza, transparencia, sencillez y el sentido de la justicia, lo que como consecuencia lógica requiere del poder coactivo del Estado para alcanzar el respeto de las normas en cuestión. La cultura de la legalidad está por los suelos, pues son muchos los ciudadanos que no se sienten con el deber de conducirse dentro de un marco jurídico, sean o no técnicos del derecho, o simplemente lo manejan a su conveniencia; pero también existen los que no cumplen los mandatos legales por ignorancia y los que no quieren respetarlos por ser injustos, arbitrarios, desproporcionados e inequitativos.

El mundo de la ilegalidad tiene toda una historia desde antes de que México naciera a su vida independiente, resultado de las contradicciones culturales y de la propia personalidad de los mexicanos, por las

deficiencias normativas e institucionales, así como por la carencia de principios morales, la resistencia de no ajustarse a la ley o manejarla al antojo de cada quien. Todo lo anterior ha sido común sobre todo en los comportamientos de caciques, dictadores, políticos, gobernantes autoritarios y hasta del ciudadano común y corriente; su mayor campo de cultivo se ha encontrado en las corruptelas de los distintos sectores, donde impera, a su vez, el uso de reglas no escritas para asumir diversos cargos públicos en todas las esferas de autoridad, conforme a los poderes fácticos que han creado los políticos para proteger sus propios intereses, que distan mucho de los que son propios de la colectividad; ante tales adversidades, los particulares no confían en las leyes escritas: en lugar de verlas con carácter obligatorio y coercitivo, se limitan a concebirlas como un adorno de los gobernantes, que pueden o no respetarse.

Se tiene que desterrar la falsa creencia de que la cultura de la legalidad es propia de los abogados; si formamos parte de un Estado de Derecho, todos estamos obligados a respetar nuestro marco jurídico. Ningún país puede prosperar bajo un régimen de ilegalidad, porque se trastocan los fines y atribuciones del poder público y se cae en el autoritarismo, la anarquía, la falta de respeto por la vida y otros derechos humanos; estamos plagados de leyes y códigos, pero la gran mayoría son obsoletos o simplemente no se aplican y menos aún se cumplen, lo que con frecuencia desemboca en la impunidad. Los más connotados y lacerantes problemas de la corrupción son abordados de manera ilustrativa en aras de insistirle al gobierno que debe atacarlos con firmeza y alta responsabilidad, con el poder que le da el propio pueblo, sin titubeos, tibieza, temores o evasivas. Hay muchos ejemplos en la actualidad, en todas las esferas de autoridad, que vienen repitiéndose por costumbre y tradición: soborno, cohecho, tráfico de influencias, malversación de fondos públicos, negociación de puestos oficiales y de contratos administrativos, fraudes electorales y compra de votantes, simulación de la democracia; las prácticas ilegales en el comercio, industria y en la prestación de servicios; las cuotas de poder, nepotismo, influyentismo y dedazos para ocupar cargos públicos; la protección a la delincuencia organizada y la cadena de complicidades entre delincuentes, autoridades de seguridad pública, procuración y administración de justicia; elaboración de leyes violatorias de derechos humanos, deficiencias del aparato administrativo al que nunca se le fincan responsabilidades. Es muy basto el universo de corruptelas que nos revela la grave descomposición social que se

está padeciendo; sus causas, formas y efectos son analizados y puestos a consideración de la sociedad para ver la manera de contrarrestarlos y exigir el imperio de la ley por encima de intereses políticos, económicos u otras perversiones.

Se trata de fenómenos que en múltiples casos no se han querido combatir o frenar por conveniencia de los poderosos del dinero y la política, o bien, por incapacidad de las instituciones encargadas del control, fiscalización, procuración y administración de justicia; pero también por el predominio de costumbres y tradiciones colectivas; por las lagunas y obstáculos imperantes en los preceptos legales. La comunidad ha perdido la fe en sus autoridades, leyes, partidos políticos y en otros grupos representativos, y ha llegado al extremo recurrente de hacerse justicia por propia mano, lo que da a pensar que somos un pueblo antijurídico. La observancia del derecho seguirá siendo una asignatura pendiente. Como formas para combatir la corrupción están las medidas educativas, presentación de denuncias, demandas o quejas ante autoridades y tribunales competentes para pedir el castigo contra todo acto ilícito; tener mayor control de las actividades económicas, políticas y de otras especies, cuyo objetivo es la aplicación rigurosa de sanciones cuando se cometen y descubren la comisión de infracciones, delitos o cualquier otro tipo de falta, así como procurar que ninguna conducta ilegal quede en la impunidad.

En México no deja de ser una ironía del gobierno hablar de **combate a la corrupción** y de expedir disposiciones jurídicas para sancionar ese tipo de comportamientos, pero con una doble moral, a fin de cuentas esas prácticas siguen teniendo graves reiteraciones. Se trata de costumbres insanas llenas de adversidades y polémicas ante la incapacidad y desinterés de todos los sectores para combatir las; por eso, no resulta tan disparatada la frase: “la corrupción somos todos”.

Esta investigación me condujo a tratar el marco jurídico y a los organismos encargados de atacar dicho flagelo a la luz de los precedentes oficiales, para desembocar en las innovaciones y reglas propias de la primera década del siglo XXI. Destacan los casos de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Seguridad Pública de la Federación, las procuradurías generales de justicia y el papel de los tribunales judiciales y otros; las comisiones de Derechos Humanos, los institutos de transparencia y Acceso a la Información Pública, las entidades de fiscalización, los consejos de la Judicatura (de la Federación y entidades fede-

rativas), de las que se analizan su organización, funcionamiento, limitaciones, deficiencias, incongruencias y sus propias corruptelas.

La impunidad es la circunstancia que da lugar a que una infracción o delito no sea castigado en armonía con la ley o código que lo regula, por lo que un acto típico, antijurídico, doloso o culposo, imputable a una persona física o moral, no se sanciona legalmente por diversas circunstancias, de hecho o de derecho. La primera puede suceder cuando no ha sido descubierto el ilícito o su perpetrador, por no haberse probado el hecho criminal del sujeto activo o porque éste se haya sustraído a la acción de la justicia mediante su fuga u ocultamiento; la segunda se configura cuando el indiciado obtiene el perdón o indulto, o cuando ha prescrito el ejercicio de la acción penal o caducado la pena conducente.

El hecho de que quede sin castigo alguna conducta que merece una sanción, en muchos casos, se ubica como una categoría de corrupción, ya que es producto de la negligencia, la ignorancia, el descuido, el encubrimiento y hasta del consentimiento de las autoridades de seguridad pública, así como de procuración y administración de justicia; pero, también es producto del ocultamiento o evasión del criminal. Generalmente la impunidad va encadenada a otros hechos mafiosos imputables a litigantes, autoridades de control y fiscalización, partidos políticos y altos servidores públicos (presidente de la República, gobernadores, secretarios de despacho, legisladores y demás servidores públicos que disponen de fuerza pública); se trata de una cadena de complicidades y artimañas.

Por la forma de manifestarse, la impunidad puede ser cultural, jurídica y de hecho. La primera es producto de la ignorancia, desconfianza en las instituciones o costumbres de la colectividad, que ha decidido no denunciar los hechos ilegales o delictivos. La segunda ocurre cuando no se acata el marco jurídico positivo y se omiten ciertas obligaciones personales, familiares, sociales y oficiales y éstas no son castigadas. La de hecho o facto se debe a circunstancias de corrupción, por omisiones, vicios y deficiencias de las autoridades de control, fiscalización, seguridad, procuración y administración de justicia; por complicidades entre servidores públicos, delincuentes y litigantes, evasores fiscales, empresarios, contratistas, y otros, e incluyen los casos en que no se puede demostrar la comisión de infracciones y delitos ante la astucia y perversión de criminales, abogados, peritos y testigos.

En un país donde no han imperado los principios éticos y jurídicos, los casos de impunidad se pueden contar por millones; parte de ellos los presento de manera ilustrativa en esta investigación. Desde que México se instituyó como nación independiente encontramos tipos específicos. En este marco destacan ejemplos más recientes de personajes de la política, del sector empresarial y de la delincuencia organizada.

Al abordar la razón de ser de la legitimidad, dejo en claro que se trata del reconocimiento y potestad para el ejercicio de un derecho, lo que implica, también, atender en tiempo y forma el cumplimiento de obligaciones legales. Por tanto, la legitimidad es lo que se realiza conforme a la ley para que sea válido y eficaz; se trata de un instrumento que tiende a privilegiar el imperio del derecho y los objetivos de la democracia, y tiene que ser evaluado por la propia sociedad en las contiendas electorales, en la actuación de los candidatos a puestos de representación popular; en la ejecución de planes, programas y acciones de gobierno; por el manejo y destino de recursos públicos y el desarrollo de tareas legislativas y jurisdiccionales; por la ejecución de actividades económicas y sociales, en el ejercicio de atribuciones y fines del Estado, para poder llegar a una conclusión: si se ha respetado o no el marco jurídico positivo, si esas actuaciones son legítimas o ilegítimas, y si un país o comunidad se está conduciendo por el sendero de la armonía y la legalidad.

La falta de cultura de la legalidad y las diversas prácticas de la corrupción desembocan en el dilema de la ilegitimidad; toda violación a los derechos humanos y los comportamientos contrarios a la moral y al derecho constituyen terrenos propicios del desorden, anarquía e inseguridad pública. En política, la legitimidad entraña el derecho de gobernar bajo la aceptación o el consentimiento de la población, y se consolida en la medida en que los gobiernos respeten los derechos de la comunidad y cumplan sus deberes específicos y generales. La norma jurídica es la condición de la legitimidad junto con el consentimiento de los ciudadanos. Ningún país puede aspirar a un desarrollo sustentable de su población si no ha alcanzado primero la estabilización de su estructura política, social y económica.

La legitimación entre todos los actores políticos estará en discusión ante la falta del reconocimiento colectivo de la actuación de sus gobernantes, especialmente si éstos no se ajustan a las reglas del Estado y no atienden con la diligencia necesaria e idónea los reclamos más apremiantes de todos. Al no gozar de legitimidad, el gobierno será incapaz de

articular una estrategia que implique un cambio significativo en las actitudes de los ciudadanos, lo que le restará credibilidad en sus políticas y acciones, y puede degenerar en violencia, inestabilidad social, aumento de la delincuencia organizada, criminalidad e ingobernabilidad, panorama desolador que sólo podrá remediarse con los consensos de los diversos grupos representativos, la observancia rigurosa del marco legal por la colectividad y la participación activa y honesta de los ciudadanos en apoyo a las acciones oficiales. Es fundamental que los gobernados no se dejen manipular por partidos políticos, caciques, autoridades mafiosas y delincuencia en aras de satisfacer intereses perversos.

Para lograr un cambio paradigmático se requiere de leyes más justas, claras y congruentes con la realidad nacional, regional y municipal. Sólo así la colectividad se sentirá obligada a respetarlas; privilegiar los referidos consensos para darle más presencia a la sociedad en las tareas legislativas y en la toma de decisiones del gobierno; pugnar a toda costa, desde todos los sectores, por su desarrollo equitativo. El ejercicio del poder público debe ser una garantía para alcanzar la armonía y el bienestar general; todo quebrantamiento del marco jurídico debe ser castigado según la gravedad de la falta o del delito cometido, bajo los principios constitucionales de legalidad, audiencia y seguridad jurídica a favor de los gobernados, para evitar el abuso, desvío de poder, injusticia manifiesta, arbitrariedad o ilegalidad, para retomar el camino de la legalidad.

De manera rigurosa, se tienen que dignificar los cuerpos de seguridad pública, la procuración y administración de justicia, así como a todos los organismos y dependencias que tienen a su cargo las tareas de control y fiscalización en la Federación, entidades federativas y municipios. Al no gozar de legitimidad, el gobierno no tiene la autoridad y el respaldo colectivo, lo que le resta credibilidad y fuerza para orquestar una estrategia que implique un cambio de comportamiento de los ciudadanos. Las condiciones no están dadas para que cada quien se rija por códigos de ética que lo lleven a buen puerto en sus relaciones personales, familiares, sociales e institucionales, desterrando egoísmo, ambiciones desmedidas, simulación, traición, engaño y otras perversiones que contrastan con los objetivos de la moral, el derecho y el buen proceder.



Capítulo 1

Principios de derecho, moral y ética

LAS NORMAS JURÍDICAS Y NATURALES

A. Las normas jurídicas. En su significado gramatical, la palabra **norma** significa 'regla de conducta, imperativa o usual'. Se trata de una fórmula abstracta de lo que debe ser o todo aquello que admite un juicio de valor. Precepto positivo de orden jurídico, también equivale a un criterio personal, familiar, laboral o social; práctica de usos, costumbres, sobre el ejercicio de una técnica o arte. Es la pauta que debe seguirse para alcanzar un objetivo específico y determinado.

Cuando se hace obligatoria una norma, su quebrantamiento equivale a incurrir en una falta, infracción o delito que debe sancionarse según su gravedad o daño ocasionado a la parte agraviada (persona física, familia, sociedad, agrupación específica o Estado). Las normas morales llevan consigo, al quebrantarlas, el arrepentimiento, menosprecio de sí mismo, repudio o rechazo de los demás. Las sociales se traducen en el aislamiento, la murmuración o censura, la exclusión de ciertos lugares. Las jurídicas tienen su respaldo en el poder coactivo o represivo del Estado (multa, decomiso de bienes, clausura de negocios o establecimientos, revocación de licencias o concesiones, privación de la libertad o pago de daños y perjuicios). En las religiosas se habla del pecado, cuya sanción es el castigo divino.

Al tratar la esencia de la norma jurídica Cabanellas, dice:

Se trata de una regla de conducta cuyo fin es el cumplimiento de un precepto legal. Para Gierke, "la norma jurídica es aquella regla que, según la convicción declarada de una comunidad, debe determinar exteriormente, y de modo incondicionado la libre voluntad humana". En esa forma, la conducta está trazada por ciertas normas que la vida social impone. Pero si se habla de normas jurídicas se establece la existencia de otras normas que son su soporte (morales, religiosas y costumbres sociales); por cuanto al calificativo de jurídico da a entender el ámbito de aplicación de aquéllas, que son obligatorias, por encerrar disposiciones de derecho.¹

Las normas jurídicas representan la manifestación de voluntad del poder público que tienden a regular las múltiples relaciones entre gobernantes y gobernados, para mantener la armonía, orden, paz, tranquilidad, seguridad y bienestar de la colectividad, en su entorno personal, familiar o social. Reglas de conducta que procuran precisar los derechos y obligaciones de cada quien y, para su observancia, el Estado dispone de un poder coactivo para castigar a quienes quebranten su espíritu respectivo.

B. Las normas naturales. Están basadas en los principios permanentes de lo justo e injusto; parten de que la naturaleza dicta o inspira a todos los seres humanos para adaptarse y respetar su propio entorno, según los elementos que los rodean, interactúan y son el soporte de su propia vida. Son reglas que recomiendan respetar la esencia de las cosas y sus propiedades peculiares. Se trata del derecho que debe ser tenido como natural o nativo de un pueblo, de las cosas y bienes que lo rodean, para ciertos efectos biológicos, climatológicos, de supervivencia, convivencia o por necesidad de la propia sociedad civil asentada en un espacio físico-geográfico determinado.

Ulpiano expresaba: "El derecho natural, es el que la naturaleza enseñó a todos los animales o seres vivos de la Tierra". Se trata de normas que deben acatarse por convicción personal para darle su justa dimensión, uso y aprovechamiento a todas las cosas o especies que habitan el planeta, para la supervivencia de éste y de los elementos que lo conforman, cuyo espíritu encierra la equidad y conveniencia permanente de sus destinatarios.

Cabe reconocer que existen aspiraciones de regulación jurídica a la sociabilidad humana, que estructuran reglas de convivencia basadas

¹Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. V, Eliasta, Buenos Aires, 1982, p. 566.

en la reciprocidad y el mutuo respeto, así como en el encausamiento de las libertades propias y ajenas, en la utilidad compatible con la cooperación, en el espíritu de las relaciones de contenido jurídico, orientado por los valores morales en el ejercicio de derechos y el cumplimiento riguroso y honesto de las obligaciones de cada quien, cuya trasgresión puede desembocar en la aplicación de sanciones cuando se lesionan los derechos de otros individuos, siempre y cuando hayan sido elevados a una norma jurídica reconocida por el Estado.

Al respecto, Rafael de Pina cita a Aftalión y García Olano, quienes resumen las distintas concepciones del derecho natural en la forma siguiente:

1a. Corrientemente se habla de derecho natural refiriéndolo a que cada individuo siente en sí la facultad originaria, no deductible de la experiencia, de valorar el derecho existente, de distinguir la justicia de la injusticia. Y esa facultad la han sentido todo los hombres en todos los tiempos. Aristóteles destacó esta facultad o sentimiento de lo justo e injusto, reputándolo como una característica esencial del ser humano, que lo distinguía de otras especies animales. Criterio subjetivo [...].

2a. Concepción objetiva la que se haya por encima de la vocación de cada uno. El derecho natural no deriva de los sentimientos de los hombres, sino que es superior y exterior a ellos [...]. Se trata de una explicación providencialista o divina que encierra los principios del bien y de lo justo.

3a. Sustentada por la escuela clásica del derecho natural. Grocio sostuvo la necesidad de dar al derecho un fundamento puramente racional y creyó encontrarlo en el instinto de sociabilidad, en la necesidad innata de los hombres de vivir en sociedad. Coincidió con Aristóteles, que afirmaba que el hombre es sociable por naturaleza, y definió al derecho natural como **aquello que la recta razón demuestra conforme a la naturaleza sociable del hombre**. Este derecho natural sería invariable y fatal; ni la voluntad humana ni la vida podrían modificarlo; existiría aunque Dios no existiese [...].

4a. Rodolfo Stammler concibe el derecho natural, como esencia de la justicia, se trata de una idea, un pensamiento con sentido armónico, permanente y absoluto del querer social, en todas las posibilidades habidas y por haber, entendiéndolo, pues, como una noción abstracta, que excede a toda experiencia, algo que no es, que no tiene realidad empírica, pero que sirve de norte y guía para nuestros conocimientos de la realidad.

5a. Los comentaristas del derecho positivo suelen considerar el derecho natural como el conjunto de principios generales del derecho a que deben recurrir a falta de disposición aplicable [...] los que se pueden obtener por un proceso de generalización creciente de las normas ya existentes (doctrina y jurisprudencia).²

²Rafael de Pina, *Elementos de derecho civil mexicano*, Porrúa, México, 1966, pp. 50 y 51.

CARÁCTER CIENTÍFICO DEL DERECHO

Hay opiniones encontradas que parecen irreconciliables dado que han entrado en una tradicional polémica que viene desde mediados del siglo XIX, con dos tendencias totalmente opuestas y que se contraponen entre los técnicos del derecho. Por un lado están los que afirman que se trata de una disciplina científica tendiente al estudio y formación del derecho; por el otro, están quienes niegan tal carácter, porque aseguran que se trata de un producto cultural lleno de contradicciones, desaciertos, incongruencias, inconsistencias y absurdos que se contraponen con los nobles objetivos de las leyes naturales, la moral, ética y otras reglas.

Por eso destaca Rafael de Pina, que:

La posibilidad de la existencia de una ciencia del derecho fue negada por Kirchmann en una conferencia dictada en Berlín en el año de 1847. Sostuvo que la jurisprudencia carece de valor como ciencia teórica que no constituye una ciencia con arreglo al auténtico concepto de la misma. Posteriormente Lundstedt, dijo: que representa una especie de nihilismo jurídico, que niega a la ciencia jurídica porque niega el derecho como objeto existente en general.

La tesis de Kirchmann —escribe Bobbio, al que seguimos con este punto— representa un *communis opinio* característica del periodo en que prevalecieron las concepciones naturalistas y positivistas del saber. Cuando Kirchmann niega todo valor científico a la jurisprudencia, lo que hace es negar que ésta quepa, como ciencia, dentro de estas concepciones de lo científico, y por ello debería de ser estimada como acientífica.

Ahora bien, la tesis en cuestión falla, entre otras razones, porque en el concepto vigente de las ciencias, no todas son naturales, y porque este concepto es actualmente muy diferente del que se ha tenido hasta ahora acerca de lo que debe entenderse por conocimiento científico.

El objeto de la ciencia del derecho no pertenece ciertamente al mundo de la naturaleza, sino al de la cultura, pero ello no puede justificar la posición de Kirchmann y de sus seguidores, por lo menos, en el momento actual del pensamiento científico. La jurisprudencia (ciencia del derecho) es definida por Bobbio como una actividad investigadora, fundada sobre la experiencia, de las proposiciones normativas jurídicas, encaminada a la comprensión de su significado y a la construcción del sistema jurídico.³

³ *Ibid.*, pp. 45 y 46.

Algunos han dado por liquidada dicha polémica, otros, por el contrario, siguen refutando que tal disciplina tenga el carácter de ciencia; los que aceptan su esencia científica tratan de aclarar si se trata de una ciencia práctica o teórica, criterios que siguen dando mucho de qué hablar; por mi parte, aprecio que dicho enfoque es propio para los dos ámbitos indicados.

Héctor Fix Zamudio apunta:

La ciencia del Derecho, no obstante las apariencias, es una de las más elevadas, de las más necesarias y de las más nobles del conocimiento humano, pues sin la existencia de su objeto, es decir, el ordenamiento jurídico, no sería posible ninguna otra actividad individual o colectiva, incluyendo las de investigación de la naturaleza o de los objetos matemáticos. La dignidad del Derecho, como objeto del conocimiento de la ciencia jurídica, ha sido señalada agudamente por el tratadista mexicano Adolfo Maldonado, cuando afirma que sin el Derecho ninguna realización humana sería posible, porque nada humano es posible en la anarquía.

Pero la preeminencia, al menos aparente, de las disciplinas tradicionales científicas, frente al conocimiento hasta cierto punto incomprendido del mundo jurídico, ha producido en los juristas un sentimiento de inferioridad, frente a la consideración de que gozan los cultivadores de las ciencias naturales, y no han faltado quienes pretendan imitar a éstos últimos, introduciendo en el conocimiento del Derecho los métodos de las disciplinas físicomatemáticas, ya que en concepto de los partidarios de este método, la aportación de la física consiste en haber traducido, mediante un sistema adecuado de coordinaciones, los datos sensibles hasta un sistema científico, en relación con los pre-científicos de las ciencias sociales.⁴

Derecho positivo. El derecho positivo vigente está constituido por un conjunto de normas jurídicas que no han sido derogadas o abrogadas (leyes, códigos, reglamentos, estatutos y otras) y las costumbres imperantes en un espacio geográfico determinado; por ello, sus destinatarios deben observarlo, porque en caso contrario incurrirán en infracciones, faltas o delitos que deben ser castigados por el Estado conforme a la gravedad de la falta o daño cometido. Está sujeto a modificaciones, adiciones o variaciones, en armonía con las exigencias políticas, económicas y sociales de su entorno respectivo.

⁴ Héctor Fix Zamudio, *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídica*, UNAM, México, 1981, p. 16.

El derecho positivo vigente puede convertirse en letra muerta o en un adorno legislativo cuando del poder público no cumple su cometido: hacer respetar las leyes y demás disposiciones de observancia general, obligatoria y coercitiva; se trata de una cuestión que en México tradicionalmente ha sido discutida y muy cuestionable, porque no hay la cultura de la legalidad entre la población (gobernantes y gobernados) y lo más lamentable es que los técnicos de derecho (litigantes, Ministerio Público, juzgadores y otros servidores públicos) con frecuencia desvirtúan su razón de ser, valiéndose de artimañas, trampas, simulaciones, compromisos políticos y chantajes, para no darle su justa dimensión a las normas jurídicas que rigen las relaciones entre particulares o entre éstos y el Estado.

Con sus comportamientos no acatan las obligaciones de hacer, no hacer y de tolerar lo que les marca el derecho positivo; no quieren o no saben respetar los derechos humanos y la dignidad de quienes sufren algún agravio en su persona, familia, propiedades, derechos individuales o colectivos, y caen en la anarquía, perversidad, simulación o infamia; traicionan los principios morales, ética profesional y el deber en el desempeño de un cargo, comisión o empleo de la Federación, entidades federativas y municipios.

CLASIFICACIÓN DEL DERECHO

En la doctrina del derecho en general, encontramos diversas clasificaciones del derecho positivo, las cuales son el resultado de su momento histórico, de las convicciones políticas, económicas y sociales imperantes en un lugar determinado o de los criterios específicos de académicos e investigadores de esa disciplina social; en esa virtud, destacan el derecho público, privado, real, personal, objetivo y subjetivo.

Derecho público. El derecho público es el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la organización, estructura y funcionamiento del Estado, de sus relaciones con los particulares y con otras entidades soberanas a nivel internacional, por lo que considera a la totalidad de los miembros de la sociedad humana, reunidos por la idea del derecho en el Estado, y establece las condiciones bajo las que éste, como institución, y con el concurso de las personas privadas, pueden realizar el fin común.

Se compone del conjunto de normas que conducen el ejercicio de la autoridad de un Estado determinando, y crea los órganos competentes para ese efecto, como son los poderes Ejecutivo, Legislativo

y Judicial, organismos constitucionales autónomos de la Federación, entidades federativas y municipios. Tal derecho protege los intereses generales y está constituido por las normas que limitan la libre voluntad y castiga los excesos, abusos y daños que ocasionen los particulares y las instituciones oficiales o sus representantes. El Estado actúa como autoridad imponiendo órdenes, prohibiendo ciertos actos o actividades que afecten la moral y el orden público; su marco normativo está constituido por la Constitución federal y las constituciones particulares de las entidades federativas, por las leyes, códigos y reglamentos nacidos de aquéllas, para mantener la armonía y las buenas relaciones entre gobernantes y gobernados o entre estados soberanos.

Derecho privado. El derecho privado está conformado por los preceptos jurídicos que regulan las relaciones entre particulares considerados en una situación de igualdad, en virtud de que ninguno de ellos actúa con poder de mando o autoridad. Se trata de un derecho protector de la personalidad humana en lo individual y familiar, independiente de cada ser o de otras familias referido a los fines de la vida; norma las relaciones patrimoniales de las personas físicas y morales, como la vida, la libertad, el honor, las convicciones individuales y la posición familiar; se encuentra respaldado por el derecho público para resolver los conflictos que surgen entre particulares y para imponer las sanciones, castigos o penas que procedan cuando incurran en alguna falta o delito previsto en las leyes respectivas.

Asevera Demófilo de Buen que:

La distinción entre el derecho público y el derecho privado más que a preceptos determinados afecta a las relaciones jurídicas, o, mejor aún, al conjunto de relaciones jurídicas constituidas en unidad orgánica como "instituciones". Por eso, la familia y la propiedad pertenecen al derecho privado y la organización política al derecho público. Los preceptos aislados reguladores de unas y otras instituciones no son por sí solos, derecho público ni derecho privado, sino en cuanto se encuentran subordinados al pensamiento cardinal de la institución a la que pertenecen. El derecho público es un derecho de mando y jerarquía y el derecho privado es un derecho de igualdad y libertad.⁵

Derecho real y derecho personal. La doctrina respectiva ha definido al **derecho real** como la facultad correspondiente a una persona sobre

⁵Demófilo de Buen, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, 1929, pp. 26 y ss.

una cosa específica y sin sujeto pasivo individualmente determinado contra quien aquélla pueda dirigirse personalmente, y el **derecho personal** es la facultad correspondiente a una persona para exigir de otra, como sujeto pasivo, determinada prestación de dar, hacer o no hacer. En el primer caso, se trata del poder que ejerce una persona sobre una cosa, como son los derechos de propiedad o hereditarios; en el segundo, vemos un vínculo jurídico entre dos personas, caso del acreedor y deudor, entre arrendador y arrendatario, la relación entre padre e hijo. Hay quienes afirman que no deja de haber relación entre ambos derechos por los efectos que producen en la práctica. Aquéllos son calificados como absolutos, éstos como relativos. En efecto, los **derechos reales** tienen por objeto una cosa: son oponibles a todo el mundo, pero respetarse el derecho de su titular. Los personales se dirigen hacia un sujeto pasivo determinado y deben cumplirse y respetarse obligaciones específicas que marca la ley.

Derecho objetivo y subjetivo. Sobre el primero, se trata del conjunto de normas que forman el sistema jurídico observable en un espacio físico-geográfico determinado; tiene por fuente la ley, la costumbre, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y la doctrina; se caracteriza por ser general, irrenunciable y sin efecto retroactivo; se divide en natural y positivo; aquél es el resultado de la razón, las buenas costumbres, los valores humanos, es el derecho escrito con carácter obligatorio y coercitivo. El subjetivo se encuentra representado por el poder de la voluntad individual, se trata de un derecho derivado, que tiene en el objetivo su razón de ser y su esencia, ya que la norma escrita confiere al sujeto una cierta fuerza con respecto a otro, se encarga de hacer efectiva la protección de intereses, se refiere a la facultad de obrar de cada quien para ajustarse a la ley o a un derecho para ejercerlo, protegerlo y hacerlo efectivo.

MORAL, ÉTICA Y DERECHO

Debemos tener muy presente que el derecho no comprende la totalidad de normas conductoras de los comportamientos humanos. Las agrupaciones, desde la Antigüedad, han instituido otros instrumentos rectores de la vida en sociedad, como: imperativos morales, ordenamientos religiosos, usos sociales o convencionalismos, reglas de cortesía, sobre el decoro y buen orden, que generalmente operan de manera paralela a

los preceptos jurídicos, sin establecerse en diversos supuestos la coactividad o ingerencia del poder público.

La norma moral y la ética. La primera es una regla de conducta que obra tan sólo sobre la conciencia del individuo, sin aplicarse ninguna sanción por quebrantarse, ni existir poder coactivo para lograr su cumplimiento; puede ser de índole religiosa o motivada por altos principios de convivencia social; busca ante todo la perfección y la superación humana, los buenos comportamientos, la honestidad, no dañar a nadie, respetar a los demás o dar a cada quien lo que le corresponde; la segunda es la ciencia de las costumbres, parte de la filosofía que trata sobre la moral y de las obligaciones de los seres humanos. La religión que inculca el comportamiento social, sano, justo y llevado por los ideales antes que por los intereses. Es, asimismo, el desempeño de una profesión con altura en el ejercicio específico, sin obsesión especulativa o mercantilista y dispuesta a asumir los sacrificios que imponga el servicio para los demás.

Dice Sánchez Vázquez*:

Ética y moral se relacionan. La **moral** procede del latín *mos* o *mores*, que significa **costumbre**, se trata del conjunto de normas o reglas adquiridas por hábito. Así la **moral** tiene que ver con el comportamiento adquirido, o modo de ser conquistado por el hombre. **Ética**, proviene del griego *ethos*, que significa análogamente **modo de ser** o **carácter** en cuanto forma de vida también adquirida o conquistada por el hombre. Así, *ethos* y *mos* carácter y costumbre, hacen hincapié en un modo de conducta que no responde a una disposición natural, sino que es adquirido o conquistado por hábito. Justamente, esa no naturalidad del modo de ser del hombre es lo que le da su dimensión moral.⁶

Para Bermejo y Belda:

Ética y moral se utilizan indistintamente, y es porque el término moral proviene del latín, en el que la palabra ética griega se tradujo como *mos* o *moris* que significa costumbre. Aun partiendo de este origen común, hoy se otorgan dos significados distintos a uno y otro términos, reservándose el término **ética** para la disciplina filosófica que estudia racionalmente la conducta humana desde un punto de vista normativo, "lo que se debe hacer", y el término **moral** para referirse a los buenos hábitos o costumbres de la vida cotidiana, a los códigos de la conducta

*Las negritas son mías.

⁶Adolfo Sánchez Vázquez, *Ética*, Grijalbo, México, 1992, p. 23.

de una comunidad, sin detenerse necesariamente en la reflexión racional de dichos comportamientos, siendo sin embargo la moral una fuente de información para la mayoría de los seres humanos, que viven o no íntegramente sin reflexionar sistemáticamente sobre ello.

Dicho de otro modo, la ética es la parte de la filosofía que reflexiona sobre las cosas que hacemos, sobre su fundamentación y sobre los valores que nos damos; mientras que la moral es la doctrina práctica que ordena comportamientos concretos... En definitiva, existe una diferencia entre la moral vivida y la moral reflexionada, la segunda es a la que se refiere el concepto de ética, significado en que debemos basarnos para abordar la ética de la acción social, para desentrañar su objeto y finalidad...⁷

Y más adelante siguen diciendo:

De esta forma, hablar de ética es hablar del bien común, de felicidad para todos los hombres y mujeres y, por tanto, es referirnos al compromiso social para constituir y fortalecer las instituciones públicas y privadas [...]. Esta visión ética, y la conexión entre ética y acción social son indispensables en este tiempo en que el futuro del planeta y de las generaciones venideras corre serias amenazas. En la Declaración del Parlamento de las Religiones del Mundo, en 1993, los declarantes se sentían convencidos de la unidad de la familia humana, partiendo de la premisa de un orden mundial imposible de sostener. En la declaración inicial se decía que [...] nuestro mundo atraviesa una crisis de alcance radical, una crisis de economía mundial, de la política mundial. Por doquier se lamenta la ausencia de una visión global, una alarmante acumulación de problemas sin resolver, una parálisis política, la mediocridad de los dirigentes políticos, tan carentes de perspicacia como la visión del futuro y, en general, faltos de interés por el bien común. Demasiadas respuestas articuladas para nuevos retos. Cientos de millones de personas, cada vez más, padecen en nuestro planeta el desempleo, la destrucción de las familias, la pobreza y el hambre. Nuestro planeta sigue siendo saqueado sin miramientos. Nos amenaza la quiebra de los ecosistemas.⁸

Expresa Sergio E. Casanueva, que:

La ética y la moral nos proporcionan elementos para actuar y pensar en el quehacer cotidiano. De hecho, la ética y la moral nos ayudan a evitar riesgos: el hombre actúa en virtud de unas decisiones. Y una decisión consiste en preferir una alternativa operativa a otra. La decisión es el resultado de una reflexión práctica. Ésta parte de un axioma (pensamiento o verdad) práctico, y pregunta cómo puede realizarse en la situación dada.

⁷José Carlos Bermejo y Rosa María Belda, *Bioética y acción social*, Sal Térrea, España, 2002, pp. 14 y 15.

⁸*Ibid.*, p. 17.

Así, pues, la decisión está determinada por el axioma práctico [...]. El que se aparta de una conducta ética o moral, o toma decisiones sin reflexionar sus consecuencias, se coloca en el riesgo de perder aquello por lo que está luchando: la familia, la libertad, el trabajo, la vida misma. Por eso la importancia de la mesura, la prudencia y de otros valores similares en la vida cotidiana.⁹

Según Alfonso Aguilar Álvarez:

La ética es fundamentalmente un acto realizado a partir de lo que es bueno y lo que es malo, así el hombre ético puede escoger los actos buenos para realizarse como ser humano. El acto ético se integra de cuatro elementos, a saber: 1. El acto debe ser consciente, reflexivo y meditado; 2. El acto debe ser responsable, entendiéndose por tal, el que da respuesta a un deber, a una obligación, a un rol propio de una actividad concreta, y que después puede dar cuenta ante sí mismo y ante los demás; 3. El acto debe ser libre, esto es, debe estar liberado de pasiones, prejuicios, complejos, rencores, de resentimientos y de odios, y 4. El acto debe ser valioso, esto es, que en el mismo está implícito y explícito un valor específico.¹⁰

La mayoría de los estudiosos de esta cuestión alcanzan la convicción de que la ética es una ciencia que permite formular principios racionales y objetivos sobre la conducta humana; su sistemática pugna por el comportamiento moral de la misma especie en su entorno social genera propuestas con respecto a la realidad en que se desenvuelven los individuos, ésta debe ser objetiva, permitir la explicación de los fenómenos individuales, sociales y naturales, permite descubrir o instituir las leyes a las que están sujetos tales fenómenos.

La moral y el derecho. El jurista Rafael de Pina deja ver que:

Entre moral y derecho existen diferencias perfectamente definidas, pero la esencial se fundamenta en que las normas morales son unilaterales y las jurídicas bilaterales. **Unilateralidad** de las reglas éticas significa que, frente al sujeto a quien obligan, no existe persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes. **Bilateralidad**, en relación con las normas jurídicas, quiere decir que, a la par que imponen obligaciones otorgan derechos y, en consecuencia frente al obligado se encuentra otra persona facultada para reclamarle el cumplimiento del contenido de la obligación.

⁹Sergio E. Casanueva Reguart, *Ética judicial*, Porrúa, México, 2006, p. 6.

¹⁰Alfonso Aguilar Álvarez, *La ética*, Conferencia dictada ante magistrados y jueces del TSJDF, el 15 de febrero de 2005.

Entre derecho y moral se ha establecido otra distinción fundada en la división de las reglas de conducta en imperativas atributivas e imperativas, señalándose que las primeras, o sea las de derecho, imponen deberes y, a un tiempo, otorgan facultades; y que las segundas, es decir, las de la moral, imponen deberes sin conceder ninguna facultad correlativa. Como nota diferencial entre derecho y moral se han señalado también la coercibilidad del primero y la incoercibilidad de la segunda. Coercibilidad quiere decir posibilidad de obligar al cumplimiento de las normas jurídicas por la vía del proceso; incoercibilidad expresa, no la falta de sanción, sino la imposibilidad de hacer cumplir las normas de la moral por medio de la intervención judicial.¹¹

La moral toma en consideración el momento interno, la conciencia del individuo; el derecho, el momento externo al lesionarse intereses de terceros y la sanción que debe aplicarse. Moral y derecho contienen normas de conducta que no se oponen, por el contrario, se complementan, dado que uno está influido por el otro. El ámbito de acción de unas y otras normas es distinto, el de las primeras es más amplio; no debe perderse de vista que la moral es un elemento indispensable en la elaboración de los preceptos jurídicos.

Josserand establece diferencias entre moral y derecho, a saber:

1a. El campo de la moral es más vasto que el del derecho; se extiende hasta nuestros más secretos pensamientos que trata de apreciar y regir. Existe una moral individual, que se impone incluso al hombre que vive aislado de sus semejantes; mientras que el Derecho, que es una regla social, considera a los hombres como miembros de la sociedad, no como individuos aislados; 2a. El Derecho es sensiblemente menos exigente que la moral; ciertas obligaciones que nos son impuestas por ésta, quedan casi enteramente fuera de aquél, como los deberes de caridad y de gratitud; el Derecho no será capaz de tener tantas delicadezas o exigencias como la moral; 3a. Como compensación, aun cuando las exigencias del derecho son menos numerosas, resultan más efectivas; infringiendo los deberes morales, no nos exponemos a más sanciones que a los reproches de nuestra conciencia y a la reprobación de nuestros semejantes; pero los preceptos jurídicos tienen carácter obligatorio; los poderes públicos disponen de autoridad para obligarnos a respetarlos so pena de ser sancionados según la gravedad de la falta o delito [...] el Derecho sin la fuerza es impotente.¹²

¹¹ De Pina, *op. cit.*, p. 66.

¹² Josserand, en de Pina, *op. cit.*, pp. 67 y 68.

Al abordar este tema, García Máynez expresa:

La diferencia esencial entre normas morales y preceptos jurídicos estriba en que las primeras son unilaterales y las segundas bilaterales.

La unilateralidad de las reglas éticas se hace consistir en que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes. Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Frente al jurídicamente obligado encontramos siempre a otra persona, facultada para reclamarle la observancia de lo prescrito.

De hecho es posible conseguir, en contra de la voluntad de un individuo, la ejecución de un acto conforme o contrario a una norma ética. Pero nunca existe el derecho de reclamar el cumplimiento de una obligación moral. El pordiosero puede pedirnos una limosna, implorarla “por el amor de Dios”, más no exigirnosla. A diferencia de las obligaciones éticas, las de índole jurídica, no son únicamente, como dice Radbruch, deberes, sino **deudas**. Y tienen tal carácter porque su observancia puede ser exigida, **en ejercicio de un derecho**, por un sujeto distinto del obligado.¹³

Hay una coincidencia generalizada entre los estudios de este asunto, en el sentido de que las normas morales establecen deberes a los seres humanos en lo individual para ser acatadas consigo mismo, esto es, que cada quien sienta la obligación de conducirse con la verdad, rectitud, honestidad y lealtad en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones que su propia conciencia le dicta, privilegiando los valores que le ha enseñado la vida para no dañar a los demás; en tanto, que las normas jurídicas señalan las obligaciones que tiene cada uno frente a los otros, sólo de esta forma se puede vivir en sociedad, armonía, paz y tranquilidad; para la observancia de estos preceptos que ha dictado el Estado, se dispone del poder coactivo para su cumplimiento; por medio de tal autoridad se puede exigir el acatamiento de esas reglas y castigar a quien las infrinja, de acuerdo con el tipo de falta y la gravedad del daño causado a terceras personas en sus derechos, intereses o por no atender las obligaciones legales de que se trate.

Los estudiosos de esta cuestión han dicho que las normas morales están sujetas a la conciencia y comportamiento de cada quien; las jurídicas, por su lado, son externas, por las relaciones que existen entre dos o más sujetos obligados y por la intervención del Estado para su esta-

¹³ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 2004, p. 14.

blecimiento: exigir su cumplimiento y castigar a quienes las violen; las primeras son incoercibles, se cumplen de manera espontánea, no hay quien exija su cumplimiento, ni tampoco existen medidas represivas para sancionar al infractor; las segundas son coercibles, significa que deben cumplirse de manera obligatoria por medio de la fuerza de que dispone el poder público y se puede presionar a su destinatario acatar un precepto legal aun en contra de su voluntad y sancionarlo de manera administrativa o judicial, por medio de la multa, decomiso de bienes, cancelación de licencias, clausura y privación de la libertad y otras. Las normas morales se caracterizan por ser autónomas, quiere decir que el autor de la regla es el mismo que debe cumplirla por su libre voluntad; se trata de una autolegislación, del reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia de cada quien; las normas jurídicas, al ser heterónomas, quiere decir, que son creadas por un sujeto distinto a su destinatario (Estado), y se deben acatar renunciando a la facultad personal de autodeterminación para mantener la armonía y la convivencia social, lograr el respeto y ejercicio de los derechos de cada quien y cumplir las obligaciones que nos marca la ley en la forma, términos y condiciones al tipo de preceptos; el legislador y el destinatario de éstas son personas distintas. Frente al autor de la ley existe un grupo de súbditos que debe ajustarse a ella.

EL ESTADO Y LAS NORMAS JURÍDICAS

El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de mando que se ejerce en determinado territorio, integrado por gobernados y gobernantes y que tiene fines esenciales de bien común. También se le identifica como una entidad social y política jurídicamente organizada bajo un poder supremo, que se manifiesta por la coexistencia de cuatro elementos: un territorio determinado, una población asentada en ese territorio, una autoridad o gobierno y un régimen jurídico.

El **territorio** es la porción de espacio físico-geográfico dentro del cual se asienta la población que da lugar a la creación a dicha entidad. Dentro de ésta se ejerce el poder de mando, que se manifiesta por medio de un conjunto de normas jurídicas creadas y reconocidas por el Estado para regular las múltiples relaciones de gobernantes y gobernados. Se trata del ámbito espacial de validez del orden jurídico.

La **población** es el conglomerado de individuos radicados en un territorio determinado y que tienden a sumar sus recursos, esfuerzos, convicciones y principios para satisfacer sus necesidades vitales en lo económico, político, social y cultural, vinculados por un orden jurídico que regula sus diversas relaciones. Se trata de un elemento fundamental del Estado, ya que constituye la causa original de su creación.

Serra Rojas nos dice:

La población del Estado debe reunir determinados caracteres, que son el resultado de una larga evolución de las sociedades humanas, y ellos son los siguientes: a) Su sentido demográfico o cualitativo, lo cual significa que se trata de una agrupación de seres humanos que deciden vivir en sociedad, como una necesidad personal para su subsistencia; b) Su unidad jurídica, que se refiere al conjunto de normas de derecho creadas en un Estado determinado que deben ser observadas y acatadas por la población para mantener la convivencia social; c) Su sentido demológico o cualitativo, que se refiere a la evolución de los individuos desde que nacen hasta que mueren jugando un papel determinante su incorporación al entorno social al que pertenecen para ser útiles a la misma sociedad, y d) Cohesión cultural, es el resultado del carácter esencial del ser humano, de su solidaridad con sus semejantes, es decir, todo individuo debe integrarse al núcleo social del cual forma parte para lograr la atención de sus necesidades materiales, espirituales, políticas, económicas y otras.¹⁴

A la **autoridad** o **gobierno** algunos lo equiparan con el **poder de mando**; se trata de la voluntad pública que el pueblo deposita en sus gobernantes para mantener el orden, la paz, tranquilidad y para realizar las acciones indispensables para alcanzar el bienestar de toda la colectividad que integra el Estado. Esa autoridad o poder es algunas veces de tipo coactivo y en otras carece de fuerza pública, pero en tal caso se tienen que utilizar otros mecanismos para lograr el respeto al marco jurídico respectivo por la vía del consenso, el diálogo o el convenio.

Estudiosos de esta cuestión sostienen que la **soberanía** es un atributo esencial del poder político; agregan que el poder soberano es, por ende, el más alto o supremo e independiente. Este último carácter se manifiesta, sobre todo, en las relaciones entre estados soberanos. La conclusión es que la **soberanía** significa supremacía en la vida interna de un país determinado e independencia en lo externo, para que todo Estado no quede sujeto a la ingerencia de otras potencias o países del orbe.

¹⁴Andrés Serra Rojas, *Ciencia política*, Porrúa, México, 1975, pp. 270 y 271.

El **régimen jurídico**. Algunos desechan este aspecto como un elemento del Estado; sin embargo, a título personal, me atrevo a marcarlo como tal, porque se trata del hilo conductor de la vida en sociedad, porque sin las norma jurídicas no existiría la armonía y todo terminaría en el caos, la anarquía y la falta de respeto por la propia vida. No habría organización ni autonomía pública o privada. La razón de ser del Estado, como una forma superior de organización social para alcanzar la eficacia en el ejercicio de sus atribuciones y cumplir sus finalidades, sólo se puede lograr mediante un sistema de normas jurídicas creadas conforme al interés general.

El Estado no es una mera realidad natural, sino que constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una constitución y normas jurídicas nacidas de ella, celebra tratados y convenios de diversa índole, representa a los intereses nacionales en el exterior, tiene jurisdicción; impone y ejecuta sanciones penales, civiles, administrativas y políticas, es sujeto de derecho internacional, titular de derechos y obligaciones; por tanto, no se debe desdeñar al **régimen jurídico** como otro elemento del Estado.

Según García Máynez:

La idea de que la Constitución es la norma fundamental deriva de dos consideraciones principales. En primer término, las normas constitucionales —en los países que tienen una constitución escrita— hallanse por encima de la legislación ordinaria y sólo pueden ser modificadas de acuerdo con un procedimiento mucho más complicado y largo que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes; en segundo lugar, tales normas representan el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos de inferior rango.

En los países que no poseen una Constitución escrita, como Inglaterra, el orden constitucional no es definido de acuerdo con características formales, sino atendiendo a un criterio material. Por Constitución se entiende entonces la estructura fundamental del Estado, es decir, **la forma de organización política, la competencia de los diversos poderes y los principios relativos al estatus de las personas**.

Las constituciones modernas suelen ser divididas en dos grupos: rígidas y flexibles. Las del primer grupo son aquellas que no pueden ser modificadas en la forma establecida para la elaboración o modificación de las leyes ordinarias; las del segundo no señalan ninguna diferencia de orden formal entre leyes ordinarias y constitución y, por ende, la reforma de estas últimas puede hacerse del mismo modo que la de aquéllas [...].

En el caso de la de México, algunos la ubican como rígida, ello es discutible en la práctica.¹⁵

EL DEBER JURÍDICO Y LA ÉTICA EN LA ELABORACIÓN DEL DERECHO

A. El deber jurídico. Los estudiosos del **deber** definen el deber jurídico como aquello a que están obligados los seres humanos por las normas religiosas, naturales, sociales o jurídicas para conducirse dentro de los cánones que encierran los objetivos generales y específicos de las mismas. En esa virtud, el deber penetra en el campo de la moral, como repercusión e hilo conductor en el fuero de la conciencia y comportamientos finales de la misma especie. Tratándose de las normas jurídicas, la observancia y cumplimiento del deber respectivo es de carácter obligatorio y coercitivo; esto quiere decir que, en caso de no cumplirse espontáneamente por sus destinatarios, el Estado dispone de la fuerza pública para hacerlo respetar y sancionar a los infractores de esos preceptos.

Jurídicamente, el deber constituye el impulso que motiva la realización de un acto, cuya conciencia es inminente a la necesidad de realizarse y al constreñimiento que implica el imperativo de la norma. En el rubro de la legislación civil, los deberes que nacen de los distintos contratos nominados se especifican en las reglas correspondientes a los diversos elementos personales de los mismos: **comprador y vendedor, arrendador y arrendatario, mandante y mandatario**, etc. En lo penal, el deber se manifiesta con una conducta que tienda a no dañar a nadie, porque de lo contrario habrá una penalidad para el que viole una disposición de tal naturaleza. El ilícito se configura cuando cierta conducta individual de una persona lesiona la integridad personal, familiar o patrimonial de otra, con lo que incurre en un delito tipificado en un precepto jurídico, lo que puede conducir a la aplicación de una pena privativa de libertad según la gravedad del daño causado.

El deber jurídico es la necesidad moral de una acción u omisión, impuesta por ley, pacto o decisión unilateral para servicio o beneficio propio o ajeno y cumplimiento de los fines exigidos por el orden social. Su fundamento inmediato señala que es el orden precedente de las relaciones naturales de la sociedad, y el remoto, como surgido

¹⁵ García Máynez, *op. cit.*, pp. 108 y 110.

de la sociabilidad. Se apoya asimismo en la ley positiva, o en la natural, o en ambas. La fuerza y eficacia del deber jurídico la encontramos en el poder del Estado para obligar a los destinatarios de tales reglas a que se ajusten a sus lineamientos específicos. Se pueden clasificar en: *a) absolutos y relativos*, según su objeto y contenido; *b) religiosos, sociales o personales*, atendiendo a sus destinatarios; *c) positivos o negativos*, por imponer una acción u abstención; *d) perpetuos o temporales*, de acuerdo con su duración o vigencia; *e) exigibles o no*; *f) coercibles o incoercibles*; *g) excusables o inexcusables*; *h) privados, familiares o públicos* e *i) legales y convencionales*, y otros.

La realización de los supuestos que las normas jurídicas contienen producen determinadas consecuencias de derecho, las que pueden consistir en el nacimiento, transmisión, modificación o la extinción de facultades y deberes en relación con los particulares, la familia, gobernantes, gobernados y entre todos los sujetos obligados a su observancia y cumplimiento; esto es, en relación con sus obligaciones de hacer, no hacer y de tolerar.

Los analistas de este asunto hablan de deber jurídico y deber moral. Algunos dicen que es indispensable su relación para que haya armonía, justicia y paz social; para otros, existe una diferencia entre ambas instituciones; a título personal, aprecio y recomiendo que el deber moral debe ser el soporte e hilo conductor del deber jurídico.

El deber jurídico no debe diferir ni distanciarse del deber moral, porque se puede caer en la injusticia, la arbitrariedad, el abuso de poder y en el autoritarismo. La legislación positiva, o conjunto de normas emanadas de la voluntad del legislador, no puede por sí misma, ser mirada como fuente auténtica de deberes; para que posea obligatoriedad, es indispensable que derive de la voluntad de sus destinatarios (el pueblo o sector específico del mismo), en caso contrario, no debe respetarse y cumplirse, pues no debemos perder de vista que el Estado, sus instituciones y representantes son producto de la organización social y que los gobernantes sólo pueden hacer lo que la colectividad les ordena.

Al respecto, García Máynez indica:

No podemos negar, que en la mayoría de individuos existe el sentimiento del deber, ni desconocer que los preceptos del derecho son generalmente acatados de manera espontánea. El cumplimiento del orden jurídico no descansa, ni puede descansar exclusivamente en el temor a las sanciones. Si aquel sentimiento no existiese, no podría la fuerza por sí sola imponer los

preceptos que integran ese orden. El verdadero derecho no es heterónomo, sino autónomo. Para que una conducta constituya la realización de un deber jurídico, la norma que lo establece ha de derivar de la voluntad del obligado. Cuando el sujeto convierte en máxima de sus actos determinada regla, convencido de su validez universal, sí puede hablarse de un auténtico deber jurídico. Con gran frecuencia, los particulares acatan voluntariamente, sin pensar siquiera en las sanciones y castigos, los preceptos que el legislador formula. Y, al acatarlos, seguros de que expresan un deber, transforman la exigencia ajena (que como tal no puede obligarles), en norma autónoma, es decir, en verdadero derecho.¹⁶

No deja de ser elocuente el pensamiento de García Máynez; sin embargo, disiento de sus ideas, dado que en el momento que me ha tocado vivir aprecio que la mayoría de mexicanos no demuestra disposición para acatar fielmente las normas jurídicas, porque se han perdido los principios morales del buen proceder, de vivir honestamente o de no dañar a nadie, y en muchísimos supuestos los preceptos jurídicos no se respetan espontáneamente y se requiere el poder coactivo del Estado para ello. En abundancia de ejemplos tampoco se ejercita o simplemente no se atiende como se debe, lo vemos en las materias fiscal, ambiental, de economía pública, sobre contratos administrativos, en la procuración y administración de justicia y en otros tantos cuerpos legales (penales, civiles, administrativos, político-electoral) que sólo son un adorno legislativo, por los vicios y corruptelas que existen entre gobernantes y gobernados, lo que nos demuestra que el Estado de Derecho se encuentra en crisis y que la cultura de la legalidad está por los suelos, pues muchos no sienten el deber de cumplir con las normas jurídicas sean o no técnicos del derecho o simplemente las aplican a su antojo y conforme a sus intereses políticos o económicos.

El reconocimiento de la obligatoriedad de una disposición legislativa por parte de sus destinatarios debe existir de manera expresa en cada caso, para su debida observancia y aplicación concreta como un deber que tiene que acatarse en sus términos, siempre y cuando reúna las características de generalidad, obligatoriedad, impersonalidad y coercibilidad. No omitir o desdeñar que una conducta que no está jurídicamente permitida automáticamente está prohibida, y en ello es triban las obligaciones de no hacer, que conducen a la abstención para

¹⁶ *Ibid.*, p. 262.

no quebrantar el precepto de que se trate; del mismo modo, lo que legalmente está permitido para el ejercicio de derechos se debe hacer valer en la forma, términos y condiciones que así se especifiquen para los efectos conducentes.

B. La ética en la formación del derecho. Las normas jurídicas toman como punto de partida la realidad social imperante en un espacio y tiempo determinados, lo que es cambiante a cada momento de conformidad con las exigencias sociales, políticas y económicas que se susciten en el entorno territorial de que se trate. En ellas debe imperar una ética determinada según las convicciones e idiosincrasia de los individuos involucrados, pues todo precepto jurídico debe encerrar lo que se considera necesario o conveniente para la colectividad, en armonía con el momento histórico que les toque vivir, en el cual, los principales actores son los distintos sectores de la población (público, social y privado), quienes buscarán asignarle a esa norma su propia ética, la valoración de lo que es conveniente o necesario a sus intereses personales, familiares y colectivos para alcanzar el bien común.

Si bien es cierto que todo precepto jurídico debe proteger el bienestar colectivo de una manera equitativa, proporcional y hasta uniforme, también lo es que los principales actores o participantes de su formación defienden distintas posturas ideológicas, que se manifiestan en los debates parlamentarios en el Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de los distintos partidos políticos, los que con frecuencia no dejan de distorsionar los intereses generales y traicionan las demandas de la sociedad por aferrarse en mantener sus costos de poder, el predominio de los intereses del grupo gobernante o sus propias asociaciones políticas.

Un elemento ético de la norma jurídica es el propio para los órganos legislativos que se encargan de producirla, en el que se tienen que acatar las formalidades constitucionales del procedimiento legislativo. En esa secuela se deben tomar en cuenta las diversas corrientes ideológicas, posturas políticas, factores sociales, culturales y económicos que convergen en su elaboración y diseño a través de la participación de los partidos políticos, académicos, grupos sociales representativos, servidores públicos e intelectuales, para que se logre un consenso general que privilegie la elaboración de las disposiciones jurídicas más idóneas y congruentes con los reclamos colectivos, y se procure, ante todo, no hacer de menos al pueblo o a los destinatarios de esas leyes o códigos,

que serán obligatorios en su observancia y aplicación práctica, con lo cual se cultivará el terreno propicio para su legitimidad.

Según Sergio E. Casanueva:

Ni todas las normas jurídicas del Congreso de la Unión son producto del diálogo y la participación de todos los actores políticos sean sindicatos, centros de investigación, agrupaciones de empresas, asociaciones civiles, etc., ni todas las normas jurídicas que derivan del Ejecutivo son esencialmente el resultado de una acción unilateral. Esto se debe principalmente a la forma como se pacta el contenido de las normas jurídicas: una norma que toma en consideración las opiniones y puntos de vista de todas las partes involucradas, y que respeta el procedimiento previsto para su elaboración o modificación, tendrá una mayor posibilidad de representar la propuesta más ética, que otras normas jurídicas que no cumplan con esas condiciones. Ello implicaría entonces que, aun en el funcionamiento del Ejecutivo federal, es posible generar una norma jurídica por consenso o una en forma autoritaria.

El problema radica en que cada uno de los actores políticos creen tener la mejor opción, la propuesta más valiosa, la más generosa o la más conveniente para su entorno y su tiempo, pero no dejan de imprimirle su huella personal, sus ideas particulares y hasta sus intereses individuales o de grupo [...]. En esa medida, cuando se evita que la norma jurídica sea un producto del capricho, de la casualidad o de la fuerza, podemos afirmar que su diseño alcanza la percepción colectiva de que es la mejor propuesta como producto del consenso, y podemos decir también que esa propuesta es la más ética (a partir de una valoración colectiva). La razón de estos argumentos estriba en que tanto el derecho como la conciencia individual, pueden estar ideológicamente deformados, egoístamente informados o mal aconsejados.¹⁷

Los defectos o vicios técnicos que padecen las normas jurídicas alteran la ética de la función legislativa, lo que puede ser producto de la precipitación, la ignorancia, los intereses políticos o económicos, la falta de principios morales, descomposición y prácticas corruptas de la sociedad. Esos vicios pueden consistir en: inconstitucionalidad, antinomias, lagunas, vaguedades, ambigüedades, enunciados programáticos, falacias, desajustes entre la norma y la realidad, entre otros.

La **inconstitucionalidad** se presenta cuando la norma jurídica de carácter general no se encuentra directa o indirectamente fundada en la Constitución y las disposiciones de aquélla se contradicen con

¹⁷ Casanueva Reguart, *op. cit.*, p. 82.

los alcances de esta última. Las **antinomias** se registran en aquellos supuestos en que no se respeta el principio de congruencia y armonía de las normas jurídicas que forman parte del mismo cuerpo legal, u otros con los cuales tiene estrecha relación; esto es, se trata de una contradicción entre dos o más disposiciones, leyes o principios jurídicos; encierran regulaciones diferentes e incompatibles para regular un mismo hecho o acto jurídico, lo cual provoca confusión, incertidumbre y un desquiciamiento jurídico. Las **lagunas** son vacíos, omisiones o huecos en un sistema jurídico específico, las que pueden subsanarse mediante adiciones que lleve a cabo el legislador ordinario o por medio de los fallos de los organismos jurisdiccionales al conocer de casos concretos en los que se expongan esas lagunas. La **vaguedad** es la imprecisión o indeterminación del significado del vocabulario empleado en una norma jurídica, lo que puede provocar confusión o interpretación errónea de ese precepto. La **ambigüedad** significa que un precepto legal puede interpretarse o entenderse en varios sentidos, lo que da lugar a dudas, incertidumbre o confusión. Los **enunciados programáticos** se refieren a preceptos jurídicos del gobierno que incluyen planes y programas que deben ejecutarse en el futuro, los que pueden o no tener certeza en su configuración; regulan materias deseables pero no exigibles en un momento dado. Las **falacias** son analogías improcedentes, es la interpretación literal de los textos jurídicos en detrimento de su espíritu esencial, en donde puede imperar la mala fe, la deshonestidad y las artimañas de los legisladores que son creadores de esa ley o de sus intérpretes (juzgadores, litigantes, Ministerio Público), lo que puede provocar desorientación, confusión y desvío de su sentido jurídico. El desajuste entre **norma** y **realidad** se refiere a un desajuste e incongruencia entre la norma jurídica y la realidad social o de los hechos que se regulan en la previsión abstracta de la ley. La **falta de cuidado** son los vicios de dicción en los cuales el legislador omite letras, palabras, precisión y concisión sobre lo que se regula o pretende regular, por tanto desorienta y confunde a sus destinatarios. La **falta de técnica legislativa** puede ser producto de la ignorancia e improvisación de los legisladores, o de sus asesores, que elaboran anteproyectos y proyectos de leyes, códigos o reglamentos de carácter general, y cometen omisiones y reiteraciones con carencia de metodología o sistematización en la integración de un cuerpo normativo, lo que complica su lectura, entendimiento y aplicación práctica.



Capítulo 2

El derecho y la corrupción

NECESIDAD DEL DERECHO EN LA SOCIEDAD

El derecho pertenece al mundo del deber ser, lo que desde los tiempos más remotos de la humanidad se ha plasmado como rector de la vida en sociedad. Da lugar al derecho positivo, consuetudinario y a principios doctrinales en la misma materia, en los que encontramos la estructura formal de toda sociedad; se trata de un instrumento conductor de las múltiples relaciones de gobernantes y gobernados, para evitar anarquía, inestabilidad, autoritarismo, prepotencia, caos y falta de respeto por la vida y la dignidad humana.

La seguridad social es un fin del derecho, de manera independiente de la justicia por la que éste debe pugnar, porque se trata de un elemento esencial del orden normativo, por lo que es un ingrediente o elemento indispensable para la vida en sociedad, sin él resultaría imposible hablar de organización humana. La estructura normativa se retroalimenta de diferentes disciplinas: culturales, técnicas y científicas; es el hilo conductor de las transformaciones económicas, culturales y políticas que se registran con la propia evolución de la especie humana.

Las normas jurídicas entrañan la existencia de reglas de carácter imperativo y coercitivo en sí mismas consideradas, es decir, con abstracción de su variado y variable contenido. Lo que cambia y debe cambiar constantemente es el derecho en su contenido, como

resultado de las propias exigencias y transformaciones del entorno respectivo, y se refleja en la propia organización y estructura del Estado; se trata de un proceso dialéctico que no puede ni debe detenerse por su propia razón de ser.

Al reflexionar sobre la función social del derecho, Antonio Caso nos dice:

Dondequiera que la vida social existe tiende a definirse y organizarse; surge el derecho, entonces, como organización y definición de lo social. Si la vida se extiende por un dominio nuevo, el derecho la acompaña. Por tanto, en el derecho se reflejan todas las variedades esenciales de la solidaridad social.

De lo anterior se deduce, que el derecho es la forma de solidaridad, su forma más definida. Todo acto jurídico es formal; implica, para ser inteligible, la vida social a que pertenece, y que expresa o formula.

Por eso el derecho cumple, en los pueblos civilizados, con los fines de una doble acción. Afianza su imperio sobre la realidad y mira hacia el ideal. Una disposición jurídica que se contrae a sancionar los aspectos actuales de la vida social, y no tiende a introducir la mejoría de las relaciones humanas, interpretando los ideales inmanentes en la misma convivencia (valores), es, por deficiente, caduca; pero un derecho que de tal modo se eleva sobre las condiciones del momento histórico, pregonando síntesis inasequibles, es, cuando más, una utopía, y puede convertirse en rémora o estorbo del movimiento realmente progresivo. La misión del derecho estriba en ir encarnando, paulatinamente, en su esfuerzo, no el ideal abstracto, irreal, sino el ideal implícito en las costumbres y creencias colectivas. El Derecho sin arraigo en la vida es absurdo; pero las formas jurídicas que se ciñen sin discrepancia a lo existente y no procuran perfeccionarlo, también lo son. La norma ejemplar funciona como estímulo de mejoramiento, sin desdeñar, pero sin confesar como algo absoluto el presente, nunca perfecto siempre perfectible.¹

El derecho es una realidad y necesidad social porque implica formas indispensables de vida que vienen a proteger al ser humano desde que es concebido, al nacer, desarrollarse, crecer y morir con dignidad; por ello resulta indispensable arraigar en la conciencia la cultura del derecho, que no sólo se considere como una tarea exclusiva de los técnicos de esa disciplina social, pues su observancia debe cumplirse en todos los campos de la humanidad, ninguna otra rama del saber tiene esa amplia cobertura como la que es motivo de este estudio.

¹Antonio Caso, *Sociología*, UNAM, México, 1971, pp. 364 y ss.

Es indispensable conocer, estudiar, comprender y aplicar su contenido normativo en todos los supuestos que se requieran para que haya paz, tranquilidad, orden, bienestar y armonía colectiva.

El cultivador del derecho debe ser, a su vez, historiador, filósofo y moralista, diversificación de disciplinas del saber humano que no son indispensables para el estudio y dominio de otras de índole cultural y científico. Quien sólo aprende la legislación y la sabe aplicar con cierta habilidad en la vida práctica, cuando mucho será un legista, pero no un jurista verdadero; por tanto, es indispensable que los estudiosos del derecho se preparen, capaciten y sepan conducirse en los campos de la docencia, doctrina, litigio, judicatura, en la elaboración de normas jurídicas y en tareas propias de la administración pública de todas las esferas de autoridad.

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

La cultura jurídica comprende un vasto campo de la cultura en general, lo que está representado en el conocimiento cada vez más extenso y profundo del derecho en todas sus ramas o manifestaciones, en su ejercicio y aplicación práctica. En esa virtud, la cultura jurídica encierra una ciencia y un arte, esto es, un saber y un actuar, en los que encontramos la acumulación de conocimientos normativos y doctrinales y la forma de transmitirlos, interpretarlos y aplicarlos en la realidad para conducir las múltiples relaciones de los seres humanos en aras de su propia convivencia pacífica y respetuosa, para atender sus necesidades elementales de subsistencia, desarrollo y bienestar personal, familiar e institucional.

El principal profesante y actor de la técnica del derecho es el jurista, por eso, debe ser al mismo tiempo un científico, artista y moralista para darle su justa dimensión a la cultura de la legalidad; se trata de ingredientes que le ofrecen un amplio horizonte para poder desplazarse con profesionalismo, honestidad, inteligencia, sabiduría, rectitud, limpieza, transparencia, justicia y pulcritud en sus actividades cotidianas.

Cada vez más, los técnicos del derecho se alejan del espíritu de *Los mandamientos del abogado*, trazados por Eduardo J. Couture, cuyo texto considero indispensable destacar en esta parte, a saber:

10. Estudia. El derecho se transforma constantemente. Si no sigues sus pasos, serás cada día un poco menos abogado.
20. Piensa. El derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando.
30. Trabaja. La abogacía es una ardua fatiga puesta al servicio de la justicia.
40. Lucha. Tu deber es luchar por el derecho; pero el día en que encuentra en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia.
50. Sé leal. Leal para tu cliente, al que no debes abandonar hasta que comprendas que es indigno de ti. Leal para con el adversario, aun cuando él sea desleal contigo. Leal para con el juez, que ignora los hechos y debe confiar en lo que tú le dices, y que, en cuanto al derecho, alguna que otra vez debe confiar en el que tú invocas.
60. Tolera. Tolera la verdad ajena en la misma medida en que quieres que sea tolerada la tuya.
70. Ten paciencia. El tiempo se venga de las cosas que se hacen sin su colaboración.
80. Ten fe. Ten fe en el derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la justicia, como destino normal del derecho; en la paz, como sustitutivo bondadoso de la justicia, y sobre todo, ten fe en la libertad, sin la cual no hay derecho, ni justicia, ni paz.
90. Olvida. La abogacía es una lucha de pasiones. Si en cada batalla, fueres cargando tu alma de rencor, llegará el día en que la vida será imposible para ti. Concluido el combate, olvida tan pronto tu victoria, como tu derrota.
100. Ama a tu profesión. Trata de considerar la abogacía de tal manera que el día que tu hijo te pida consejo sobre su destino, consideres un honor para ti proponerle que se haga abogado. *Suum Quique Tribuendi*: dar a cada quien lo suyo.

En este sentido, Ignacio Burgoa indica lo siguiente:

La ciencia del derecho no estriba en conocer meramente casos concretos, sino en saber los principios jurídicos conforme a los cuales se deben analizar y resolver. Tampoco el solo conocimiento de la ley positiva comprende ni agota dicha ciencia. La sabiduría del derecho no se constriñe al conocimiento de los ordenamientos legales positivos, que son, han sido y

serán únicamente su expresión normativa. El *homo juridicus* sería un simple legista si sus conocimientos solo se contrajeran a la ley escrita, aunque fuese un gran exégeta de la misma. Saber lo que prescribe un texto legal con desconocimiento de su antecedencia histórica y de los principios filosóficos, sociológicos, políticos, culturales, morales o económicos que hayan influido en su contenido normativo, no integra la ciencia del derecho sino una simple *praxis jurídica* sin ningún sostén robustecido.

El conocimiento de la ley positiva solo es un aspecto de la ciencia jurídica. Ésta comprende la historia de las instituciones del derecho, es decir, su gestación fáctica e ideológica a través de la vida de los pueblos y de la humanidad. Con todo acierto el ilustre Ortolán afirmaba: "Todo historiador debería ser jurisconsulto y todo jurisconsulto debería ser historiador. No se puede conocer a fondo una legislación sin conocer su historia". La historia no es la simple narración de hechos ni la sola mención de sus protagonistas, sino el estudio de su causación variadísima y de las corrientes del pensamiento que en ella hayan influido o de los que éstas hubiesen surgido para plasmarse, como principios básicos, en la *scripta lex*. En atención a ese estudio, el derecho al vincularse estrechamente con la historia, se relaciona también, por modo imprescindible, con la filosofía, sociología, economía, la política y otras disciplinas humanísticas y hasta científico positivas, en su carácter de expresión cultural del ser humano.²

En su sentido conceptual, a la jurisprudencia se le identifica como una ciencia, según el pensamiento de Ulpiano, la que encierra un conjunto de conocimientos científicos sobre determinadas materias de una extensión exorbitante, puesto que abarcaría la noticia de las **cosas humanas y divinas**, en donde se encuadran los objetivos de múltiples disciplinas positivas, filosóficas, culturales y de otras ramas del saber. En efecto, la jurisprudencia es sinónimo de sabiduría o ciencia del derecho en general; comprende el estudio sobre lo jurídico humano y lo jurídico divino y algunos la identifican con la ciencia del derecho en general, integrada por un conjunto de conocimientos científicos sobre todos los posibles aspectos de lo jurídico, como el humano, traducido en derecho positivo, consuetudinario, doctrinario (objetivo y subjetivo), el derecho deontológico-natural o racional y el divino. En ese orden, Burgoa precisa:

[En el] arte jurídico "importa" un hacer, un actuar para tratar de conseguir estos dos primordiales objetivos la bondad y la justicia, que el juriscon-

² Ignacio Burgoa, *El jurista y el simulador del derecho*, 19a. ed., Porrúa, México, 2009, pp. 28 y 29.

sulto Celso proclamó en esta celebre concepción: *Jus est ars boniet aequi*. En su teleología, el arte del Derecho se revela como la actuación o la actividad en procuración de lo bueno y de lo justo, elementos eminentemente axiológicos y de implicación absolutamente variable no sólo en el tiempo y en el espacio, sino merced a factores relativos que pueden llegar hasta el subjetivismo a falta de conceptos inmutables y precisos sobre la bondad y la justicia. Y es que estos valores ético axiológicos son más importantes en su dimensión de vivencias y sentimientos que alimentan constantemente la fe en el derecho, impulso poderoso de la dinámica jurídica en su rango de arte. La lucha por el derecho no sería posible sin esa fe que a veces ostenta perfiles religiosos. Quien no la experimente queda relegado al mero cientificismo jurídico sin aspirar a ser artífice del derecho. Es ella la que propicia la excelencia del jurista y el apoyo insustituible de su compatibilidad. Es ella la que posibilita la expedición de buenas leyes y la pronunciación de sentencias justas [...].

Toda la vida del artífice del derecho debe caracterizarse por encarnar a un Quijote combativo sin salir de su locura sublime, llena a veces de utopías o quimeras, para no descender a la rutinaria cordura que lo convierta en un ser inactivo. Ciencia y arte del derecho se complementan. La primera implica su conocimiento y la segunda su realización en diferentes objetivos dinámicos que inciden en la vida misma de la sociedad y del hombre. En esta última empresa el arte del derecho debe apuntar hacía la justicia, que, desde Platón hasta nuestros días, se ha pretendido definir en concepciones diversificadas por la filosofía. En efecto, el derecho, con independencia de su necesidad social imprescindible, es la realidad cuyo sentido estriba en servir a la justicia [...]. Ésta entraña una tensión incansable: su esencia es la igualdad, los que a resumidas cuentas son los motores del arte jurídico encaminado al anhelado valor justicia.³

La doctrina del derecho ha dejado cincelado de forma rigurosa e inmortal los principios éticos elementales en que debe descansar la práctica del derecho, a saber: “vivir honestamente, no dañar a nadie y dar a cada quien lo suyo”, cuyo precedente lo encontramos en la antigua Roma, en donde se deja ver que el comportamiento humano debe estar exento de corrupción, es así que el derecho por su naturaleza y contenido debe ser moral aunque no en su forma. No debe haber un “derecho inmoral” a pesar de que se han dado “leyes inmorales”; en esa virtud, es indispensable que las normas jurídicas estén respaldadas en dichos principios; se debe privilegiar el bien común en todos los comportamientos del ser humano (en lo individual, familiar y social),

³*Ibid.*, pp. 31-33.

respetando el derecho y la dignidad de los demás, procurando no dañar a nadie en sus intereses personales o colectivos, tratando de igual a los iguales y de manera desigual a los desiguales en lo que al derecho y a su aplicación real corresponde. Por ende, un orden jurídico será injusto si tiende a quebrantar ese tratamiento de igualdad o proporcionalidad en el reparto o reconocimiento de derechos o para exigir el cumplimiento de obligaciones.

Burgoa llega a la convicción de que:

La cultura del derecho abarca el ámbito más extenso en el amplio campo de las humanidades. Ninguna otra disciplina del saber tiene mayor latitud. Su estudio es tan dilatado que no exageramos al sostener que no alcanza toda una vida para comprenderla en su integridad. Por ello, el cultor del derecho el *homo juridicus* como tipo paradigmático envuelve al hombre más sabio, en atención a la vinculación estrecha e indispensable que el derecho guarda con todas las ramas de las ciencias especializadas que ya se han mencionado. Sin conocerlas, aunque sólo sea a través de sus elementos fundamentales, no podría formarse el verdadero jurista, que debe ser, a la vez, historiador, filósofo y moralista, diversificación simultánea que no es necesaria para el estudio de otras disciplinas culturales y, sobre todo, científicas positivas [...]. Quien solo aprende la legislación y la aplicación con más o menos habilidad en el mundo real de las cosas concretas, cuando mucho será un legista, nunca un jurista verdadero [...].⁴

El simulador del derecho, aunque posea título de licenciado o doctor, no es ni jurisprudente, ni abogado, ni *magister juris*, ni juez. La titularidad mencionada y cualquier nombramiento que en su favor se haya extendido, no le confieren las cualidades de los aludidos tipos de jurista. Es más, por no tener sus respectivos atributos, macula (mancha), con su conducta, la egregia condición de cultivador del derecho, o sea, la cultura jurídica [...]. Se trata de un hombre **no jurista**, pudiendo ser político, funcionario público, banquero u hombre de negocios en general, cuya falta de vocación por el derecho lo haya proyectado fuera de su esfera [...].

Al simulador del derecho le aterra su *ignorancia juris*, que, por su falta de vocación por el estudio y la investigación, no puede vencer. Permanece en ella y, para que no se advierta por quienes conocen la ciencia del derecho, rehuye toda discusión, a menos que su extrema vanidad lo impulse a incurrir en graves despropósitos. No puede ser sin embargo, pedante, porque, la pedantería es una forma de expresión adscrita casi exclusivamente al tipo humano intelectual, según sostiene Manuel Ramos; y el simulador no pertenece a esta especie. En él hay presunción y petulancia, sin poder hacer gala de talento, sabiduría o erudición, que no posee. Finge estos

⁴ Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 38.

atributos intelectuales en círculos de admiradores, ingenuos o ignorantes que se dejan sorprender por sus palabras [...].

La *ignorancia juris* que afecta al simulador no solo proviene de su falta de vocación por el estudio, sino de ausencia de talento necesario para determinar los puntos esenciales de cualquier cuestión jurídica y brindar la solución pertinente. Por esta razón centra su atención en los detalles banales y, sobre todo, en la retribución económica que un negocio pueda generar y no en substancialidad. Por sí mismo es incapaz de resolver un problema de derecho y recurre a quien le pueda proporcionar el dictamen respectivo, que acostumbra adjudicarse a sí mismo sin ética profesional. Su vanidad llega al extremo de hacer ostentación de conocimientos que no tiene ante la ignorancia de los circunstantes. En resumen, el simulador del derecho es la negación de la jurisprudencia, que evidentemente no se agota con el aprendizaje de la ley. No le interesa la justicia. Su proclividad pragmática le veda este interés. Las cuestiones jurídicas trascendentales son ajenas a su atención debido a su inclinación utilitarista que lo conduce por los caminos de la ganancia económica generalmente [...].⁵

En el terreno de la abogacía, el simulador no es un verdadero abogado por la sencilla razón de que no sabe litigar, aunque presuma ante terceros que no lo conocen de ser un hábil postulante. El litigio, ya lo hemos dicho, es la esencial actividad del abogado que requiere indispensablemente del conocimiento de la jurisprudencia o sabiduría del derecho; además, ser: un crítico de la legislación para que contribuya al mejoramiento del derecho positivo; un investigador y creador de la doctrina jurídica; estudioso constante de las disciplinas jurídicas; poseer la rectitud de conciencia y honestidad en su actuación como litigante, docente y juzgador, debe ser orgulloso en la defensa del derecho pero jamás vanidoso; debe poseer valor civil y espíritu combativo para luchar a toda costa contra los desmanes, arbitrariedades e injusticias que lesionan los intereses particulares y sociales; luchar por la verdad a toda costa [...].

El simulador de jurista, halaga a los jueces, secretarios y empleados de los tribunales, con los que empeñosamente traba relaciones casi familiares. Los frecuenta y agasaja para captar su simpatía [...]. Se finge "influyente" con base en la amistad que dice le brindan los funcionarios judiciales. Es tenaz en inspirar simpatías [...]. Sus relaciones con el personal de juzgados y tribunales le permiten expeditar la tramitación de los negocios que ante ellos se ventilan, por lo que puede ser un hábil gestor judicial cuyo éxito depende de sus relaciones amistosas [...] suele carecer de honestidad intelectual al no reconocer sus errores que pasan como "verdades" ante la credulidad de sus alumnos. La cátedra no le interesa en sí misma, puesto que no se perfecciona en ella, sino se inclina a os-

⁵ *Ibid.*, pp. 88-91.

tentación de su condición magisterial que lo llena de arrogancia frente a quienes desconocen su pobreza cultural [...].

Por otra parte, aunque el maestro de derecho sea un portento de cultura y un brillante expositor, su calidad desmerece si no cumple sus deberes docentes con asiduidad, si es faltista, si permite que sus adjuntos o auxiliares lo sustituyan frecuentemente, si percibe una retribución que no devenga, si posterga su asistencia a clases por compromisos no ineludibles, o si evade el diálogo con sus alumnos para no arriesgarse a perder una determinada posición político burocrática, temor éste que le impide ser veraz [...]. La situación del simulador judicial es análoga a la del simulador docente. La simulación en este caso no implica que finja la actividad que desarrolla como juez, magistrado o ministro, sino, lo que es peor, involucra una mancha con variada gama de defectos y vicios. El funcionario judicial que simula o es un ignorante del derecho o un inmoral, denotando su actuación un grave peligro social. Por *ignorancia juris* y a falta de un sentido de justicia, comete muchos desmanes que avergonzarían a la diosa Themis. Si obra de buena fe, que disfraza su estolidez, se convierte en un firmón de los proyectos que le presentan sus secretarios, cuyo sentido muchas veces no entiende. Generalmente no intenta salir de esta lastimosa situación, ya que le falta vocación judicial, impulsora del estudio del derecho. Si permanece en el cargo que ocupa es por causa de conveniencia económica en atención al sueldo y otras prestaciones que percibe [...]. Por su ignorancia no sirve a la justicia ni al derecho sino a intereses políticos y económicos [...]. El simular judicial, en su mediocre pero nociva personalidad concurren vicios como el desconocimiento del derecho, cobardía, indignidad, prepotencia y la proclividad adulatoria que lo exhiben ante la opinión pública como un perverso personaje acuciado por la ambición económica y abrumado por el temor de perder el cargo que deshonra con su conducta antijurídica y antisocial. Una de las más lacerantes maldiciones que se pueden lanzar al hombre es la de entre jueces simuladores te veas.⁶

A título personal, Gerardo Laveaga sostiene:

La difusión de la cultura de la legalidad, no obstante, sólo resultará eficaz y eficiente en la medida en que el gobierno de un Estado satisfaga los siguientes requisitos: que el derecho sea el producto del consenso, mientras más personas y sectores participen en su creación, aplicación e interpretación, más fácil resultará hacerlo valer y menos resistencia hallarán los procesos de difusión de la cultura de la legalidad. Que la ley se aplique en forma equitativa, haciendo a un lado los privilegios, la conveniencia por razones políticas, económicas, familiares, amiguismo

⁶ *Ibid.*, pp. 93-95.

o recomendaciones [...]. Que el derecho sea accesible para el mayor número de personas y que, en efecto, existan los dispositivos jurídicos para hacer valer los derechos que el gobierno se ha comprometido a garantizar [...]. El derecho humano más fundamental en un sistema legal igualitario y moderno que pretende garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos.⁷

La socialización jurídica general comprende los esfuerzos para promover los valores políticos que permiten la cohesión social dentro de un Estado y que han sido transformados en normas jurídicas o se esperan que lo sean. La difusión de la cultura de la legalidad está enfocada a preservar el orden social y, generalmente, corre a cargo del gobierno del Estado [...].

Socialización jurídica específica. Comprende los esfuerzos para promover determinados valores o conductas —ya convertidos o por convertirse en derecho— y está dirigida a ciertas comunidades o a grupos restringidos de esas comunidades, la difusión de la cultura jurídica puede estar a cargo del gobierno o de otros grupos representativos como partidos políticos, sindicatos, iglesias, cámaras de industria y comercio y otras asociaciones o sociedades civiles [...]. Los valores que implican un derecho nacen de la Constitución y de las leyes ordinarias, conocidos como garantías individuales, como los derechos a: libertad física, prohibición de la esclavitud, educación, procreación de la especie humana, salud, protección del medio ambiente; libertad de expresión, de tránsito, publicar escritos y manifestación de ideas, información pública, posesión de armas en el domicilio particular, libertad de sufragio y participar en asuntos electorales, derecho de petición, de asociación, libertad de culto.⁸

El marco legal de los valores jurídicos los encontramos en la ley suprema y en las demás disposiciones nacidas de la misma, entre ellos están los de identidad nacional, relativos al amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la preservación del interés general; cultura electoral: ejercer el derecho al voto y participar en las contiendas electorales para elegir a quienes deben asumir un cargo de representación popular, lo que se promueve por los institutos electorales, partidos políticos, candidatos, gobierno y centros de enseñanza; cultura de la defensa de los derechos humanos, plasmados en la Constitución federal y en los demás ordenamientos relativos a ellos, como: la libertad, igualdad, seguridad

⁷ Gerardo Laveaga, *La cultura de la legalidad*, UNAM, México, 1999, pp. 65 y 66.

⁸ *Ibid.*, varias pp.

jurídica, sociales y políticos; cultura de la prevención del delito, la cual tiene un doble propósito: instruir a la sociedad civil sobre las formas en las que puede dificultar la labor de los posibles delincuentes, reducir sus ganancias y la incidencia de delitos; el segundo consiste en castigar la comisión de ilícitos.

La manera y la amplitud con la que se difunde la cultura de la legalidad puede servirnos como referencia para distinguir un régimen legítimo de uno que no lo es. Cuando el derecho es producto del consenso y la ley se aplica de forma equitativa y general, o bien, que a ella tienen acceso el mayor número de personas y ésta se cumple por la colectividad, y sus disposiciones son claras y breves, son más factibles los niveles de conformidad, obediencia y participación social que determinan la cultura de la legalidad de una comunidad determinada.

Decir cuándo se cumple el derecho y cuándo no es una tarea compleja y no sólo depende del gobierno sino de la correspondencia que existe entre todos los sectores de la población que conforman un Estado determinado, tomando en cuenta los factores políticos, económicos, sociales y culturales que están de por medio. La cultura de legalidad es operante entre una población específica, cuando el efecto es resultado de la igualdad, libertad, seguridad jurídica y acceso a la justicia que se ha impuesto esa colectividad, porque le ha permitido vivir en paz, orden, tranquilidad, bienestar y equidad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de sus obligaciones personales, familiares y sociales, respetando lo que a cada quien le corresponde sin egoísmos, ambiciones, abusos, desvío de poder, arbitrariedad, desproporción, injusticia manifiesta o ilegalidad de sus gobernantes.

Para Cárdenas y Mijangos:

Estamos convencidos que el derecho es un fenómeno complejo, compuesto de elementos diversos y expresión de una cultura y de una práctica social. Las tendencias argumentativas que hoy existen del derecho, son expresión discursiva de la tolerancia democrática, del desarrollo de la cultura jurídica y de la civilidad del pueblo. Esa nueva argumentación sobre el derecho es tarea de los legisladores, de los dogmáticos, de las partes en los procesos, juzgadores y, en términos generales, de la multitud de intérpretes jurídicos. Parte del problema reside en la visión del derecho que tenemos. El derecho de nuestro tiempo está muy alejado de aquellas concepciones normativistas o de las que lo definen como un producto exclusivo del legislador; sin embargo, no hay que perder de vista que

éste se nutre de distintas clases de reglas, principios, directrices (morales, religiosas, éticas, costumbres sociales, políticas, culturales y otras) algunas de las cuales no dejan de ser discutibles, lo que exige un cambio en la comprensión, diseño, aplicación y cumplimiento del derecho en donde deben estar involucrados todos los sectores de la población [...].

Con este cambio en la cultura jurídica, se podrían tener las mejores instituciones de combate a la corrupción, con la mayor autonomía e independencia política, con recursos económicos y atribuciones adecuadas, pero si no existe, la convicción de que la tarea encomendada está en función de principios y fines del ordenamiento, y que éstos determinan el sentido de las tareas, de la interpretación, de los cometidos, entonces esa lucha será incompleta, estará coja. El éxito depende de buenas instituciones pero también de funcionarios que sepan que lo que tienen entre manos implica algo más que el cumplimiento de atribuciones legales, que están realizando una tarea de transformación social y política extraordinaria. La de contar con una sociedad y un aparato del Estado con los menores índices de corrupción posibles, que están contribuyendo a un desarrollo social e institucional óptimo, en términos de transparencia, de rendición de cuentas, y que están en esos cargos para cumplir una función de profunda y enorme trascendencia en bien de su país.⁹

ILEGALIDAD Y AUTORITARISMO

A. Antecedentes y evolución. Durante el siglo XIX, la lucha por el poder, en nuestro país, estaba llena de conflictos de facciones, derramamiento de sangre, golpes de Estado, asesinatos y otros comportamientos de los caudillos, caciques y líderes involucrados; se trató de la vida política, social y económica de una nueva nación no institucionalizada, en la cual la manera de acceder al ejercicio del poder se hacía por medio de fuerza, de rebeliones, emboscadas o imposiciones autoritarias. Fue la era de Antonio López de Santa Anna, de Benito Juárez y de Porfirio Díaz.

Aunque hubo un gradual proceso de construcción legislativa, el país nunca estableció los fundamentos de un gobierno anclados en una plataforma de legalidad y funcionamiento responsable en el ejercicio del poder público. Porfirio Díaz fue el primer presidente que logró establecer un largo periodo de estabilidad política, pero a costa del

⁹ Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *Estado de Derecho y corrupción*, Porrúa-UNAM, México, 2005, pp. 260-262.

autoritarismo, la imposición, la represión y la división de clases; lo que a su vez trajo el desarrollo económico del país por medio del impulso y amplios apoyos a la inversión extranjera directa. El gobierno logró su legitimidad, no en el resultado de las urnas electorales sino en la práctica cotidiana de la fuerza para pacificar al país e imponer orden en todo el territorio nacional, manteniendo un férreo control de los grupos sociales, lo que permitió más de tres décadas de paz social, así como la primera etapa de crecimiento económico sostenido de toda la era independiente del país.

Desde 1968, como consecuencia del movimiento estudiantil que culminó con la **matanza de Tlatelolco**, en la Ciudad de México se perdió la legitimidad para el uso de la fuerza pública, lo que ha conducido a los mexicanos al borde del abismo institucional: un gobierno sin sustento de legitimidad, sin el control de la violencia y sin una estructura legal que sea percibida por todos como legítima. La paz implantada por el gobierno de Plutarco Elías Calles, fundada en la institucionalización del poder, logró la estabilidad política del país, pero no resolvió los dilemas fundamentales de la disputa por el poder; no alcanzó establecer una estructura institucional legítima y se corroboró a partir de 1988 cuando surgió una fractura dentro de la estructura del PRI con la formación de la corriente democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

En efecto, se institucionalizó la lucha por el poder, pero no se logró la legitimidad del proceso; es decir, los políticos aceptaron la disciplina porque ésta se hacía cumplir con cualquier recurso que fuera necesario, incluyendo la eliminación, marginación o compra de los disidentes, y no porque en su fuero interno estuvieran dispuestos a someterse a las reglas inherentes al proceso de selección de candidatos a puestos de elección popular de todas las esferas de gobierno. Cuando uno no sabe cuál es la regla aplicable a una determinada situación, las probabilidades del error, fracaso, marginación o la venganza política son enormes.

Las prácticas políticas del viejo sistema las han acogido con facilidad, con lujo de detalles y con otras corruptelas los gobiernos del cambio; porque los partidos políticos (PAN, PRD, PRI y otros) aplican una doble moral. Los aspirantes a puestos de elección popular se aferran al poder por encima de cualquier valor; esto es, alcanzan el poder por el poder, sin escrúpulos, y las reglas del buen proceder para asumir un cargo público de la Federación, entidades federativas y municipios.

Resulta evidente que es imposible construir y fortalecer la legitimidad de un sistema político, cuando la institucionalidad respectiva se sustenta en las reglas no escritas, viciadas y mafiosas y en un marco jurídico que es una mera formalidad y que atiende más a intereses partidistas que a las necesidades de la población. Lo que, en resumidas cuentas, refleja una falta de ética y cultura de los nobles objetivos de la democracia.

B. La ilegalidad en la política. En México, el mundo de la ilegalidad tiene una larga historia, resultante de contradicciones, corruptelas, deficiencias, carencias y falta de principios morales en los comportamientos de gobernantes y gobernados; esto es, en las acciones o conductas de las personas físicas y morales integrantes de los sectores público, social y privado, cuyo soporte es propio de las costumbres, tradiciones, idiosincracia y cultura imperantes en el seno personal, familiar, social e institucional.

Dentro del sector público, de manera tradicional imperó, en el siglo xx, el corporativismo, cuyos actores principales han sido los sindicatos, las Cámara de Industria y Cámara de Comercio, caudillos, caciques, líderes de partidos políticos, ministros de culto público y de otros grupos representativos; se trata de organizaciones que fueron creadas para el ejercicio y control del poder, que se han encargado de desvirtuar la razón de ser de la democracia. En esas condiciones el país está muy lejos de fortalecer la institucionalización en el ejercicio del poder público y la consolidación de un Estado de Derecho.

En el año 2000, al llegar a la titularidad del gobierno federal el candidato del Partido Acción Nacional, el país experimentó sólo el cambio de la estafeta del sistema tradicional autoritario por el de la alternancia, pero subsisten muchos vicios y corruptelas del pasado, y quedan vivos todos los mecanismos de control y participación, sólo que ahora en manos de líderes sindicales, partidos políticos, caciques y gobernadores. Los grandes sindicatos que antes habían vivido bajo el yugo del presidente de la República adquirieron vida propia y enormes márgenes de libertad y poder de decisión, constituyéndose en grupos de fuerte predominio político o, como se les ha dado en llamar, **poderes reales** o **fácticos** con liderazgos carentes de contrapeso, de control y de transparencia en el desarrollo de sus funciones y para el manejo de los recursos con que cuentan; a su vez, representan la esencia de fuertes mafias que obstaculizan el desarrollo político, económico y social del país.

El gobierno de Fox implantó dos vertientes: por un lado, renunció al uso de la fuerza pública como medio para resolver conflictos políticos, pero se valió de otros instrumentos para opacar a sus contrincantes por medio de la calumnia y la descalificación; por otro lado, inició una nueva era que fluctuó entre el reclutamiento (por lo menos intentó hacerlo) y la tolerancia hacia el nuevo tipo de organizaciones que el movimiento estudiantil de 1968 había evidenciado. El propósito era resguardar la legitimidad del gobierno y del sistema, pero nunca imaginó los efectos adversos de su manera de actuar, lo que vino a incrementar las corruptelas políticas y la falta de respeto por la legalidad, seguridad y el orden público.

El propio gobierno sembró la semilla de la destrucción; a la par, el gasto público se incrementó de manera irresponsable en todas las esferas de autoridad y se favoreció la creación de organizaciones y actividades ilegales. La tolerancia y la corrupción permitieron el crecimiento y desarrollo de la ilegalidad, impunidad y delincuencia organizada. Desde entonces ha sido muy notable la ausencia de poder de mando del sector público, con graves consecuencias que obstaculizan el desarrollo social y económico de la población. La tolerancia se instituyó como política para evitar reclamos y retos a su legitimidad, lo que con el tiempo dio lugar a la inestabilidad.

Los gobiernos panistas no han sabido responder al voto de los ciudadanos, han sido incapaces de gobernar, se han caracterizado por la falta de oficio político, las improvisaciones, deficiencias en la administración pública y en la conducción del gobierno; no han faltado los dedazos, las cuotas de poder, nepotismo, amiguismo y negociaciones en lo *oscuro* con otros partidos para satisfacer intereses del monopolio político, muy alejados de los reclamos sociales y de nuestro Estado de Derecho.

Ante tal panorama, los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se hicieron herederos automáticos de las formas y procedimientos de sus predecesores, asumiendo con ello todos los costos del viejo sistema político. No supieron valorar y menos aún defender el capital político ganado en las urnas, y para colmo, en muchas de sus actuaciones, no respetaron el principio de legalidad y la supremacía de la Constitución. El resultado es que las situaciones imperantes en el pasado siguen subsistiendo en el presente como si nada hubiera cambiado; de muy poco ha valido lo que tanto pregonaron en el discurso político de una manera demagógica: "el respeto por la democracia".

La política mexicana, a lo largo del siglo xx, nunca vio la legalidad como una camisa de fuerza que limitara al gobierno y normara el comportamiento de la sociedad, el funcionamiento de la economía o la interacción en el mundo político, sino como un instrumento de legitimación para satisfacer sus propios intereses partidistas. A partir del año 2000 se dio un cambio en el ejercicio del poder para la Federación (no así en las entidades federativas y municipios, en donde predominan los caciques y las prácticas amañadas del pasado), manteniéndose intactas las instituciones responsables de administrarlo; prueba de ello es que los gobiernos de Fox y Calderón mantuvieron una narrativa esencial al presidencialismo, es decir, que no se preocuparon por construir una nueva legitimidad democrática que los distinguiera de sus predecesores.

C. La falta de respeto por las normas jurídicas. El peor daño que ha sufrido el país, como consecuencia de las reglas no escritas, es que la mayoría no puede creer en las leyes escritas en la actualidad, pues en lugar de ver una norma con su carácter obligatorio y coercitivo, muchos se limitan a verla como una guía, o bien, como una aspiración, que puede o no respetarse, sin sentirse obligados en acatar su observancia. Se trata del dilema que hoy es motivo de diversos cuestionamientos que invitan a la reflexión y a una nueva toma de conciencia personal y social sobre la cultura de la legalidad y la preservación de nuestro Estado de Derecho, de lo contrario jamás alcanzaremos la paz, el orden público, la tranquilidad, el respeto en las múltiples relaciones de gobernantes y gobernados, así como el pleno desarrollo político, económico y social de los mexicanos.

Para Luis Rubio y Edna Jaime:

En cierta forma, y por muchas décadas, México vivió una especie de “mundo esquizofrénico” en donde la política operaba bajo ciertas reglas (las no escritas) en tanto que el resto de la sociedad vivía sujeta a códigos y leyes perfectamente identificables. Había leyes y normas para todo: para el comercio y la inversión, la radio y la televisión, las comunicaciones, el trabajo las profesiones, las herencias. El mundo de las leyes es vasto y de larga tradición. Las personas y empresas operan e interactúan dentro del marco normativo inherente a todo ese edificio legal y eso ocurre literalmente desde que una persona nace, va a la escuela, compra un bien, se emplea, resuelve un diferendo frente al juez o reclama una herencia. Todo está normado y fundado de manera natural. La pregunta clave es si ese edificio de leyes constituye un régimen de legalidad.

Dicha pregunta es importante por al menos tres razones. Primero que nada, más allá de la perspectiva o visión de los abogados. Es evidente que para el mexicano común y corriente no existe la legalidad. Cuando le toca confrontarse con alguna autoridad, sabe bien que lo que cuenta es menos la letra de la ley que la actitud de burócrata, sea éste un funcionario público, policía o juez. El número de ciudadanos que ha sufrido atropellos es tan monumental que la ley no goza de legitimidad alguna. Al mismo tiempo las leyes sirven para que cualquier persona que tenga el patrimonio o la capacidad de agenciarse un abogado competente pueda derrotar al gobierno no por falta de culpabilidad, sino por un uso más efectivo e inteligente de los resquicios legales [...].

En segundo lugar, las leyes son observadas en su forma, mas no en su contenido. Tanto los abogados como los políticos son propensos al seguimiento estricto de las formas, independientemente del contenido o espíritu de las leyes. La situación empeora cuando el cuidado de las formas adquiere calidad de fetiche, haciendo imposible una distinción entre lo que es la ley y lo que es la ley forma [...]. Es decir, la ley en México con frecuencia responde a necesidades del momento o de un interés particular, pero luego adquiere vida propia y en esa medida se torna en un impedimento para el funcionamiento normal de una sociedad, la competencia de la economía o el desarrollo normal del país.

Finalmente, la tercera y más importante razón por la cual el tema de la legalidad es crucial, es de orden filosófico, aunque sus implicaciones son fundamentalmente para la vida cotidiana. Desde el punto de vista de un ciudadano, la legalidad no tiene que ver con las leyes, sino con la defensa de los derechos de las personas frente al abuso del gobierno [...].

Ningún país moderno puede prosperar bajo un régimen de ilegalidad (o ausencia de legalidad) y en la medida en que esa sea la característica del México de hoy el país enfrentará problemas fundamentales. Por ello es necesario adentrarnos en la esencia del respeto por la legalidad bajo un paradigma de libertad [...]. En esencia, el Estado de Derecho implica que el gobierno en todas sus acciones se encuentre sujeto a reglas fijas y anunciadas de antemano, reglas que hacen posible prevenir con suficiente certeza la forma como la autoridad usará sus poderes coercibles en determinadas circunstancias [...].

En las economías planificadas, como bien lo sostiene Hayek, no existía un Estado de Derecho a pesar de que la ley se llegara a respetar. Ello se debía a que la legislación otorgaba poderes arbitrarios y discrecionales a las autoridades dejando en sus manos la decisión de aplicar o no la ley al caso concreto, haciendo referencia a lo que se consideraba justo o conforme a el bien público. Cuando la legislación se escribe de esta manera se mina el principio de igualdad formal ante la ley e implica que el gobierno pueda con mayor facilidad, otorgar privilegios legales a favor de sus grupos de apoyo [...].

En nuestra realidad cotidiana se contrastan las disparidades en la forma en que se conducen los asuntos públicos, sean éstos en materia económica o política, con el impresionante rezago que arrastra el país en la esfera de la reforma legal e institucional. La falta de un sistema legal claro y congruente con la realidad social y de un Poder Judicial efectivo hace que los costos de transacción en todos los ámbitos sean muy elevados [...]. México vive en un mundo permanentemente contradictorio. La definición implícita de legalidad que caracteriza el actuar de nuestro gobierno y también el de los profesionales del derecho choca con las percepciones de la población y con las demandas de mercado. Aunque no hay la menor duda que el sistema legal se ha colapsado de manera total en el ámbito político, la fachada de legalidad persiste en todo el resto de la vida del país. La pregunta es cuánto puede durar este deterioro y la contradicción que entraña para la nación, como lo ha ilustrado la contienda electoral de 2006, la situación actual en el ámbito político es insostenible. Los políticos tienen dos caminos: emprender las reformas y transformaciones que se requieren o seguir con el elitismo partidista para privilegiar solamente a sus intereses de grupo, dejando de lado las grandes demandas nacionales.¹⁰

Resulta interesante lo que destaca Raúl Carrancá y Rivas sobre lo escrito por el ex rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, asentando, que:

en la orilla americana crecen Estados frágiles, intervenidos por poderes fácticos, acechados por la ilegalidad, la violencia y el descrédito de instituciones claves; para empezar, los políticos y sus partidos: la política [...] el bajo compromiso con el cumplimiento de la ley es hermano siamés con la inseguridad pública. Y luego a propósito de una preciosa cita de Don Quijote: “De leyes, pocas, pragmáticas y que se cumplan”, escribe: en México, estamos llenos de leyes, muchas de éstas obsoletas por cierto, pero el problema principal es que, en efecto, pocas se cumplen [...]. Los códigos son rebuscados, llenos de excepciones y a todo ello habría que agregar el grave problema de la impunidad. Se violan las leyes y no se aplican sanciones. Tenemos un gran déficit en la cultura de la legalidad que solo podrá subsanarse con la educación, cultura y la certidumbre generalizada de que quien violenta la ley afronta consecuencias. Palabras claras y precisas. Es verdad, nos acosa la violencia de la mano de la ilegalidad, la impunidad, la ignorancia de muchos políticos y su cinismo para desviar lo justo, lo razonable, lo acorde con el derecho. Pero en medio de la sombra

¹⁰ Luis Rubio y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad*, FCE - CIDAC, México, 2007, pp. 71-77.

hay luces y aún es tiempo de ser iluminados por ellas [...]. La reflexión política es vital en estos momentos. Reflexión y decisión. Hay que despertar. Ese es el auténtico homenaje a una patria todavía en construcción.¹¹

LA CORRUPCIÓN

La palabra **corrupción** tiene diversos significados o voces, ya que se utiliza para referirse al soborno, cohecho, destrucción de los sentimientos o principios morales; perversión, degeneración, vicio, práctica de la relación sexual extramatrimonial, putrefacción, y descomposición cadavérica.

Como delito se reduce a la preservación del sentido moral de las acciones o comportamientos de los seres humanos mediante la aplicación de las sanciones conducentes legalmente. Como figuras más habituales se castiga: *a*) al que con ánimo de lucro, o para satisfacer deseos propios o ajenos, promueve o facilita la corrupción, prostitución a menores de edad de uno u otro sexo aun cuando medie el consentimiento de la víctima; *b*) al que con ánimo de lucro obtenga bienes, dinero o beneficios indebidos valiéndose de engaños, violencia, abuso de autoridad o coerción; *c*) al que publique, fabrique o reproduzca libros, escritos, imágenes u objetos obscenos, los distribuya o los comercialice; *d*) al que abuse deshonestamente, sin acceso carnal, de personas de uno y otro sexo.

En el devenir de la historia humana, y con el avance de la ciencia, la tecnología y con los cambios políticos, económicos y sociales, encontramos muchísimos ejemplos de hechos constitutivos de corrupción, que nos permiten llevar a cabo investigaciones, tratados, promover cambios e innovaciones en los comportamientos de la sociedad en general y en el propio derecho positivo. Algunos aseguran que se trata de un fenómeno propio de la naturaleza humana y por tanto un mal necesario, producto de las debilidades, flaquezas, torpezas, ambiciones, egoísmo y descomposición de la misma especie. En esas condiciones resulta imposible erradicarlos, a lo sumo se puede moderar, pero no hacerlo desaparecer totalmente.

¹¹ Raúl Carrancá y Rivas, "El agua del molino", en *El Sol de Toluca*, 10 de junio de 2010.

En su reflexión sobre la corrupción, Guillermo Montaña indica lo siguiente:

Cuando se vive en un ambiente determinado, cuyas características configuran las distintas formas de vida de una sociedad o de un pueblo, que crean hábitos y normas de conducta que por su práctica diaria podrían parecer a primera vista normales, resulta difícil determinar los límites entre lo que se entiende por corrupción y lo que se acepta por honradez. Entre lo que es moral y lo inmoral. Entre la honestidad y deshonestidad [...].

El concepto de corrupción, noción casi intuitiva en determinadas circunstancias, es tan amplio, de límites tan vagos y de tan proteicas manifestaciones, que en cualquier definición resultaría siempre parcial y demasiado circunscrita y, por lo mismo, incompleta. Por ello, es mejor no definirla, sino interpretarlo; entenderla y sentirla a la luz de ciertas premisas preestablecidas.

La corrupción como fenómeno social no es nueva, ni mucho menos privativa de alguna nación, raza u organización social; es tan antigua como la humanidad misma, y viene aparejada como la sombra de un objeto, siguiendo todas las peripecias y adoptando todas las formas que la historia ha contemplado en su evolución. A manera de hidra, se infiltra en todas las manifestaciones y en todos los niveles de la vida.

Podríamos anotar, simplemente con fines de catalogación, la corrupción se manifiesta en la vida pública, burocracia, política, en la procuración y administración de justicia, el periodismo, la ciencia y la cultura, docencia, en las relaciones familiares, el ejercicio profesional; las actividades comerciales, industriales, bancarias, agropecuarias, en los sindicatos y en otras acciones de los sectores público, social y privado. Cada uno de estos comportamientos exterioriza matices propios que permiten diferenciarlos porque adoptan las formas más sutiles y finas, pero siempre recubiertas con una apariencia de honradez, para maquillar su inmoralidad o ilegalidad [...].

Corrupción, y no otra cosa, son el hambre, la ignorancia y el abandono en que viven millones de personas en las áridas regiones del norte de Chile, y en el nordeste brasileño y de Argentina, en el sur de México y en las feroces tierras de América Central; corrupción es el enriquecimiento escandaloso de la oligarquía latinoamericana, la supeditación de comerciantes e industriales a los grandes monopolios extranjeros, la complacencia y el entreguismo de los gobiernos hacia los ricos, y el desprecio a la más legítima aspiración de las masas populares; corrupción es el empleo de la represión y la violencia y, al mismo tiempo, de la intriga y la calumnia de que se valen los que detentan el poder para preservar sus privilegios; corrupción es el servilismo de los dirigentes obreros que traicionan a la clase de la cual proceden, el hacinamiento inhumano de millones de familias en viviendas decadentes, improvisadas y sucias, como lo es también la prostitución, el trabajo de los niños, la evasión fiscal, la destrucción genocida de recursos naturales (ecosidio), monumentos históricos y seres humanos.

Todas las profesiones llamadas liberales, a las cuales ha aspirado un sector muy importante de nuestra juventud porque en ellas ve la posibilidad de ganar mucho dinero en poco tiempo, meta en la que se llega por canales bien definidos que presuponen una serie de artificios que encierran la esencia de la corrupción (recomendaciones, amiguismo, cuotas de poder en el gobierno, nepotismo, compra de plazas y otros mecanismos); fenómeno que de igual forma se registra en el cobro de honorarios excesivos, en la falta de ética y experiencia en el ejercicio profesional, en las industrias farmacéuticas y de laboratorios coludidas con los profesionales de la salud y del gobierno; en las actividades administrativas y docentes de las universidades e institutos tecnológicos [...].

Una de las corruptelas más definida y que se ha perfilado con más nitidez y abundamiento es la conocida como mordida, término popular de tremenda fuerza expresiva, que marca en forma por demás precisa todos los matices de este aspecto de la corrupción. Constituye un denominador común subyacente en cualquier forma de actividad que un individuo quiera desarrollar en México, de larga tradición operativa, en todos los niveles, y con su versatilidad constituye una verdadera entelequia a un fantasma cuya presencia y fuerza se sienten pero en un momento dado no se pueden delimitar. Las propinas, las pequeñas dádivas de dinero que los más modestos empleados aceptan para darle trámite al más insignificante asunto, que de otra manera se puede alargar hasta el borde de la desesperación al desembocar en el tortuguismo [...].

No es un secreto para nadie que la inmensa mayoría de los servidores públicos aprovechan sus puestos para practicar múltiples formas de deshonestidad que les permite, al término de su función, pasar a una vida plácida, tranquila, sin preocupaciones [...]. La avaricia y la usura, como se ve, las generadoras de enormes riquezas de individuos y monopolios. Este mismo fenómeno, trasladado a nivel estatal, se manifiesta en el despiadado saqueo de los países subdesarrollados por parte de los países imperialistas, que han impuesto la rapiña y el despojo como métodos normales de su política [...].

Que la corrupción en México viene de muy atrás, que su origen se remonta a etapas tan lejanas que es difícil recordarlas con precisión; sin embargo, no es una debilidad, un rasgo propio, y menos un atributo inherente al mexicano o al ser humano en general. Pensar que el hombre es deshonesto por naturaleza, como puede ser frágil, inestable o imperfecto, más que a tratar de entender la corrupción equivale a renunciar a explicarla como fenómeno social; es atributo del hombre como tal, lo que es fruto de un sistema socioeconómico que hace precisamente del hombre la principal de sus víctimas.¹²

¹²Guillermo Montaña Islas *et al.*, Prólogo a *La corrupción*, Nuestro Tiempo, México, 1970, pp. 9 y 10.

CORRUPCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

He aquí lo que Bernardo Pérez Fernández del Castillo expone sobre algunas causas de la corrupción en el sector público:

1. Una larga tradición, vergonzoso legado desde siempre una inercia de la práctica de cualquier tipo de corrupción en todos los niveles de gobierno, históricamente documentados desde la Conquista, 2. Los salarios bajos y deficientes de una gran parte de los servidores públicos, sobre todo de los niveles medios para abajo, 3. El exceso de leyes imperfectas o con un lenguaje ambiguo; artículos excepciones, adiciones reglamentos suplementarios, modificaciones repentinas; cambios de sentido de la ley o reglamento de un día para otro sin consultar a los ciudadanos, interpretaciones judiciales contradictorias, 4. La existencia de una tramitología interminable y el artículo de leyes que dejan al criterio del “inspector”, “revisor” o “superintendente” ciertos aspectos ambiguos de la ley, 5. Las investigaciones del Ministerio Público mal sustanciadas, que traen como consecuencia sentencias penales absolutorias, 6. Falta de transparencia, como resultado de los canales poco claros de rendición de cuentas de las acciones técnicas administrativas y financieras, en especial con las partidas secretas, información confidencial o de documentación reservada con el argumento de su privacidad o discreción; el manejo de excesivos sueldos y otras percepciones de servidores de alta jerarquía en todos los niveles de gobierno, lo cual deja en entredicho su calidad moral, 7. Impunidad, ante la falta de castigo a servidores públicos que quebrantan las leyes [...], 8. Cohecho; se trata de un delito que se configura, cuando un servidor público por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, lo que también se presenta cuando un particular ofrece dinero o cualquier otra dádiva a servidores públicos para alcanzar un beneficio o favor indebido y fuera de la legalidad; se trata de una figura delictiva muy difícil de probar por las circunstancias en que se presenta a pesar de su cada vez mayor incidencia, en especial en el mundo de las autoridades de seguridad pública, procuración y administración de justicia.¹³

Al comentar la corrupción en el ámbito oficial, Romeo Evia dice:

En nuestro país se ha identificado el fenómeno de la corrupción como uno de los factores que obstaculizan el desarrollo económico, fomenta la

¹³ Bernardo Pérez Fernández del Castillo, “La corrupción: aspectos jurídicos y éticos”, en Bruno Ariel Rezzoagli, coord., *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, Porrúa/Universidad Anáhuac, México, 2005, pp. 97 y 98.

pobreza, impunidad, y por ende la inseguridad pública, etc., y ello efectivamente parece ser así, puesto que por ejemplo, a nadie en México sorprendería escuchar que mediante la entrega de un beneficio económico a los agentes policíacos y aun a los del propio Ministerio Público, se dejó de sancionar desde un peligroso delincuente, como a un simple infractor del *Reglamento de tránsito* [...].

Resulta de igual forma frecuente que delitos como el robo a transeúnte, casa habitación, de vehículos y otros, que por sus características dañan de forma directa a la ciudadanía, no son esclarecidos por las autoridades, y si acaso llegan a ser denunciados, esto se hace con el propósito de observar un requisito al respecto exigido por las compañías aseguradoras, para cubrir en su caso, la indemnización respectiva, y no porque se tenga fe en el esclarecimiento del delito. La corrupción también es frecuente en el sector educativo (escuelas y universidades públicas y privadas) en el cobro de cuotas, colegiaturas, inscripciones y diversas aportaciones escolares, en donde se requiere mayor control oficial; en los sindicatos magisteriales (sobre negociación de plazas para distintos cargos, comisiones y presiones a sus agremiados con fines electoreros muy alejados de las tareas educativas), y otros tantos ejemplos dentro del sector público.¹⁴

Con el devenir de la historia encontramos diversas formas o manifestaciones del fenómeno de la corrupción; prácticamente, en todos los sectores de la población se han dado y se siguen manifestando esas prácticas inmorales, nefastas y adversas al deber ser de cada quien; es así, como se refleja en múltiples acciones personales, familiares, industriales, en la prestación de servicios de diversa índole, en los centros de trabajo, oficinas públicas, en el entorno de los partidos políticos, sindicatos, centros de enseñanza e investigación, espectáculos públicos y en todos los demás ámbitos en que se desarrollan y actúan los seres humanos, porque se trata de un cáncer que se propicia y se extiende desde la conciencia de cada quien, por problemas económicos, familiares, laborales, educativos, culturales, políticos; por lagunas, incongruencias e inmoralidades de las leyes, cuyo campo de acción es muy diversificado; en algunos supuestos sus efectos son catastróficos y de lamentables consecuencias.

Es muy vasto el universo de la corrupción y da lugar a realizar infinidad de estudios e interpretaciones, según las causas, efectos y forma de enfrentarla, restringirla o erradicarla. En cualquier ámbito que se desarrolle no deja de causar daños en el entorno respectivo, sus efectos adversos

¹⁴ Romeo Arturo Evia Loya, *El marco normativo del combate a la corrupción*, Porrúa, México, 2007, pp. 1 y ss.

son una muestra de la descomposición personal y social, por las grandes diferencias entre pobres y ricos, adversidades de poderosos y marginados; por las costumbres e idiosincrasia de las personas involucradas; por la carencia de principios éticos y de cultura de la legalidad.

Las expresiones sociales y culturales de la corrupción tienen sus raíces en una variedad de causas en las que las debilidades del diseño institucional y político desempeñan un papel importante. El elitismo en las decisiones, la opacidad en éstas, los mecanismos de control carentes de autonomía y eficacia, los factores reales de poder que dominan al aparato del Estado, los diseños jurídicos que propician y agudizan la corrupción al proteger a servidores públicos inmorales, nefastos, torpes e improvisados; los sistemas de procuración y administración de justicia plagados de corruptelas, con tipos penales deficientes, injustos o absurdos en donde frecuentemente se pisotean los derechos y la dignidad humana, todo en perjuicio del interés público.

Algunos sociólogos que han tratado la teoría de las redes sociales y los estudiosos de los problemas económicos y estructurales de los estados han llegado a sostener que la corrupción es un mal necesario para el desenvolvimiento social y el avance de las actividades mercantiles, lo que no deja de provocar disparidades de criterios si se analizan desde el punto de vista de los principios de la ética. La corrupción es como la humedad que va penetrando todas las estructuras sociales, económicas e institucionales y que no se detiene ante las fronteras que se le ponen para restringirla o erradicarla.

En diversos países se trata de un fenómeno que no se ha sabido atacar frontalmente y hay casos en que el sector oficial actúa con indiferencia, tibieza, solapamiento o por simple conveniencia política y económica; pero también, por incapacidad para frenar ese flagelo. Hay situaciones muy cuestionables por sus efectos adversos a la seguridad y orden público, como son los casos de delincuencia organizada, narcotráfico, criminalidad financiera, venta de armas, materiales nucleares, residuos químicos y radioactivos, pedofilia, tráfico de órganos humanos, contrabando de diversos bienes o insumos, falsificación de documentos, juegos y espectáculos ilícitos, tráfico de influencia, peculado, cohecho, concusión, fraude y otra gran variedad, que en muchos supuestos no son perseguidos y menos castigados, todo queda en la impunidad ante un Estado débil, carente de autoridad y de principios morales.

Existen Organizaciones No Gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales que tienen como objetivo fundamental emprender una lucha frontal contra la corrupción, como es el caso de Transparencia Internacional, integrada por representantes de diversos países. Entre sus objetivos inmediatos están combatir dicho mal a través de actuaciones nacionales e internacionales, alentar a los gobiernos a promulgar leyes que sean congruentes con las demandas sociales y con los objetivos de la moral pública; adoptar políticas y programas que procuren el reparto equitativo de la riqueza pública, que restrinjan las grandes desigualdades entre pobres, ricos y marginados, que impulsen el desarrollo económico y social sustentable de la población; que sea eficaz el combate contra inseguridad pública, insalubridad e impunidad y otras prácticas corruptas de los poderes públicos y partidos políticos; que se haga un uso transparente, moderado y justo de los recursos públicos; que se ataque frontalmente el problema de la evasión y elusión fiscal; que se destierre el nepotismo, la improvisación y las cuotas de poder para el nombramiento de servidores públicos; que se castigue severamente el desvío y derroche de recursos públicos, el tráfico de influencias y la venta de puestos públicos; que se mejore la transparencia y el acceso a la información pública; que se eleve la calidad en la educación, en la prestación de servicios públicos, así como en la procuración y administración de justicia, entre otros cometidos.

Las mismas Organizaciones no Gubernamentales, refiriéndose al caso de México, recomiendan que las autoridades públicas de todas las esferas de gobierno (Federación, entidades federativas y municipios) cumplan a cabalidad las tareas que les han sido encomendadas legalmente, porque en la realidad social dejan mucho que desear en sus actividades administrativas, técnicas, de control y represivas. Tienen una vasta legislación para restringir el fenómeno de la corrupción; se trata de cuerpos legales que en su mayoría sólo representan un adorno normativo y sólo sirven para el discurso político y la demagogia, como las relativas a las responsabilidades políticas, administrativas, penales y civiles de los servidores públicos; las de control y fiscalización de las finanzas públicas; las del manejo de la deuda pública; las del servicio profesional de carrera; las de ética en el desempeño de distintas funciones oficiales en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, incluyendo a los ministerios públicos de todos los ámbitos de gobierno; sobre responsabilidad patrimonial de dichos servidores y del propio Estado.

Se trata de un grave problema nacional que es resultado de la propia descomposición social y de la pérdida de valores en todos los entornos en que se desarrolla la especie humana, por lo que, cada quien debe poner la parte que le corresponde para luchar contra ese cáncer, pugnando por una nueva cultura jurídica en el comportamiento y en el desarrollo de las diversas actividades personales, familiares, sociales, políticas, institucionales, educativas y de otra especie.

ALGUNAS FORMAS ESPECÍFICAS DE CORRUPCIÓN

En todos los quehaceres de la sociedad encontramos manifestaciones de corrupción como producto de la propia naturaleza humana, el reflejo de su manera de ser y actuar, que proyecta egoísmo, ambición, maldad, mentira, traición, discriminación, frustraciones y otras perversiones, aunado a las grandes desigualdades entre pobres y ricos, pobreza, desempleo, marginación, despotismo, autoritarismo, subdesarrollo, imperialismo, elitismo político, falta de respeto por los objetivos de la democracia, tráfico de influencias y demás calamidades; en la actualidad se registran en todos los entornos de los sectores: público, social y privado; regionales, nacionales y mundiales, con algunas diferencias en sus impactos personales, familiares y colectivos, lo que no deja de ser más notable en los países subdesarrollados y aquellos en vías de desarrollo.

La corrupción jamás se erradicará de manera general y absoluta en todos los entornos; sin embargo, consideramos que en la medida en que cada quien ponga la parte que le corresponde sobre su deber ser en lo personal, familiar, social e institucional podrá restringirse con el soporte en los principios morales y jurídicos que se han creado en el devenir de la historia; es decir, todos debemos luchar por una nueva toma de conciencia individual y colectiva en el hogar, la escuela y el trabajo; en el ejercicio de la política, en la conducción de los intereses económicos y sociales, en los ámbitos de la ciencia y la cultura, en la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico.

Cárdenas y Mijangos, indican:

La corrupción se presenta en distintos ámbitos, principalmente en los espacios públicos, privados y sociales. En el sector público tiene relación con el aparato del Estado, sus servidores públicos, y con aquellas

entidades que son fundamentales para entender la vida del Estado, como partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica. La corrupción privada se genera en las empresas, en la multiplicidad de relaciones comerciales y financieras. Por lo que ve a la corrupción social, ésta se gesta en el interior de las Organizaciones no Gubernamentales o en otras variadas instancias del tejido social. Lo importante es advertir que no toda la corrupción es pública, sino también es propia de otros sectores y ámbitos.

La corrupción puede desenvolverse en los ámbitos nacionales e internacionales. La transnacional es una de las que con más dificultad se detecta y es en donde existen pocos mecanismos institucionales y jurídicos para combatirla. La OCDE, Unión Europea, la OEA cuentan con algunos instrumentos para enfrentarla. Los Estados Unidos desde 1977 tienen la *Foreign Corrupt Practices Act* que tiene por propósito combatir el soborno y la extorsión transnacional [...].

Un periodista mexicano ha señalado como ámbitos de la corrupción en México los siguientes: a) la corrupción desde las esferas oficiales que puede ser gubernamental o estar relacionada con el entorno corporativo; b) la corrupción privada; c) el narcotráfico y el crimen organizado; y d) la corrupción en la sociedad civil. La corrupción gubernamental tiene diferentes ángulos: 1. El funcionario que se enriquece por recibir dinero, por aplicar la ley y/o no hacerlo sobre un servicio específico de un particular que paga; 2. Por uso de información privilegiada sobre leyes, empresas, para orientar la inversión propia o de los amigos y compadres; 3. El otorgamiento de puestos a los amigos, recomendados, familiares y compadres, a sabiendas de su ineficacia e incluso, de su propia honradez discutible; 4. Decisiones corruptas, es decir, la toma de decisiones por parte del funcionario que no se orientan en beneficio de la colectividad, sino en función de sus intereses en su carrera de ascenso hacia el poder y que también ha desviado los fondos de la comunidad, de lo social al interés privado; 5. La corrupción en los procesos de nacionalización y privatización de la banca; 6. La corrupción hacia el sector rural basado en el clientelismo; 7. La componenda con líderes sociales y sindicales como instrumento de control político. En cuanto a la corrupción privada, ésta se produce en los variados mecanismos de evasión fiscal, la que se produce en los mercados financieros y de valores, el de la banca como el gravísimo caso del FOBAPROA, la vinculada al narcotráfico y el crimen organizado (los cárteles de la droga, el lavado de dinero, pago de protección a las fuerzas de seguridad pública o del ejército). La corrupción social se expresa en actitudes de ciudadanos que no cumplen con sus deberes y que pretenden obtener beneficios, por ejemplo, el profesor que no cumple sus obligaciones, el alumno que exige un diploma aun cuando no sabe nada, el automovilista que da mordida, etcétera.¹⁵

¹⁵ Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *op. cit.*, pp. 63, 68 y 69.

Y continúan diciendo estos autores:

Existen dos clases generales de corrupción admitidas por la teoría: el **soborno** y la **extorsión**. El soborno requiere un encuentro didáctico entre un ciudadano particular y un empleado público, en el cual el primero induce una respuesta deseada por parte del segundo mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario. En la extorsión, el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad, o se refiere a la autocorrupción en la que sólo está implicado un funcionario público [...].

Existen otras formas de corrupción, como: los arreglos en los que el agente público y el ciudadano privado establecen un pacto recíproco en perjuicio del público de forma tal que una decisión oficial (adjudicación de contratos, concesiones administrativas) favorece al privado a cambio de una recompensa o merced para el agente público. Alteraciones fraudulentas del mercado en los cuales el agente público que decide en materias que introducen externalidades positivas o negativas determinantes de cambio de valor de bienes –por ejemplo, actos de corrupción debidos a la especulación con el uso del suelo– utilizan su decisión para beneficiar o perjudicar a un tercero sin bases objetivas para hacerlo, por simple amistad o enemistad, o mediante la aceptación de una recompensa. Malversaciones y fraudes, referidos a la utilización de fondos públicos o de posiciones oficiales para objetivos distintos de los previstos en las leyes, tales como selección interesada de personal, favores, adquisiciones y otros. Especulación financiera con fondos públicos que entraña inversiones de los mismos en el mercado financiero para obtener –aun sin menoscabo de dichos fondos intereses irregulares.¹⁶

A título personal, Ma. Estela Ayllón dice:

El diseño constitucional y legal mexicano ha promovido la corrupción desde las esferas más altas del gobierno hasta la célula más pequeña como el municipio. El presidencialismo mexicano, por cierto estudiado a nivel mundial como un fenómeno relevante de la ciencia política, es la más connotada expresión de corrupción institucionalizada.

En otros países, por ejemplo, la designación del director general de la empresa pública más importante del Estado, es hecha por el Poder Legislativo a propuesta de ese mismo poder o del Poder Ejecutivo. En nuestro país, la designación y remoción del director general de PEMEX, es una

¹⁶ *Ibid.*, p. 71.

atribución exclusiva del presidente, y dicho personaje no rinde cuentas de sus funciones al pueblo, quedando libre de cualquier responsabilidad política. En el mismo sentido, el gabinete entero no rinde cuentas a ninguna otra instancia que no sea el presidente mexicano [...]. La mayoría de leyes son difíciles, complejas, llenas de incongruencias y lagunas, lo que representa uno de sus principales obstáculos para cumplirlas [...].

La procuración de justicia hoy en día está gangrenada hasta la médula de su estructura en los tres niveles de gobierno. La Procuraduría General de la República, a pesar de los mejores deseos, y de su más reciente reforma organizativa, adolece de una serie de vicios, difíciles de erradicar. La pobre remuneración de sus funcionarios, el poder del narcotráfico o de la delincuencia organizada, o en otros casos las acciones de consigna del poder político en contra de una persona o grupo de ellas, hace que la credibilidad interna y externa de la institución se erosione fácilmente.

En las entidades federativas, el problema, podemos apuntar es mayor. Los gobernadores han tomado un papel institucional más fuerte, lo que recae muchas veces en acciones caciquiles, que utilizan el monopolio de la fuerza legal para dirimir sus disputas políticas internas. En los municipios, las cosas, no son muy diferentes, la carencia de recursos y la poca estima que tiene el juez de faltas administrativas, hace que la arbitrariedad o la impunidad sean la moneda de cambio [...].

La corrupción en los partidos políticos. Se trata de entes jurídicos privilegiados, son verdaderamente empresas políticas, gozan de una serie de prebendas legales y fiscales. Su vida interna en realidad pertenece a sus dirigentes, como señores de horca y cuchillo. Sus militantes y simpatizantes son ciudadanos de segunda clase, los cuales no tienen derecho a conocer de manera transparente y pública muchas de sus acciones; la misma legislación se ha encargado de promover la cultura de la partidocracia en el país, los candidatos a puestos de elección popular son seleccionados o escogidos a capricho o conveniencia de sus dirigentes [...]. Urge poner orden en estos delincuentes políticos e instrumentar reformas que hagan más severas las penas. Con esto se pretende que el verdadero representante del pueblo se desmarque de los delincuentes en los partidos, en donde las penas no sólo sean la expulsión de su partido sino también aplicar las de índole judicial y la reparación del daño moral a la sociedad.

La corrupción económica. La resistencia que opusieron los grupos de interés en México, evidenciaron un problema que se venía arrastrando desde los años cuarenta del siglo xx, el pobre desempeño industrial y comercial de la clase empresarial mexicana. Durante más de 50 años fueron protegidos a costa del mismo pueblo. El empresario nacional, nunca fue capaz de mostrar competitividad y calidad en sus productos. Si bien, en su momento la corrupción económica está detectada hacia el interior, hoy en día la corrupción viene también de fuera.

Los grandes grupos económicos que se han venido apropiando del sistema bancario y financiero, a su vez accionistas de empresas importantes así como el grueso de empresas nacionales e internacionales beneficiadas de la apertura comercial. Éstas presionan a las autoridades y manipulan el mercado interno en su beneficio con acciones monopólicas [...].

La corrupción social. Las instituciones han entrado a una crisis desde hace 20 años. La legitimidad y credibilidad están en juego. La sociedad ha perdido fe en sus líderes y leyes, las encuestas han demostrado que el 75 % de la sociedad no cree en la ley. En ese mismo porcentaje la sociedad se ha manifestado que cumpliría una ley justa. Los hechos de justicia de propia mano son recurrentes. Se ha afirmado que somos una sociedad antijurídica por naturaleza. El Estado de Derecho sigue siendo la asignatura pendiente de este país. En forma por demás agravante nos enteramos que los delincuentes poderosos, gozan de protecciones legales y al poco tiempo se encuentran en la calle. La sociedad mexicana cultiva cada vez más el éxito basado en la riqueza pronta e inexplicable y no en los valores del mérito y la ética.¹⁷

Para Reisman, la corrupción se incrementa en periodos de rápido crecimiento y modernización debido a las nuevas fuentes de riqueza y poder; también aumenta cuando aparecen nuevas oportunidades políticas en tanto que habrá más gente dispuesta a entrar en política como forma de hacer dinero; la corrupción puede llegar cuando las economías nacionales se abren a las nuevas inversiones internacionales que buscan cómo encontrar un lugar en un mercado interno desconocido, y cuando el protagonismo político —de los partidos— no encuentra correspondencia con las fuentes formales de financiamiento.¹⁸

Otros motivos generadores de la corrupción han sido: bajos salarios de los servidores públicos y de trabajadores de empresas privadas, falta de garantías y prestaciones laborales o la mala calidad de éstas, omisión de castigos ejemplares para servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, penal y política, excesivos y complejos trámites administrativos en oficinas públicas de todos los ámbitos de gobierno, contubernio entre proveedores y servidores públicos para la adjudicación de contratos administrativos; falta de cultura del deber fiscal y

¹⁷ Ma. Estela Ayllón González, "Breves factores institucionales, políticos y sociales de la corrupción", en Bruno Ariel Rezzoagli, coord., *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, op. cit., pp. 45-48.

¹⁸ W. Michael Reisman, *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*, Free Press, Nueva York, 1979, traducción al español de Mariluz Caso: *¿Remedios contra la corrupción? (cohecho, cruzadas y reformas)*, FCE, México, 1981.

evasión respectiva; fraudes y robos en los sistemas de registros oficiales incluyendo los mecanismos de clonación que atenta contra el derecho de autor, robos en el manejo de las computadoras, internet, y otros muchísimos, ejemplos que hoy vemos en nuestra vida cotidiana y en todos los entornos de la colectividad.

Ha dicho Elliott que:

En países pobres, la corrupción puede disminuir el crecimiento económico, impedir el desarrollo respectivo y socavar la legitimidad política, consecuencias que a su vez exacerbaban la pobreza y la inestabilidad política. En los países industrializados, los efectos económicos pueden ser menos severos; sin embargo, incluso en los países ricos los recursos desviados dejarán de estar disponibles para mejorar los estándares de vida. La corrupción también tiende a exacerbar las desigualdades en el ingreso al aumentar el poder de aquéllos que están dispuestos y en posición de pagar sobornos en detrimento de quienes no pueden hacerlo, y hoy en día esta cuestión es motivo de preocupación creciente en muchos países desarrollados y en desarrollo. Por último, la corrupción puede debilitar paulatinamente la legitimidad política tanto en democracias industrializadas como en desarrolladas al alejar a la ciudadanía de su liderazgo político y al hacer más difícil un gobierno eficaz [...].

La corrupción desalienta la inversión, con lo cual disminuye el crecimiento y, asimismo, afecta la asignación del gasto público y, de hecho, puede reducir la partida del gasto público destinada a la educación. La reducción del gasto en educación pública merma el crecimiento potencial de un país al reducir la formación de capital humano y tiende a exacerbar la desigualdad en el ingreso [...].

En los últimos años, la corrupción ha pasado de ser una preocupación predominantemente nacional o regional para convertirse en un tema de fuerza revolucionaria global. Gobiernos han caído y expulsados del poder, partidos después de largo tiempo se han desmoronado o perdido fuerza. Presidentes, primeros ministros, legisladores y líderes corporativos alguna vez poderosos han sido acosados por fiscales y sus nombres se han consignado en expedientes judiciales [...]. Desde luego, las campañas contra la corrupción no son nuevas [...]. Desde 1992 media decena o más de organizaciones internacionales –gubernamentales y no gubernamentales– han atendido con energía la cuestión, la ONU, OEA, OCDE La Cámara Internacional de Comercio, Transparencia Internacional, el Foro Económico Mundial, la Interpol, están haciendo esfuerzos para atacar el problema.¹⁹

¹⁹ Kimberly Ann Elliott, *La corrupción en la economía global*, trad. de Rodolfo Piña García, Limusa, Noriega Editores, México, 2001, pp. 15-16, 21-22.

Y más adelante, agrega este mismo autor:

La corrupción opera en la interfase de los sectores público y privado. Siempre que un funcionario público tiene el poder discrecional para asignar un beneficio o un costo del sector privado, se crean los incentivos para el soborno. Por tanto, la corrupción depende de la magnitud de los beneficios y los costos bajo el control de funcionarios públicos. Los individuos y las empresas privadas están dispuestas a pagar por obtener estos beneficios y evitar los costos. Cada Estado debe decidir cuándo legalizar dichos pagos y cuándo designarlos corrupción ilegal. La vinculación adecuada entre dinero y política es de carácter profundo, y diferentes países la resolverán de maneras distintas. Sin embargo, el análisis económico puede aislar los incentivos para el soborno de servidores públicos, evaluar sus consecuencias y sugerir reformas [...].

La corrupción puede afectar en forma significativa la eficiencia, equidad y legitimidad de las actividades del Estado. Casos extremos, si bien atípicos, ilustran los riesgos de tolerar cantidades moderadas de corrupción [...]. El gobierno compra y vende bienes y servicios, distribuye subsidios, organiza la privatización de empresas estatales y otorga concesiones. Los funcionarios con frecuencia detentan un monopolio de información valiosa. Todas estas actividades dan lugar a incentivos para la corrupción [...]. La corrupción también puede ocurrir cuando el nivel de los subsidios y beneficios es demasiado reducido para satisfacer a todos los que cumplen con los requisitos, o bien cuando los funcionarios deben usar su criterio para decidir quién está calificado para un derecho [...]. Algunas transacciones corruptas pueden socavar los principios de eficiencia que sustentan las justificaciones económicas de la privatización. Por tanto, si las compañías pagan para preservar el poder monopólico de la empresa después de que pase a manos privadas, el resultado quizá sea la simple transferencia de utilidades del Estado a los nuevos propietarios. Entonces los empleados de la empresa recién privatizada pueden enfrentar exigencias de proveedores y clientes que busquen participar en los beneficios monopólicos.²⁰

LA CORRUPCIÓN EN ACTIVIDADES OFICIALES Y SINDICATOS

En torno al tema de la corrupción en actividades oficiales y sindicatos, el mismo autor Elliot sigue diciendo:

²⁰ *Ibid.*, pp. 48 y ss.

Cuando la corrupción es generalizada, los puestos en la burocracia estatal se vuelven activos valiosos, y hay una demanda derivada de empleos en el sector público. En algunos países existe un activo mercado de puestos burocráticos que genera enormes sobornos, en donde los interesados ofrecen importantes cantidades de dinero a sabiendas que esa erogación muy pronto la recuperarán con sus altos sueldos y otros ingresos indecorosos [...]. El nivel de la corrupción está en función de la honestidad e integridad tanto de los funcionarios públicos como de los ciudadanos particulares. Sin embargo, haciendo constantes dichos factores, el monto y la incidencia de los sobornos se determina por el nivel general de los beneficios disponibles, por el poder discrecional de los funcionarios, por los riesgos implícitos de los tratos corruptos y por el poder de negociación relativo del sobornador y del sobornado [...]. La ilegalidad de los sobornos introduce otro costo: el de mantener en secreto la transacción ilegal. Los negocios y los funcionarios corruptos pueden crear una elaborada estructura de compañías fantasmas con domicilios insulares para ocultar sus malversaciones [...]. La corrupción favorece a quienes no tienen escrúpulos y a aquéllos que tienen contactos en esferas más altas que quienes demuestran mayor eficiencia productiva [...].

La corrupción generalizada es un síntoma, no la enfermedad en sí misma. Eliminar la corrupción no tiene sentido si el resultado es un gobierno rígido, insensible y autocrático. Antes bien, las estrategias contra la corrupción deberán buscar mejor la eficiencia y equidad del gobierno y fortalecer la eficiencia del sector privado. La magnitud e incidencia de la corrupción dependen de cuatro factores: el nivel general de los beneficios públicos disponibles, el poder discrecional de los funcionarios, los riesgos implícitos de los tratos corruptos y el poder de negociación del sobornador y el sobornado. Las estrategias contra la corrupción pueden categorizarse de forma similar bajo los siguientes encabezados: las que reducen los beneficios bajo el control de los servidores públicos, las que reducen la discrecionalidad, las que aumentan los costos del soborno y las que limitan el poder de negociación de los funcionarios públicos [...]. La corrupción nunca puede eliminarse por completo. Bajo diversas condiciones realistas, simplemente resultará demasiado costoso reducir a cero tal fenómeno. Además, un enfoque estrecho sobre la prevención de la corrupción puede tener un efecto negativo sobre las libertades individuales y los derechos humanos, lo que podría dar lugar a un gobierno rígido e insensible. Por tanto, la meta no es lograr una rectitud completa, sino más bien conseguir un aumento fundamental de la honestidad, eficiencia, equidad y legitimidad política del gobierno.²¹

Klitgaard se preocupa por combatir la corrupción en el sector público y hace las siguientes recomendaciones:

²¹ *Ibid.*, pp. 55, 56, 59 y 65.

Moderar la discrecionalidad en la toma de decisiones oficiales y, desde luego en perfeccionar los mecanismos en la rendición de cuentas, moderar el financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales mediante nuevas reformas legales; crear una legislación más rigurosa y darle la suficiente efectividad en contra del enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencia, mayor transparencia y honestidad en el ejercicio del sufragio y en los resultados electorales evitando diversas prácticas corruptas [...].

La legislación clara, precisa y congruente con las exigencias sociales es parte de la solución, la otra, consiste en analizar y combatir los sistemas corruptos; por ejemplo, se debe romper el círculo vicioso que estimula la corrupción de los servidores públicos; para ello debe desestimularse a los funcionarios incrementando las penalidades cuando se configuran hechos delictuosos rompiendo el monopolio de las decisiones discrecionales mediante un mayor control y supervisión oficial; la obligación de rendición de cuentas y evaluación de su contenido, veracidad o falsedad a manera de poder fincarles responsabilidades administrativas, penales o políticas; mejorar los incentivos profesionales, valorando con equidad y honestidad los méritos, la antigüedad, el profesionalismo, la experiencia, el sistema de escalafón a manera de darle eficacia al servicio profesional de carrera en los poderes del Estado; aumentar las sanciones y su grado de penalidad para castigar con severidad las actividades corruptas; reducir los monopolios, injusticias y la discrecionalidad de las decisiones en los rubros de manejo de recursos públicos, otorgamiento de licencias, permisos y concesiones, nombramiento y ascensos en la mayoría de cargos y jerarquías en todas las esferas de autoridad; reforzar la transparencia y la rendición de cuentas; darle eficacia a la cultura de la legalidad y el respeto a los códigos de ética en el servicio público; crear mecanismos participativos, eficaces y equitativos de todos los sectores de la población en la lucha contra las diversas formas de corrupción; respetar y darle eficacia a las recomendaciones de las organizaciones nacionales e internacionales que luchan contra el comentado fenómeno; implantar los programas que han dado los mejores resultados en algunos países que van a la vanguardia para restringir este flagelo.²²

La corrupción es muy diversificada, la vemos en actividades artísticas, intelectuales, prensa y en otros medios masivos de comunicación (radio, televisión, cinematografía), Organizaciones No Gubernamentales; industria, comercio, prestación de diversos servicios sociales, tareas agropecuarias, artesanales, sin omitir los ámbitos más prolíficos, como

²² Robert Klitgaard, "Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción. Pena y Estado", en *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Editores del Puerto, Argentina, 1995.

régimen de policía, procuración y administración de justicia, contratos administrativos, negociación de puestos públicos, partidos políticos y contiendas electorales, manejo de recursos públicos, relaciones del fisco y contribuyentes, evasión fiscal, entre otras, las que tienen diversas aristas, en las que puede salir a relucir el enriquecimiento ilícito, fraude, chantaje, robo, simulación, falsificación, asociación delictuosa, falsificación de documentos, suplantación de personalidad, responsabilidades administrativas, penales y civiles privadas, públicas y sociales.

El sindicalismo mexicano es una de las grandes muestras de la corrupción y del estancamiento por el que atraviesa México. Desde hace mucho tiempo su actuación ha sido devastadora, porque ha estado en manos de pillos que sólo buscan enriquecerse a costa del dinero público y de sus agremiados. A sus líderes se les ha permitido manipular intereses políticos y asociarse con gobierno, empresarios, rectores, directores de institutos, escuelas y facultades; con los partidos políticos para alcanzar sus nefastas ambiciones de dominio y enriquecimiento ilícito, con lo que se desvirtúan los nobles objetivos de la asociación sindical, relacionados con el estudio, la defensa y el mejoramiento de las condiciones sociales, profesionales y económicas de los trabajadores y de su familia.

Es indudable que los sindicatos deben luchar contra injusticias, separaciones y postergaciones en perjuicio de sus miembros; vigilar que se respeten las reglas sobre el ingreso, ascenso, separaciones del cargo, pago de sueldos y demás prestaciones laborales que marca la ley; en cierta forma cumplen, aunque favorecen a incondicionales, recomendados o privilegiados, porque a fin de cuentas no han sido un factor de progreso y bienestar de la sociedad en general. Se cuenta con muchas muestras vergonzosas y lamentables en la vida institucional de México y se tiene mucho material para escribir la negra historia de los sindicatos: Confederación de Trabajadores de México (CTM), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLyFC, recientemente desaparecida), Comisión Federal de Electricidad (CFE), del magisterio federal y los de las entidades federativas, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), trabajadores mineros y azucareros, de universidades e institutos tecnológicos, empresas públicas y de participación estatal y otros tantos ejemplos en todos los ámbitos de

gobierno, de los que es indispensable tener un mayor control y fiscalización sobre diversos actos y manejo de recursos financieros para frenar sus excesivas corruptelas y daños que le hacen al país.

Un caso patético del sindicalismo mafioso es el del magisterio federal encabezado por la profesora Elba Esther Gordillo Morales, del que con lujo de detalles habla Ricardo Raphael:

El poder de la “maestra” no ha dejado de crecer. Ella cuenta con la red más eficaz de operadores territoriales, administra sin rendirle cuentas a nadie, cuantiosos recursos económicos; es la dirigente de la federación más grande de trabajadores al servicio del Estado, gobierna los destinos de un partido político en ascenso Partido Nueva Alianza, y ha sido cómplice de los últimos presidentes de la República para influir en el resultado de los comicios electorales. No solo eso: su estructura de complicidades es una razón importante para que el fallido aparato educativo nacional esté paralizado [...].

En la contienda electoral del 2 de julio de 2006, manipulando al magisterio federal apoyó la candidatura de Felipe Calderón para la presidencia de la República por parte del PAN ofreciéndole 500 000 votos, lo que deja ver, que con ello, se derrotó a su más cercano contrincante, Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD. Ha tenido injerencia en las contiendas electorales de diversas entidades federativas y hasta de algunos municipios del país, a manera de que se alcance el triunfo del candidato que más le convenga a sus intereses políticos y económicos. Traicionó a su propio partido en su momento, el PRI para favorecer al PAN durante el gobierno de Fox, artimañas que aplica según su conveniencia [...]. La presidenta del SNTE se maneja sin restricciones [...]. La profesora Gordillo, se encargó de dañar la suerte del PRI. Primero le dio alas a Montiel para que se presentara como aspirante presidencial. Luego lo ayudó a ganar entre los contendientes del TUCOM. Finalmente —cuando ya estaba en plena competencia— fue ella la que filtró a la prensa las fotos y los documentos que señalaron a este personaje como un corrupto, hechos que son señalados en el libro *La traición*, de Roberto Madrazo Pintado [...].

Según información obtenida gracias al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), al sindicato magisterial se le entregan anualmente alrededor de 900 millones de pesos por concepto de cuotas cobradas sobre las fichas de pago de los profesores. Algunos de los militantes del CNTE insisten, sin embargo, en que se trata de una cantidad superior [...]. Maneja intereses bancarios y otros ingresos por diversos negocios, centros vacacionales, tiendas sindicales y demás inversiones e ingresos y no le rinde cuentas al pueblo sobre el origen, manejo y destino de esos recursos, hay vacíos legales, complicidad y solapamiento del gobierno, lo que desemboca en actos de corrupción e impunidad.²³

²³ Ricardo Raphael, *Los socios de Elba Esther*, Planeta, México, 2008, diversas páginas.

La educación en México, en todos los niveles de enseñanza, se ha ejercido con muy bajo espíritu de servicio por profesores, sindicatos y autoridades educativas; ha sido obstaculizada por intereses partidistas, corruptelas y deficiencias. Los sindicatos magisteriales tienen gran parte la culpa, ante la cadena de mafias y complicidades de sus líderes que actúan en contubernio con partidos políticos, gobernantes en turno y dueños del poder económico, cáncer que llega hasta las universidades e institutos tecnológicos públicos y privados, los que en su conjunto, por medio de la demagogia y el engaño, han traicionado el espíritu del artículo 3o. constitucional, sin cumplir con su sentido filosófico, jurídico y de bienestar social de los mexicanos. No se ha sabido darle su justa dimensión al postulado democrático para combatir las grandes desigualdades entre pobres y ricos, luchar contra la ignorancia, el fanatismo y sus efectos; para lograr el aprovechamiento y reparto equitativo de los recursos naturales y la riqueza pública; para preservar la integridad de la familia y la dignidad de todos los seres humanos mediante una mejor convivencia social; para combatir la inseguridad pública, frenar las corruptelas en sus diversas manifestaciones y ámbitos, la delincuencia organizada y la impunidad; en resumen, para impulsar de manera equitativa el desarrollo político, económico y social del país.

El gran pecado de los líderes sindicales es haber mezclado las tareas educativas con intereses partidistas, o hacer el papel de incondicionales subordinados a la clase patronal, rectores, directores y autoridades educativas. Otro grave daño son los objetivos mercantilistas de escuelas, universidades e institutos tecnológicos privados que abundan por todas partes y sin el debido control oficial y fiscal, que no dejan de impartir una pésima enseñanza en todos los niveles y grados de estudios (desde primaria hasta posgrado) a costa de vender buenas calificaciones, otorgar constancias de estudios, certificados, diplomas y títulos profesionales de licenciatura, maestría y doctorado. Lucran y obtienen jugosas ganancias sin estar sujetos a la fiscalización e información pública, por lo que es indispensable regular y poner orden a la brevedad posible dado que vivimos un Estado de Derecho y no se deben permitir más abusos, deficiencias y corruptelas en ese sector.

Conocemos, mediante diversas informaciones periodísticas y estudios sobre vicios y abusos de los líderes magisteriales (Carlos Jongitud Barrios y Elba Esther Gordillo), de sus contubernios con los últimos

presidentes de la República, gobernadores, autoridades educativas de todas las esferas de gobierno, con partidos políticos y otros grupos representativos, quienes han pisoteado los postulados del artículo 3o. constitucional, y no han sabido diseñar un modelo educativo congruente con las exigencias sociales propias del momento histórico que les ha tocado dirigir los destinos de la enseñanza en México. No han sabido superar deficiencias, carencias, ni combatir corruptelas de ese entorno, por el contrario, las han implementado, lo que obstaculiza la razón de ser de la educación pública.

Sabemos que son ancestrales los rezagos educativos y se corrobora con encuestas internacionales que se han hecho en la primera década del siglo XXI, tanto en educación básica, media superior, superior y posgrado, pues los planes, programas, métodos de enseñanza y la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje dejan mucho que desear; la improvisación, el elitismo político en todos los grados y centros de estudio son severamente cuestionados; la falta de vocación y espíritu de servicio por la docencia, el hábito por el estudio e investigación de profesores y alumnos no se evalúan como debe ser en cada semestre. La politización de la enseñanza es uno de los grandes dilemas en la actualidad; por las graves deficiencias de las escuelas, universidades e institutos tecnológicos tiene que haber un mayor control oficial y en su caso aplicarles medidas represivas. Éstas y otras corruptelas y vicios son parte de los obstáculos que sufre la educación pública en México, a los que deben enfrentarse las autoridades educativas de todos los ámbitos de gobierno sin titubeos, complacencias o complicidades, para salir de los rezagos y las crisis que arrastran desde hace algunas décadas, de lo contrario, no habrá posibilidades de elevar la calidad y alcanzar la excelencia educativa en el país.

En México, por tradición, se ha pretendido combatir las diversas manifestaciones de la corrupción mediante la aplicación de normas jurídicas para prevenirla, restringirla, castigarla y eliminarla, pero todas ellas han sido muy discutibles desde los puntos de vista de la legalidad y la ética; no hay cultura ni respeto por ambas cuestiones y la población no se siente obligada a cumplir con las buenas acciones que le impone el deber ser y hacer para no dañar a nadie, vivir honestamente, respetar los derechos de cada persona o para darle a cada quien lo que le corresponde. En resumen, no hay la menor preocupación por desterrar los vicios, excesos, abusos o atentados a

los derechos humanos en los comportamientos individuales, familiares, sociales, públicos y privados.

Las medidas de prevención, control y sanción en Federación, entidades federativas y municipios han sido infructuosas, porque ha faltado voluntad política y deseo personal y colectivo para cambiar de comportamiento. El combate a tal fenómeno sólo ha quedado en el discurso político, buenas intenciones, abundancia de leyes y reglamentos, organismos y dependencias creadas para ese efecto que han resultado un fracaso, porque en su propio seno se ha dado lugar a otras corruptelas, y a fin de cuentas hay simulación, engaño y traición a los intereses sociales, lo que deja ver que cada vez es más grave y preocupante la descomposición en los comportamientos humanos de todos los sectores de la colectividad. Los cambios buscados y deseados sólo se alcanzarán en la medida en que se castigue toda corrupción y se eduque de la mejor manera a las nuevas generaciones para que sepan conducirse a la luz de la cultura de la legalidad y la ética.

En los rubros en los que esta plaga hace cada vez más estragos, a pesar de cambios de personal, nuevas leyes y reglamentos, promesas y programas de gobierno que cuentan con un aparato burocrático de control, fiscalización, procuración y administración de justicia, están los siguientes: licencias, permisos, autorizaciones, concesiones, tránsito, transporte, seguridad pública, delincuencia organizada, Ministerio Público, juzgados y tribunales, aduanas, sindicatos, sistema educativo, partidos políticos, contiendas electorales, servicios médicos, migración y pasaportes, negociación de puestos públicos relevantes, cuotas de poder, nepotismo, amiguismo, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, contratos administrativos y actualmente están tomando fuerza los asuntos ambientales, uso de las computadoras y el internet, entre otros ejemplos.

El hecho de que muchos de los actos corruptos reflejan costumbres, tradiciones, formas de vivir, de conducirse y de ascender al gobierno, así como hacer otra diversidad de acciones, significa en parte que ese fenómeno es cultural; pero también es el resultado de las propias debilidades, flaquezas, ambiciones y egoísmos del ser humano en general; de la fragilidad de nuestro Estado de Derecho, de la falta de respeto por la legalidad y de principios morales en el seno personal, familiar, social e institucional; del predominio de los vicios y rezagos tradicionales del sistema político y de gobierno imperantes en el país, de una

democracia incipiente en el que imperan las decisiones de caciques, dueños del dinero, monopolios de la industria y el comercio, partidos políticos, demagogia, mentira y engaño, obtención de puestos, riquezas o fama a toda costa sin escrúpulos y sin respeto por los derechos humanos. Hay quienes aseguran que la diferencia entre el México de leyes y el informal no depende del carácter, la naturaleza y el temperamento de los mexicanos sino de nuestra incapacidad para darle eficacia a un auténtico Estado de Derecho.



Capítulo 3

Precedentes legales y responsabilidades oficiales

IDEAS ORIGINALES

Es una ironía hablar del combate a la corrupción en un país como México, en donde se han tenido muchas manifestaciones de dicho fenómeno adverso a los principios morales y jurídicos; es un asunto lleno de contradicciones, polémicas y adversidades, pues en cierta medida gran parte de los problemas sociales, económicos y políticos que se han padecido en el devenir de la historia tienen su origen en la corrupción, por eso no resulta tan disparatado lo que han dicho algunos acerca de que “la corrupción somos todos”.

Es cierto que se han tenido adversidades que son ajenas a los comportamientos de los mexicanos, como las invasiones de países poderosos en nuestro territorio, por ejemplo, la intervención estadounidense y la guerra contra los franceses, ocurridas a mediados del siglo XIX. En el caso de nuestros vecinos del norte, se trató de un atentado infame a la soberanía nacional, ya que el enemigo resultó ser muy superior a las fuerzas y recursos de los mexicanos y lo que se perdió no dejó de ser una desgracia para un país débil que acababa de nacer a su vida independiente e institucional. Sin embargo, en ese entonces ya se manifestaban las adversidades de la corrupción, escenificada por gobernantes torpes, ambiciosos y carentes de tenacidad, autoridad moral y política para defender los intereses nacionales, aun a costa de su propia vida en caso necesario. En cuanto a Antonio López de Santa Anna, la historia nos

revela que ese episodio triste ocurrió en mala hora ante el deseo expansionista, desmedido y arbitrario del enemigo y la carencia de gobernantes y militares de calidad institucional, que no supieron hacerle frente a la empresa que tuvieron en sus manos.

Pero la corrupción se remonta más atrás. En efecto, los estudiosos aseguran que durante el régimen colonial existieron varias manifestaciones, entre las que se encuentran las ventas de cargos públicos, que se adjudicaban al mejor postor; los despojos de los conquistadores y encomenderos sobre las tierras de los naturales; los trabajos inhumanos para esclavos; ciertas prohibiciones y limitaciones para los indígenas en su entorno social y familiar y para algunas actividades económicas; las fuertes cargas impositivas que estuvieron muy alejadas de la justicia fiscal en perjuicio de la economía de quienes las soportaban; el desvío de fondos públicos de los recaudadores y administradores tributarios, entre otras corruptelas que fueron expresadas con frecuencia por los afectados y que se recalcaron con el inicio de la Guerra de Independencia en 1810.

Como medio de control y fiscalización de los fondos públicos y de otros bienes de la Corona, el octavo volumen de la *Recopilación de las Leyes de Indias* contenía las disposiciones legales conducentes. Ya desde entonces se revisaba la actuación de los servidores públicos, lo que se hacía al momento de separarse del cargo, y en caso de encontrar alguna irregularidad se aplicaban distintas sanciones, entre otras, la multa y la pena privativa de libertad; también se practicaban visitas de inspección en las oficinas de gobierno para conocer el desempeño del cargo. La rendición de las cajas reales tenía estrecha relación con la fiscalización de las actividades de los oficiales reales (tesorero, contador, factor y veedor) que se encargaban de manejar los recursos oficiales, como las contribuciones. Dichos oficiales tenían bajo su custodia la caja real, en la que se depositaban los ingresos tributarios y atendían la contabilidad de ingresos y egresos. El Consejo de Indias tenía a su cargo la fiscalización de las actividades del gobierno.

De muy poco ha servido contar con un sistema normativo que intentó frenar los abusos y prácticas mafiosas, inmorales y muy alejadas de la cultura de la legalidad. Es así como la historia nacional nos demuestra que a partir de que México se instituyó como nación independiente ha creado un sistema jurídico que frecuentemente se ha pisoteado, al omitirlo y burlarlo, o simplemente sus gobernantes no

han contado con la suficiente autoridad y voluntad política para poner orden en las relaciones de gobernantes y gobernados. Los que han detentado el poder han aplicado las normas jurídicas a su conveniencia política y económica y le han dado la interpretación propicia a sus intereses personales, familiares o de grupo; asimismo, las han modificado para lograr satisfacer sus ambiciones, más que velar por las causas y reclamos superiores del país.

El caudillismo, los cacicazgos, la lucha de facciones, el arribo al Gobierno por medio de la fuerza, golpes de Estado, asesinatos, frecuentes levantamientos armados, dictaduras son un fiel reflejo de la fisonomía de los gobiernos que condujeron el país durante el siglo xix y principios del siglo xx. Desde entonces encontramos un sistema jurídico que no ha dejado de hablar del combate a la corrupción, lo que sólo ha sido un adorno y una burla para el pueblo, carente ante todo de eficacia institucional y de principios morales en la práctica.

Hay quienes aseguran que las prácticas de la corrupción y su combate han estado presentes desde las primeras manifestaciones de la organización social y que se implementaron con el surgimiento del Estado como una forma superior de dicha organización. San Agustín de Hipona decía que la corrupción se encontraba presente en el pecado original, que era propia de la naturaleza del hombre, inherente a él desde su propio nacimiento, y que se podía desterrar con la devoción, la fe y el respeto a los principios religiosos para arribar dignamente a la Ciudad de Dios.

Otros dicen que todo poder tiende a corromperse y que flaquezas, debilidades, principios morales y jurídicos se deben a las desviaciones del comportamiento individual.

El poder genera en el hombre el deseo insaciable de más poder, valiéndose para ello de todos los recursos lícitos e ilícitos a su alcance, lo que es una manifestación de corrupción y descomposición de su conciencia, comportamiento que a fin de cuentas no deja de ser contrario a los intereses familiares de un grupo determinado o a los propios fines del Estado.

Platón decía que el origen de la corrupción lo encontramos en una deficiente educación en el ser humano, que no le permitía desarrollar plenamente sus virtudes sociales. La principal virtud de dicha especie era alcanzar el bienestar colectivo de la *polis* (ciudad) y de ella dependía el bienestar particular. En Roma, las deficiencias de su administración

pública, el autoritarismo y las ambiciones de sus autoridades los condujeron a ciertas prácticas de corrupción con el abuso de poder y el desvío de recursos del erario público para el lujo, suntuosidad y provecho personal de sus gobernantes, mediante una doble moral para ocultar sus artimañas.

Amaya Barón expresa:

En Roma la única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades posibles de la autoridad, radicaba en la acusación del funcionario, cuando expiraba el término de su cargo, lo cual de ninguna manera implicaba un derecho público individual, pues éste es un obstáculo jurídico, cuyo titular es el individuo, frente al poder público, el que tiene siempre que respetarlo, mientras que la mencionada acusación era un acto inicial de una especie de juicio de responsabilidades incoado en contra de la persona física que encarnaba a la autoridad, y nunca un dique a la autoridad de ésta, la cual en dicha hipótesis se presumía ya desplegada. Además, el juicio de responsabilidad tiene como finalidad esencial sancionar al funcionario público y nunca implica una verdadera protección del gobernado frente al gobernante, como lo es en la garantía individual.¹

LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

La Constitución expedida por las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, estuvo vigente en Nueva España durante la Guerra de Independencia; en su artículo 131 encontramos precedentes del combate a la corrupción de los servidores públicos al disponer, por un lado: “que es facultad de las Cortes examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos”, y por el otro: “hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos”; se trata de formas de control y fiscalización de los ingresos públicos de la Corona española y de sus dominios, así como de fincar las responsabilidades que procedan y aplicar las sanciones respectivas. El artículo 226 del mismo cuerpo legal indicaba: “Las Cortes fincarán responsabilidades a los Secretarios de Despacho por las órdenes que autoricen en contra de la Constitución o las leyes”. No se aclara qué tipo de responsabilidades podían aplicarse, pero se deja entrever que ya había

¹ Mario Ismael Amaya Barón, *Procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Editorial Ángel, México, 2004, p. 140.

un medio de control de los actos de autoridad que no se ajusten al marco jurídico conducente. En los artículos 228 y 229 de la misma compilación se habló de la declaración de procedencia por las cortes para iniciar el juicio respectivo ante el Supremo Tribunal para juzgar a los secretarios de despacho.

La *Constitución de Apatzingán*, del 22 de octubre de 1814, identificada como Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, a pesar de que no estuvo en vigor dada la situación conflictiva que se padecía en ese entonces, estableció importantes disposiciones para fiscalizar y controlar los ingresos y egresos públicos, incluso para fincar responsabilidades en contra de los servidores públicos por sus acciones ilegales e inmorales. En sus artículos 216 y 217 se dispuso que los miembros del Supremo Congreso no podían integrarse al Tribunal de Residencia sino hasta dos años después de su separación del cargo, y para quienes hubieran formado parte del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia tendrían que encontrarse separados de sus cargos tres años antes de que fueran designados miembros del Tribunal de Residencia, además de haber tenido buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo, entre otros requisitos visibles en sus artículos 52 y 53, que eran propios para ser diputados del Supremo Congreso o secretarios del Supremo Gobierno. Se contemplaba un juicio de residencia en contra de actos de los integrantes de dichos organismos públicos, haciendo las veces de acusador el Supremo Congreso y como dictaminador o sancionador el Tribunal de Residencia.

El acta constitutiva y la Constitución federal de 1824 contemplaban delitos como el de traición a la independencia nacional y el cohecho contra servidores públicos; se habla también de las responsabilidades contra altos funcionarios por contravenir las disposiciones de la misma Constitución, así como de la facultad de la Corte Suprema de Justicia para conocer de delitos cometidos por el presidente de la República, diputados, senadores, gobernadores y secretarios de Despacho; por separado se reguló lo del juicio que debería seguirse contra integrantes de dicha Corte y otras cuestiones relativas para la integración del Congreso General, como gran jurado para acusar y juzgar actos de altos funcionarios públicos, a fin de ser separados de sus cargos y, en su caso, para ponerlos a disposición de las autoridades judiciales si se les comprobaba la comisión de algún delito. Dicho procedimiento se equiparaba a lo que en la actualidad se conoce como **declaración de procedencia**.

Hay otros precedentes en la Constitución centralista de 1836 sobre la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios de la Federación, indicándose las formalidades para el juicio de procedencia, la destitución del cargo y de la intervención de los tribunales competentes en caso de delitos del orden común, normas que sólo fueron un adorno, ya que las corruptelas e impunidad desde entonces eran comunes, no se castigaba a los que cometían ilícitos en los rubros de dichas responsabilidades.

Del texto de la Constitución federal de 1857 se desprende que se trató de castigar las omisiones, desviaciones, irregularidades y delitos de los altos funcionarios públicos. Por esa razón se destinó su Título IV, artículos 103 a 108; para regular la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, de donde se desprende que los diputados del Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son por infracciones a la Constitución y a leyes federales. Lo es también el presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Tal cuerpo constitucional habla de delitos de orden común y de delitos oficiales de los funcionarios públicos que han sido indicados, pero no se hace una distinción de un caso ni del otro y tampoco se comprende a los catalogados como empleados inferiores o auxiliares, a los que en la actualidad se les identifica como **servidores públicos de menor jerarquía o auxiliares**. En ese entonces no se regulaba la responsabilidad administrativa y no se hacía una distinción clara entre responsabilidad política, penal y civil, omisiones que fueron subsanadas en la legislación conducente hasta después de la segunda mitad del siglo xx. Los vicios y la falta de eficacia para sancionar las corruptelas de quienes han desempeñado un empleo, cargo o comisión en alguna de las esferas de gobierno han seguido repitiéndose e implementándose hasta nuestros días.

Para juzgar la configuración de delitos del orden común, conforme a la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión se erigía en gran jurado para declarar por mayoría de votos si hay o no lugar para proceder contra el acusado; en caso negativo, no había lugar para un procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaba separado

de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En los delitos oficiales, conocía el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia; si ésta era absolutoria, el funcionario público continuaba en su cargo, y si era condenatoria, se ordenaba separar de inmediato al acusado, y si había de por medio un delito del orden común, se instauraba ante la autoridad judicial competente el procedimiento penal respectivo.

Al hacer un análisis sobre el tema de la responsabilidad que nos ocupa, Tena Ramírez asevera:

Hasta hoy la responsabilidad, no solamente de los altos funcionarios de la Federación, sino también de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz, imposible. De un lado la influencia de ellos, fortificada tras de fórmulas dilatadas y embarazosas, y de otro la dificultad nacida por complicar la suspensión o destitución del funcionario acusado, como la pena común o criminal, han hecho que unas veces el jurado de acusación tema declarar la formación de causa, y otras el de culpabilidad, o el de sentencia, se resistan a calificar el hecho o a la aplicación de la pena. Si el juicio político no se contrae exclusivamente a los delitos de éste género, sino que comprende también cualesquiera otros, con tal que hayan sido cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales, tiene por lo menos la ventaja de que su sentencia debe limitarse a retirar del poder, o de las funciones de su encargo, al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular, y sometiéndolo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que haya incurrido, o bien para la indemnización de los perjuicios que haya causado. El juicio político es además el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, que se pueden calificar y probar en un proceso con todas sus formas, por omisiones o descuidos, por ineptitud o por otras causas negativas, ha perdido la confianza popular, infunde recelos y sospechas, es un estorbo a las mejoras y progresos o guarda una conducta o sigue una política incompatible con la tranquilidad, con las instituciones o con el bien del país.²

Por lo que toca a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, su dictamen respectivo fue aprobado el 30 de enero de dicho año por los integrantes del Congreso Constituyente reunidos en la ciudad de Querétaro; en la mañana del día 31 se firmó dicha Constitución y por la tarde se rindió la protesta por los mismos constituyentes y por el primer jefe del Ejército Constitucionalista y presidente

²Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, Porrúa, México, 1971, p. 550.

de México. Venustiano Carranza prometió “guardarla y hacerla respetar”. Fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entró en vigor el 1o. de mayo de ese año; su texto original ha sido tocado, modificado, adicionado y cambiado en muchos de sus preceptos, más que por necesidad social, por una conveniencia de los gobernantes en turno, sin desconocer las actualizaciones y adecuaciones que sí han sido indispensables para hacerla congruente con las exigencias del país; aun así no deja de padecer rezagos, lagunas, incongruencias y absurdos normativos. Qué ironía hablar de Estado de Derecho cuando no se sabe y no se quiere respetar el marco jurídico positivo.

Para el tema en cuestión, los preceptos constitucionales elementales, que van enfocados a combatir la corrupción en el sector público, son atendidos en el Título Cuarto, artículos 108 al 114, de la ley suprema en vigor, la cual reitera algunas disposiciones de la Constitución federal de 1857; originalmente se denominó a dicho título “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, igual que su predecesora; en la actualidad tal título se llama “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”; esta innovación va más de acuerdo con los objetivos de la democracia, pues se suprimieron las expresiones *funcionarios* y *empleados públicos*, dado que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de la Federación, entidades federativas y municipios debe reputarse como **servidor público**, el rango y jerarquía debe aclararse en la legislación ordinaria respectiva. Es así como en las citadas normas constitucionales encontramos las bases elementales de las responsabilidades: política, administrativa, penal y civil.

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

He aquí lo que señala Fanny Pineda sobre la responsabilidad de los servidores públicos:

La responsabilidad del Estado es la obligación que tiene de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que

desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas. En términos generales el régimen jurídico mexicano acepta la responsabilidad del Estado, pero en forma y extensión tan limitada que debe afirmarse que en la práctica equivale a una falta total de ella. Esta falta de reconocimiento se funda en la idea de soberanía y en el supuesto de que el Estado siempre actúa dentro de los límites del derecho, y que por lo mismo, la actividad estatal no puede considerarse ilícita.³

En un régimen democrático todos los servidores públicos deben actuar bajo el principio de legalidad, esto es, deben ceñir todos sus actos a las leyes y reglamentos que establecen la función que desempeñan, mirando siempre por el bien común, con un espíritu de solidaridad para los altos fines del Estado. Jamás se debe actuar dentro de los poderes públicos en beneficio personal al anteponer intereses particulares al interés público local o nacional que estén obligados a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de sus facultades que integran la competencia y, en caso de desobediencia, negligencia, descuido, torpeza, desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, nuestro Estado de Derecho estatuye a favor de los gobernados los medios jurídicos para impugnar las actuaciones arbitrarias e ilegales de los servidores públicos, incluido un sistema de responsabilidades de diversa índole que deben hacerse efectivas, ya sea a instancia, de parte o de oficio, según lo establezcan los propios mecanismos jurídicos conducentes.

La falta de cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos en todos los niveles o jerarquías desde el presidente de la República hasta los más modestos empleados públicos, que se identifican como simples auxiliares, produce una serie de responsabilidades que la propia legislación federal, estatal y municipal permite identificar según su gravedad, falta o tipo de infracción, y deben ser fincadas en el terreno práctico por las propias autoridades. Tribunales judiciales o administrativos competentes, bajo el principio de legalidad, se encargan de fundar y motivar la clase de responsabilidad, como la sanción aplicable para cada caso particular. Es así como la doctrina y la legislación del derecho administrativo tratan las siguientes responsabilidades: política, administrativa, penal y civil; esta última ha sido motivo de discusiones, contradicciones e imprecisiones,

³ Fanny Pineda, "Responsabilidad del Estado", en *Diccionario jurídico mexicano*, t. VIII, Porrúa, México, 1985, pp. 47 y 48.

dados los intereses políticos que se han manifestado a lo largo del tiempo y que hasta nuestros días sigue la incertidumbre jurídica y práctica.

Cada gobernante ha tratado de imprimir su propio sello político para darle más eficacia a las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, aunque se ha notado más el sentido demagógico que un verdadero cambio institucional, pues hasta nuestros días se sigue concibiendo este tema como un catálogo frío de los deberes burocráticos y no como una expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna. Basta citar algunas ideas del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, correspondiente al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, en el cual resulta visible lo siguiente:

En cumplimiento del mandato constitucional y con base en la consulta popular, la modernización de la gestión pública debe acompañarse de criterios nuevos y más pertinentes para la rendición del desempeño público, tanto de las instituciones, como de los individuos, por lo que debe procurarse la probidad y la rendición de cuentas en el servicio público, en una lucha frontal contra las causas y los efectos de la corrupción y la impunidad.⁴

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* deja asentado que:

Se debe erradicar la corrupción y la impunidad, y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la Administración Pública Federal [...] mediante la promoción de una cultura de la legalidad [...]. Elevar la calidad de los servidores públicos para evitar conductas indebidas, mediante la instrumentación de normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y abuso de autoridad en la prestación de servicios públicos [...] lograr un cambio de actitud garantizando la profesionalización y honestidad [...]. Otras líneas a seguir son: controlar y detectar prácticas de corrupción; sancionar conductas ilícitas; transparencia en la gestión pública; darle más eficacia a las responsabilidades administrativas, penal, política y civil de los servidores públicos.

El artículo 109 de la Constitución política federal sienta las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como locales, a saber:

⁴*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En esa virtud, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, expedida el 30 de diciembre de 1982, estatuye dos responsabilidades, que son la política o constitucional y la administrativa.

Una nueva ley en dicha materia, que regula sólo la responsabilidad administrativa, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002, para entrar en vigor al día siguiente; se limita a regular lo concerniente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Federación, con modestos cambios legislativos, dejando ver cierta imprecisión en lo referente a sanciones administrativas, al procedimiento administrativo y medios de defensa operantes en contra de dichas sanciones; no es ilustrativa y es visible la carencia de técnica legislativa.

La responsabilidad política de servidores públicos federales, y lo conducente a la administrativa y política de los que prestan sus servicios en el Gobierno del Distrito Federal, siguen regulándose en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* de 1982, que aún sigue vigente de manera parcial. Considero que esta situación provoca confusiones e incongruencias, por lo que es deseable que se formule tanto una ley acerca de las responsabilidades políticas de la Federación, como otra, relativa a las responsabilidades administrativas y políticas del Distrito Federal.

Para hablar de responsabilidad penal de los servidores públicos es necesario remitirnos al Código Penal federal y el del Distrito Federal, para identificar las conductas y el tipo de delito en que pueden incurrir los servidores en cuestión, así como la sanción aplicable según su gravedad. La responsabilidad civil será analizada a la luz de la legislación civil federal.

En ese orden de ideas, debo advertir, que dichas responsabilidades, no han alcanzado la eficacia esperada, por la propia corrupción imperante en el sector público, por las lagunas jurídicas que han predominado en la Constitución política federal y en las leyes específicas en la misma materia, de todos los ámbitos de gobierno.

Tratándose del presidente de la República, es indudable, que está muy protegido en nuestra ley suprema, desde la Constitución federal de 1857, solo puede ser condenado por delitos graves del orden común y por traición a la patria (*véase* artículo 108), cuando lo correcto, es que debe ser castigado por cometer cualquier tipo de delito, previa declaración de procedencia por el Congreso de la Unión, porque se le debe juzgar como a cualquier ciudadano. Tampoco se regula en la misma Constitución, el juicio en su contra por responsabilidad política, es otra laguna que también debe subsanarse; tiene que quedar obligado legalmente, a presentar su declaración patrimonial, al inicio del cargo, anualmente y al concluir su gestión; así como quedar sujeto a la fiscalización respectiva por la Auditoría Superior de la Federación, para corroborar el origen y crecimiento de su patrimonio, aclarándose las sanciones que deben aplicársele si se prueba su enriquecimiento ilícito.

También es básico que se tenga un control patrimonial de los ex presidentes, gobernadores y ex gobernadores, sus esposas, hijos, hermanos, otros parientes cercanos y amigos íntimos, que puedan ser prestanombres, para efectos de poder fincarles responsabilidades administrativas y penales, cuando incurran en delitos como: cohecho, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, fraude y otros, con el fin de acabar con los graves daños que le hacen al patrimonio de los mexicanos, finanzas públicas y a la sociedad en general.⁵

⁵Narciso Sánchez Gómez, *Primer curso de derecho administrativo*, Porrúa, 5a. ed., México, 2009, pp. 433 y 434.

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Es la que se finca a los altos servidores públicos en el artículo 110 de la Constitución política federal, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, como es el caso del ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal, estatal, del Distrito Federal o cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales.

Se hace valer ante el Congreso de la Unión mediante el juicio político y, en ese particular, por mandato constitucional tiene acción o facultad de iniciar la demanda respectiva cualquier ciudadano de la República mexicana, mediante la presentación de los elementos de prueba que la justifiquen.

El artículo 114 de la Constitución establece que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo o dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Cabe aclarar que el juicio político anteriormente se usó para proteger lo que se conoció como **fuero constitucional**, institución que tiene como propósito proteger la función pública para evitar presiones o abusos en contra de altos funcionarios del gobierno, sobre todo para no ser detenido o privado de su libertad durante el tiempo en que desempeñe su encargo ante amenazas, calumnias o difamaciones de enemigos políticos o de gente mal intencionada, que pretenden poner en evidencia a ese trabajador del Estado, aunque cabe aclarar que en la actualidad dicho juicio político lleva el mismo sentido, "proteger a los altos funcionarios públicos" por las mismas razones o circunstancias que ya se citaron.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política están enunciados en el citado artículo 110 de nuestra ley suprema y ellos son: los senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de Despacho, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República, procurador general de justicia del Distrito Federal, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, Magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, consejeros de la Judicatura del Distrito Federal; consejero Presidente, consejeros Electorales, secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Federal Electoral, directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, los diputados locales, magistrados de los tribunales Superiores de Justicia, y en su caso los miembros de los consejos de las Judicaturas locales, también podrán ser sujetos de juicio político de índole federal por violaciones graves a la Carta Fundamental del país y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las sanciones aplicables en los juicios políticos respectivos consistirán en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público dentro del plazo que marque la ley respectiva, pudiendo ser desde uno hasta 20 años.⁶

Una mayoría de denuncias o demandas presentadas ante la Cámara de Diputados no han prosperado, porque han carecido de las pruebas y elementos suficientes para fincar tal responsabilidad política; en algunos casos existe de por medio la calumnia, mentira o la difamación, ante lo cual las denuncias respectivas son desechadas, sobreesídas o declaradas improcedentes en el proceso de instrucción o antes de llegar a él; esto nos revela que ha faltado seriedad en la tramitación del juicio político y sólo ha sido un adorno jurídico, un tema demagógico e ineficaz en la vida institucional, porque no ha dado los resultados esperados o simplemente se bloquean u obstaculizan las denuncias conducentes por razones políticas o económicas para que no se castigue a quienes han cometido alguna falta política grave. También puede suceder que no se haga ninguna denuncia de la misma naturaleza contra altos servidores públicos que han incurrido en responsabilidad política

⁶*Ibid.*, pp. 435 y 436.

por las razones indicadas, como ocurrió durante los gobiernos de Echeverría, López Portillo, Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari, Zedillo, Fox y Calderón.

Para la sustanciación, resolución y aplicación de las sanciones pertinentes, la Cámara de Diputados se erige en jurado de acusación e instrucción, y la Cámara de Senadores hace el papel de jurado de sentencia. El artículo 110 constitucional señala que para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El procedimiento del juicio político y las formalidades legales de la secuela respectiva hasta dictar la resolución conducente se encuentran reguladas en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* de 1982, a la cual hay que remitirse para casos prácticos.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Se puede fincar a todos los servidores públicos de cualquier nivel y jerarquía por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, ilegalidad, parcialidad o injusticia.

Pretende ante todo darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado, mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el nombramiento o elección de una persona física para un cargo en alguno de los poderes federales, estatales o municipales, que por convicción y como un principio en el

desempeño de un servicio público todos los trabajadores del Estado sin excepción se ajusten a las normas del buen proceder.

Sin embargo, ante la posibilidad de que tales personas incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa, en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002, se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, incluyéndose las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar.⁷

Con ella se pretende preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, donde quedan claramente tipificadas las infracciones que se producen por la inobservancia de la disciplina administrativa, y como consecuencia se identifican las sanciones aplicables a cada caso particular, con sus características de validez y ejecutoriedad, y con los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación.

La regulación de la responsabilidad administrativa no ha sido desarrollada adecuadamente en nuestro país, sobre todo si nos remitimos a las leyes relacionadas con la materia que estuvieron vigentes hasta 1982, ya que inicialmente, este tema se encausó por los aspectos político y penal, y en especial para los funcionarios públicos, no así para el resto de servidores públicos; además la mayoría de nuestros tratadistas del derecho administrativo la han tratado muy someramente, dándole un enfoque más de carácter laboral que administrativo, y aun con lo que se ha logrado pienso que hace falta mucho por avanzar tanto en el ámbito legislativo como desde los puntos de vista político, técnico práctico, pues se requiere darle más eficacia y claridad a la legislación conducente y que su manejo para la aplicación de sanciones disciplinarias se haga con más verticalidad, cuidado y sobre todo un mayor apego al principio constitucional de legalidad para que las sanciones administrativas no sean motivo de frecuentes impugnaciones.⁸

Al tratar el tema en cuestión, Héctor Fix Zamudio argumenta:

En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o

⁷ *Ibid.*, pp. 440.

⁸ *Ibid.*, pp. 441.

de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público.⁹

El artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* preceptúa que:

Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de sanciones económicas y deberán, establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, reglamentaria de los preceptos constitucionales precitados, estatuye a los sujetos, el objeto, las obligaciones, las sanciones y el procedimiento para fincar las responsabilidades administrativas a los servidores públicos federales. En tal ley quedan excluidos los del Distrito Federal, quienes se siguen rigiendo por su antecesora de 1982, según lo ordena el artículo segundo transitorio de aquélla.

El artículo 7 de la ley conducente ordena:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rigen en el servicio público.

⁹ Héctor Fix Zamudio, *Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado*, Porrúa, México, 1984, p. 60.

En su artículo 8 se contemplan las obligaciones fundamentales que deben cumplir bajo el principio de legalidad, ya que la infracción a las mismas indiscutiblemente dará lugar a fincar responsabilidad administrativa al responsable, por ejemplo: falta de diligencia en el trabajo; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos; descuido de documentos públicos y la información pertinente; mala conducta y falta de respeto al público; agravios o abusos de los superiores para con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; no informar al superior del incumplimiento de obligaciones; ejercer funciones que no le correspondan; autorizar indebidamente, faltar al trabajo a un subordinado; hacer el nombramiento de una persona que se encuentra inhabilitada para la función pública; no excusarse del conocimiento de un asunto público cuando tenga impedimento para hacerlo; exigir dinero, gratificaciones, bienes, cosas o favores indebidamente a cambio de prestar un servicio público; intervenir en el nombramiento de una persona para ocupar una función pública teniendo interés personal en ello; no presentar su manifestación de bienes en el plazo que marca la ley; que un servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncian en contra de un desempeño público; los empleados de las contralorías internas se deben abstener de aplicar injustificadamente una sanción y ajustarse a lo previsto en la ley.

Las denuncias, acusaciones o quejas por responsabilidad administrativa deben presentarse por los particulares agraviados, o por el servidor público que tenga conocimiento de la infracción cometida por otro trabajador al servicio de la Federación, directamente y por escrito ante la Contraloría interna de la dependencia u organismo donde se encuentre adscrito el servidor público responsable de la falta que se le impute, acompañándolas con pruebas documentales y, en su caso, señalar las que sean operantes para demostrar la culpabilidad del infractor, para que con base en ellas se aplique la sanción pertinente.

Las sanciones administrativas

Para efectos de su aplicación, es fundamental respetar el principio de legalidad que rige todo acto de autoridad; fundar y motivar sus resoluciones, según la gravedad de la infracción cometida, así como el tipo de

sanción aplicable; debe existir adecuación entre un caso y el otro para que no se quebrante la vigencia del derecho, pero sobre todo, que esa medida disciplinaria no sea injusta, desproporcionada o arbitraria, que se sigan todas las formalidades del procedimiento legal para no dejar en estado de indefensión al infractor.

Los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer la sanción administrativa, para darle vigencia al principio de legalidad, son las siguientes: circunstancias económicas del infractor, nivel jerárquico, antigüedad, antecedentes en el trabajo, si se trata o no de un reincidente, hechos o actos que dieron motivo a la infracción, la gravedad de la falta, conveniencia de suprimir prácticas ilegales establecidas, condiciones exteriores y medios de ejecución, monto del beneficio obtenido, si lo hay, y daños y perjuicios causados.

Las sanciones administrativas consisten en: *a)* amonestación privada o pública; *b)* suspensión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año; *c)* destitución del puesto; *d)* sanción económica; *e)* inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, conforme a la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

El registro patrimonial de los servidores públicos federales

Se trata de una institución jurídica que tiene como finalidad conocer la riqueza, bienes, valores e ingresos que percibe o tiene un servidor público tanto en el momento de su ingreso a la función pública, como al permanecer en ella por más de seis meses, o bien, cuando renuncia o asciende.

Pretende llevar un control de aquellos servidores públicos que administran recursos, fondos, valores, bienes e insumos del Estado, que tienen trato con el público, incluyendo a los que ocupan puestos directivos, desde mandos medios hasta llegar a los de mayor jerarquía dentro de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de organismos constitucionales autónomos, organismos descentralizados y empresas públicas, para evitar que aumenten ilegalmente sus ingresos, acepten obsequios o exijan dinero, bienes o cosas a las personas que acudan a su oficina y necesiten de un servicio público, en los rubros de contratos

y concesiones, lo que puede dar lugar al tráfico de influencias, negocios turbios y a enriquecimientos ilícitos.

El enriquecimiento ilícito de los servidores públicos está prohibido legalmente en nuestro sistema jurídico mexicano, y en caso de ser descubierto por las autoridades competentes, los bienes o las riquezas adquiridas indebidamente a costa de un cargo público pasarán a poder del Estado por resolución de una autoridad judicial competente, al aplicarse la sanción conocida como **decomiso de bienes**, de acuerdo con los artículos 22, segundo párrafo; y 109, fracción tercera, tercer párrafo de la *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*, así como con el artículo 224 del *Código Penal* federal, este último claramente contempla el delito de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

Indudablemente, el registro patrimonial cobra importancia desde un punto de vista institucional y para el derecho administrativo; sin embargo, no se le ha dado la atención esperada, ya que en la práctica hay muchas irregularidades para el control de bienes, riquezas, valores e ingresos de los servidores públicos, porque no declaran correctamente lo que tienen cuando ingresan a la función pública; permanecen por largo tiempo en ella; ascienden de puesto o se retiran por renuncia o jubilación. Al alterar el valor, porcentaje o cantidad de bienes muebles e inmuebles, el dinero disponible, o no manifestar todo lo que debe quedar registrado, ya que tampoco se realiza una inspección cuidadosa de auditores para confirmar o corroborar lo declarado, omitido o alterado, tal declaración resulta una burla, omisión y adorno del marco jurídico respectivo. Como dichas manifestaciones no son dignas de credibilidad, veracidad y honestidad, lo que da lugar a que no se castiguen los casos de enriquecimiento ilícito, debe cambiar el mecanismo en cuestión, para darle más eficacia al registro y control de los bienes y recursos patrimoniales de los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno, si es que se quiere acabar con tanta corruptela, mentiras y engaños.

Todos los casos de enriquecimiento ilícito de servidores públicos debidamente comprobados, deben ser denunciados ante el Ministerio Público federal o local, según el caso, para que se inicie y se integre la averiguación previa conducente y se haga la consignación del asunto ante el juez penal competente. Este ilícito deja mucho que desear en la vida práctica, porque no se investiga como deber ser en la generalidad de los casos, ni se presentan las denuncias pertinentes, y no se aplican

las sanciones administrativas y penales que corresponden, por lo que muchos casos quedan en la impunidad.

LA RESPONSABILIDAD PENAL

Se configura cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas que se equiparan a delitos previstos y sancionados por la legislación penal. En ese sentido, la responsabilidad penal se materializa por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo de tales servidores, ya sea por apoderarse indebidamente de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas o por el ejercicio indebido de éstas; por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos a los que no tienen derecho, por disponer para provecho personal de dinero público, revelar asuntos secretos del Estado, usurpar funciones, encubrir ciertas conductas ilícitas y traficar influencias, entre otros.

La Constitución política federal es muy categórica al expresar en su artículo 109, fracción, II que: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal". En el *Código Penal Federal*, artículos 212 al 224, se establecen las figuras delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos, cuyos sujetos activos podrán ser sancionados con penas privativas de la libertad, con multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito. Los delitos en cuestión son: *a)* ejercicio indebido del servicio público; *b)* abuso de autoridad; *c)* coalición de servidores públicos; *d)* uso indebido de atribuciones y facultades; *e)* concusión; *f)* intimidación; *g)* ejercicio abusivo de funciones; *h)* tráfico de influencia; *i)* cohecho; *j)* peculado, y *k)* enriquecimiento ilícito.

Es necesario aclarar que existe la protección constitucional para los servidores públicos de alta jerarquía, para que no queden expuestos a detenciones arbitrarias o privaciones injustas de su libertad ante denuncias falsas o calumniosas. Se requiere la autorización previa de la Cámara de Diputados y un juicio que ahí se entabla con un sentido político debe resolver si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del acusado. El artículo 111 de la Constitución federal se conoce como

declaración de procedencia, y en la práctica se denomina **desafuero**. Consiste en destituir de un puesto público a un servidor público de alta jerarquía, para que pueda intervenir el Ministerio Público en la integración de la averiguación previa conducente, hacer la consignación ante autoridad judicial pertinente y ésta, a su vez, pueda instaurar el proceso penal a que haya lugar hasta dictar la sentencia respectiva.

El artículo 111 de la ley fundamental establece lo siguiente:

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su cargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El procedimiento para la declaración de procedencia se rige por lo estipulado en los artículos 25 a 29 y demás relativos de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* de 1982.

En la práctica es lamentable la presencia de impunidad. En diversos supuestos, los servidores públicos que incurren en delitos en contra de los poderes del Estados y de los intereses sociales no son denunciados, y menos aún castigados en las tres esferas de gobierno; diversas denuncias penales no son presentadas o éstas no prosperan ante las corruptelas y vicios de las autoridades de seguridad pública, procuración y administración de justicia, o simplemente por intereses económicos y políticos que obstaculizan su eficacia, porque hay falta de respeto y de cultura de la legalidad. Figuras delictivas como el cohecho, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, peculado y encubrimiento al crimen organizado, entre otros, no dejan de ser un adorno normativo y no vemos esperanzas de que cambie este triste panorama ante los vicios tradicionales que imperan en el entorno de dichas autoridades.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y PATRIMONIAL

La responsabilidad civil de los servidores públicos es aquella que se finca cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso los bienes o derechos dañados deben ser resarcidos o indemnizados, de conformidad con las normas jurídicas observables.

El daño que pueden causar los servidores públicos a los particulares, cuando obran en el ejercicio de sus funciones, puede ser de dos maneras: económico y de carácter moral. El primero consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del agraviado; el segundo debe entenderse como la afectación que sufre una persona física en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación o en su vida privada.

El *Código Civil Federal* estipula en su artículo 1910: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”. Artículo 1915: “La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios”.

Se trata de un tema contradictorio y polémico, que ha tenido altibajos sobre todo de carácter legal a consecuencia de los vicios y corruptelas de la propia burocracia; se ha tratado con tibieza, incertidumbre, y falta de eficacia en la práctica debido a la carencia, sobre todo, de precisión jurídica y de apoyo político del gobierno en perjuicio de los intereses del gobernado, sin perder de vista que los vicios y daños al patrimonio, al honor y a la vida privada han sido frecuentes y abundantes, ante la negligencia, la irresponsabilidad, el descuido o la torpeza en la prestación de algunos servicios públicos por parte del Estado.

El párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución federal, literalmente dispone: “En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. Es conveniente que se especifique de manera categórica la responsabilidad civil, o que sólo se trate de responsabilidad patrimonial del Estado. En 2002 se agregó un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, donde ya se puede hablar con más propiedad de **responsabilidad patrimonial del Estado**.

En sentido estricto, esta responsabilidad debe ser imputada directamente al Estado, porque los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan en nombre de los poderes públicos y no a título personal o individual, por lo que los daños que ocasionen a los bienes, derechos o intereses de los particulares deben ser imputados al ente público del que dependen, donde están adscritos, para que éste responda por ellos, inde-

pendientemente de la responsabilidad administrativa que el gobierno les pueda fincar por la ilegalidad de esos actos, conductas u omisiones.

El *Código Civil Federal*, en su artículo 1928, según su texto actual, dispone que: “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”.

Es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitaria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos en dicha materia. En relación con los daños y perjuicios que pueden ocasionarse por los servidores a particulares, conforme a nuestro sistema jurídico, la responsabilidad es de carácter patrimonial.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

El 1o. de enero de 2004 entró en vigor la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002, por la cual se modificó el Título Cuarto de la Constitución, que se denominó “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”; por ello, se adicionó el artículo 113 de dicho cuerpo legal, cuyo segundo párrafo reza lo siguiente:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Precepto constitucional, este último, que rigurosamente obliga al gobierno federal a responder de los daños y perjuicios que causen los servidores públicos a los particulares en el ejercicio de funciones públicas, que puede ser por torpeza, negligencia, ignorancia, dolo o mala fe, y que resulten afectados los bienes y derechos de los particulares. Esto último es muy genérico, por lo que debe vincularse con los intereses patrimoniales, profesionales, pero también con el honor, prestigio, reputación o sentimientos del agraviado, entre otros supuestos que deben ser claramente dilucidados en la ley que se expida sobre la misma materia.

Al tratarse de responsabilidad directa y objetiva, la dependencia, organismo o poder, donde esté adscrito el o los servidores responsables, debe asumir el deber de pagar los daños y perjuicios causados al agraviado de su propia partida presupuestal, que debe definirse anualmente; la objetividad nos da a entender que previamente al pago de la indemnización, se debe evaluar, cuantificar y definir, pericial y contablemente, los daños causados, la gravedad y su monto o forma de reparar la falta o lesión cometida.

La responsabilidad patrimonial del Estado debe quedar restringida a los casos en que su actividad ha sido irregular, esto es, cuando los servidores públicos no han cumplido el buen proceder, con dedicación, cuidado y esmero apropiados, o que los materiales, insumos, vehículos, aparatos utilizados no son los idóneos; que los trabajos técnicos u operativos no se han desarrollado con la debida pericia, profesionalismo, habilidad y destreza.¹⁰

Algunos sostienen, en cuanto a la responsabilidad:

Que ésta es objetiva, porque no se requiere acreditar culpa, ilicitud, falta de cuidado o impericia en el autor del daño, para que se genere la responsabilidad; basta la existencia del daño para que se produzca ésta; pero el daño va asociado con la inexistencia del deber jurídico de soportarlo, es decir, que no haya causas de justificación capaces de legitimar el daño. De esta manera se afirma, que la objetividad invariablemente va asociada con la producción del daño y que no debe haber causas que justifiquen su producción.¹¹

El decreto por el que se expide la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 2004, para entrar en vigor el 1o. de enero de 2005. A falta de disposición expresa en dicha ley, se aplicarán supletoriamente la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, el *Código Fiscal de la Federación*, *Código Civil Federal* y los principios generales del derecho. Lo más relevante es lo siguiente:

Art. 4. Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser

¹⁰ Narciso Sánchez Gómez, *op. cit.*, pp. 469 y 470.

¹¹ Juan Carlos Marín González, comp., *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa-ITAM, México, 2004, p. 174.

reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Los entes públicos federales, cubrirán la indemnización que se determine por responsabilidad patrimonial, conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar los programas básicos de gobierno. El Ejecutivo federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a la ley, deberá autorizar los traspasos de los montos presupuestales aprobados a las diferentes dependencias o entidades, cuando sea pertinente y se justifiquen. Los montos de indemnizaciones, que excedan del máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado, serán cubiertos en el siguiente (artículos 5 y 7).

La indemnización deberá pagarse al reclamante, conforme a las siguientes bases: *a)* en moneda nacional; *b)* podrá convenirse su pago en especie; *c)* se cuantificará conforme a la fecha en que se produjo el daño o lesión; *d)* en su caso, debe actualizarse su monto, al momento en que se ejecute la resolución de la indemnización respectiva; *e)* los entes públicos podrán cubrir su monto en parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes (artículo 11).

Los procedimientos por responsabilidad patrimonial se iniciarán a instancias de la parte agraviada, y podrá hacerse la reclamación mediante demanda presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según las disposiciones de la ley en estudio, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Código Fiscal de la Federación* y ley orgánica del mismo Tribunal.

Estatuye el precepto 21, del cuerpo legal que nos ocupa, que:

El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse, tomando en consideración los siguientes criterios: *a)* En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa efecto, entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y *b)* En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones y circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

De igual forma, las resoluciones que nieguen la indemnización, o que su monto no satisfaga las exigencias del demandante, también serán impugnables en el mismo tribunal y, llegado el caso, mediante el juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal. El derecho a reclamar el pago en cuestión prescribe en un año, el cual se computará a partir del día siguiente en que se produjo la lesión patrimonial o a partir de que cesaron sus efectos. La de índole físico, psíquico o moral será de dos años (artículo 25).

No desconocemos el avance legislativo precitado; sin embargo, en un país que no es dado a la cultura de la legalidad y al cumplimiento del deber, quedamos con la duda y nos preguntamos: ¿en qué medida se está aplicando con eficacia la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*? Hay inseguridad jurídica sobre este particular. En las entidades federativas y municipios las situaciones imperantes son más preocupantes, en su mayoría no se cuenta con un cuerpo legal similar al comentado y los abusos oficiales en perjuicio de los intereses patrimoniales y morales de los particulares cada vez son mayores; quedan en la impunidad muchas violaciones a los derechos humanos.



Capítulo 4

Otros tópicos de la corrupción

LA CORRUPCIÓN EN LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN

En México, la **televisión** se ha desarrollado de una manera centralizada, casi monopólica, controlada en su mayor parte desde la capital del país; además, no deja de ser un importante recurso de poder, como un actor político ligado a los gobernantes en turno y a los partidos políticos mayoritarios, lo que constituye un obstáculo para el desarrollo y avance de la democracia.

Al finalizar el siglo xx, el compromiso de la televisión con el partido dominante fue cediendo ante el reclamo de la sociedad por una mayor equidad en el desempeño de sus tareas propias, que contribuyeran como le corresponde, en el ejercicio de la democracia, y para que se convirtiera en uno de los principales soportes del espacio público de los mexicanos, sin distinción de partido político, religión, posición económica o ideológica.

Sin embargo, en la actualidad es muy discutible el papel de la televisión, por la influencia de los monopolios (Televisa y Televisión Azteca) en que se sustenta, a la sombra del gobierno, lo que contrasta con los objetivos de la equidad, libre concurrencia y competencia, y viola gravemente el espíritu de nuestra ley suprema (artículo 28). Se trata de un fenómeno de corrupción que no han sabido frenar los poderes

Ejecutivo y Legislativo de la Federación, adversidad que requiere reformas inmediatas de su marco jurídico para privilegiar el orden público y los intereses colectivos.

Esperamos más innovaciones jurídicas, políticas, operativas, administrativas y culturales sobre este medio de información y comunicación, porque las exigencias del siglo XXI son inaplazables. Se trata de un servicio de interés colectivo, que siempre debe privilegiar los intereses que le demanda el pueblo, en los rubros precitados, y evitar a toda costa tratos discriminatorios, elitistas, arbitrarios o injustos para ciertos sectores, grupos o personas de la sociedad, cuya actuación debe estar rigurosamente supeditada a la rectoría del poder público que le marque la ley.

El duopolio televisivo, Telmex-IUSACELL y otros monopolios u oligopolios a la sombra del gobierno con frecuencia quebrantan el artículo 28 constitucional y la *Ley Federal de Competencia Económica*, al lesionar la libre competencia y concurrencia de otros inversionistas que reclaman mayor equidad en el servicio público de las comunicaciones electrónicas y más justicia para los consumidores.

En relación con la **radio**, es indispensable anotar que a raíz de su establecimiento y funcionamiento fue ocupando poco a poco un lugar de mayor relevancia en el espacio público nacional, regional y municipal; sin embargo, siempre ha permanecido en un segundo plano, casi como comparsa respecto de la televisión, lo que ha quedado de manifiesto en diversas catástrofes, calamidades o acontecimientos urbanos y rurales, producto de fenómenos naturales y sociales.

La radio se descubrió de una forma muy vinculada al entorno del ciudadano común y corriente, pero ese papel se diluyó en las vicisitudes del tránsito urbano, de las condiciones meteorológicas o los acontecimientos deportivos en tiempos normales. En el ámbito rural, ha constituido un vehículo comunicativo horizontal entre los pobladores de lugares relativamente lejanos entre sí. En las grandes ciudades funciona como un medio que permite una mayor interlocución de los ciudadanos con el poder público, a pesar de su papel secundario; de cualquier manera, no deja de ser un instrumento fundamental de información y comunicación complementario a la televisión, para estar en contacto diario con la colectividad, y de esa manera poder abordar los diversos asuntos que le interesan al pueblo en lo económico, social, cultural, político, educativo y de otra especie.

El **cine** es otro medio de comunicación, entretenimiento, esparcimiento, difusión cultural y enlace colectivo. En el caso del cine mexicano ha sido titubeante; predominan las crisis, con excepción de la "Época de oro", que sí supo revelar parte de nuestras raíces, pero ha dudado en redefinir la identidad, cultura y tradiciones mexicanas, como contenido y autorrepresentación de un México creciente y globalizado. Al finalizar el siglo xx, la industria cinematográfica casi desapareció a pesar de los esfuerzos individuales exitosos, que requieren el apoyo estatal para que el talento no termine por emigrar a otros países, como lo están haciendo hacia Hollywood.

Por lo que concierne a la **prensa**, se trata de un vehículo importante de comunicación e información pública, tenemos connotados ejemplos de periodismo serio y objetivo, que representan un factor de difusión cultural al servicio de los intereses de todos los sectores de la población. En la mayoría de supuestos, la historia nos ha demostrado que el periodismo ha estado sometido a los poderes político y económico. Aunque la censura ha cambiado, sigue teniendo presencia al inicio del siglo xxi, dado que impera el cohecho oficial mediante los tradicionales subsidios, gratificaciones, obsequios y jugosos contratos de publicidad oficial. El control de la información y hasta los comentarios y artículos periodísticos no dejan de estar manipulados por los gobernantes, para que se privilegien intereses de los dueños del poder y del dinero (caciques, partidos políticos y empresarios), con la censura y congelación de actividades que no sean favorables a los propósitos mafiosos que a toda costa tratan de proteger. Hay quienes aseguran que el periodismo ha dejado de ser un auténtico servicio público para convertirse en un aliado de los poderosos que siempre han manejado al país a su antojo. Por fortuna hay excepciones que son dignas de felicitación, pero la verticalidad, transparencia, honestidad y valor civil con que se han manifestado, ha sido contraproducente, con grave riesgo para su integridad física y moral, dado que muchos han pagado con su propia vida al denunciar actividades criminales de la delincuencia organizada, partidos políticos, gobernantes y de caciques.

Los medios electrónicos mexicanos recibieron un gran impulso gubernamental durante los años sesenta, en especial cuando se acercaban los xix Juegos Olímpicos, de los que México fue sede en octubre de 1968. En 1963 iniciaron algunas transmisiones televisivas a colores, ya con autorización oficial, no experimentales, por medio del sistema de Guillermo González Camarena (concesionario original de canal 5),

cuyas pruebas empezaron un par de decenios antes. Mediante el sistema de microondas llegaban en directo las primeras emisiones internacionales; de esta forma se fueron dando otros pasos espectaculares en las comunicaciones, como es el ejemplo del internet y la informática.

El avance de la ciencia y la tecnología ha dado lugar al uso de las computadoras y del internet como medio de información y comunicación. En la actualidad tiene una presencia indispensable en las diversas relaciones económicas, políticas, sociales y culturales de la humanidad; representa, una pieza central de la vida cotidiana de nuestro entorno personal, familiar, social e institucional. Estos implementos son motivo de preocupación en vista de que han dado lugar a la formación de nuevas redes de la delincuencia organizada, con sorprendentes ramificaciones de sus prácticas corruptas, lo que exige la regulación de otras figuras delictivas y la aplicación rigurosa de sanciones administrativas, penales y civiles.

DEMOCRACIA, CARGOS PÚBLICOS Y CORRUPCIÓN

A. El dilema de la democracia. La Carta de la Organización de Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; uno de los propósitos fundamentales de esa agrupación es consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención y cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en los estados del hemisferio.

En la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 11 de septiembre de 2001, fue aprobada la *Carta Democrática Interamericana*, en cuyo articulado se especifica que los pueblos de América tienen derecho a la democracia, y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, considerándola como un instrumento indispensable para lograr el desarrollo social, político y económico de las comunidades involucradas. La democracia representativa es la base del Estado de Derecho y de los regímenes constitucionales respectivos; para alcanzar su plena eficacia, es indispensable la participación permanente, ética y responsable de los ciudadanos que tienen el derecho y la obligación de votar y ser votados para cargos de elección popular.

Su artículo 3 indica:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Los asuntos concernientes a la democracia forman parte de los derechos humanos, por ello la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en su artículo 21, deja ver que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos; en condiciones de igualdad; todo ciudadano tiene la prerrogativa de acceder al ejercicio de funciones públicas de su país, según las prescripciones legales conducentes. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, y se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto para todos los ciudadanos con derecho y edad de votar.

Ante nuestra incipiente democracia y la falta de cultura sobre ese mandato, no podemos ilusionarnos y menos afirmar que en México se practica con eficacia al momento de acceder a cargos de representación popular; los vicios tradicionales constituyen su mayor obstáculo para alcanzar su razón de ser, por ejemplo: la compra de votos a cambio de favores o apoyos en servicios públicos, las presiones políticas sobre los electores, el uso de engaños y demagogia, promesas incumplidas, cuotas de poder, nepotismo, fraudes electorales y otras artimañas, que son símbolo de la corrupción política, trastocan los más nobles objetivos de la democracia y constituyen un grave obstáculo para ver cristalizados, en México, los mandatos contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y de la *Carta Democrática Interamericana*.

Sabemos que México carece de tradición democrática, las pruebas con muchos ejemplos nos las ha dado la historia, pues el ejercicio del poder público, desde que nuestro país surgió a su vida independiente, ha sido el reflejo de caudillos, altezas serenísimas, emperadores, dictadores, jefes máximos, presidentes de la República y gobernadores autoritarios, caciques y hombres fuertes en lo económico y político. Hay pluralismo partidista en el siglo xxi, pero los fraudes electorales, el

caciquismo, dedazo, nepotismo, cuotas de poder y el elitismo partidista representan el común denominador en la forma de hacer política y para acceder a los puestos de elección popular o a cualquier otro empleo, cargo o comisión de la Federación, entidades federativas y municipios, en cualquiera de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, incluidos los organismos constitucionales autónomos). Ellos mandan y sólo sus caprichos e intereses imperan; ignoran al grueso de la población por no ser de su partido, sus incondicionales, familiares o amigos.

Se trata de insanas costumbres políticas que vienen por herencia familiar o de la propia élite política y que se han transmitido de generación en generación, en las cuales el autoritarismo ha representado el fiel de la balanza en la toma de muchas decisiones políticas y administrativas; lo que más se ha podido lograr es que el poder se comparta con algunos sectores representativos de la sociedad mexicana.

B. Negociación de cargos públicos. Esencia de la corrupción oficial y política es la negociación de diversos puestos públicos de relevancia institucional para la Federación, entidades federativas y municipios, en donde imperan como un dominador común el nepotismo, las cuotas de poder, el amiguismo, servilismo, pago de favores, venta de puestos y hasta las simpatías dentro de la clase política que conforma los diversos partidos políticos; esas situaciones también dan lugar a las venganzas o marginación política, conductas que distan mucho de los objetivos de la democracia. A fin de cuentas, no hay acceso equitativo y justo para esos cargos o comisiones de interés colectivo y el camino para continuar con tales artimañas es trazado por el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como se trata de un privilegio envidiable y muy elitista, trastoca los más nobles sentimientos de millones de mexicanos que no comulgan con el clásico dedazo, las cuotas de poder, el servilismo y otras prácticas amañadas del sistema político imperante en este país. Los favorecidos acceden al ejercicio de un importante puesto público, para el que seguramente no tienen la preparación, conocimientos, experiencia y los méritos respectivos.

En ese ámbito también se pueden cobrar facturas a los adversarios, o se da lugar para ignorar y despreciar a quienes no forman parte de la misma élite política, ocasión que puede ser propicia para que los legisladores, resentidos o inconformes contra algunos candidatos a tales puestos, aprovechen la oportunidad para calumniar o poner obstáculos

a ciertos aspirantes, por lo que no alcanzarán el objetivo deseado, ya que no son de su agrado, del mismo perfil político o incondicionales, no obstante que esos candidatos tengan la capacidad y el profesionalismo que el caso requiere. Estos comportamientos de los legisladores se repiten de manera continua dado que los partidos políticos, sobre todo los grandes (PRI, PAN y PRD), actúan como si fueran los dueños de los cargos públicos, y dejan ver su deshonestidad, posturas mafiosas, y el imperio de caprichos muy personales y partidistas alejados de los objetivos sociales.

En tal contexto, este asunto conduce a señalar que dichos cuerpos legislativos, por la fuerte influencia de los partidos políticos, tienen la autoridad y la fuerza suficiente para frustrar u obstaculizar las aspiraciones profesionales y políticas de ciertos ciudadanos, o bien, para darle paso a decenas de carreras políticas, porque los legisladores emiten la última palabra para confirmar, ratificar o rechazar nombramientos y candidaturas a ciertos puestos o comisiones que se contienen en el marco constitucional de la Federación y de las entidades federativas.

Las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, indistintamente, deciden en última instancia sobre la conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, embajadores, empleados superiores de las Secretarías de Hacienda, Defensa Nacional y Marina; procurador General de la República, consejeros de PEMEX, el otorgamiento de la medalla Belisario Domínguez; ratificar o negar nombramientos del Tribunal Agrario; del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; para integrantes del IFAI, INEGI, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, del IPAB, para magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo mismo que para conformar el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, avalar a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, entre otros tanto nombramientos, ratificaciones o rechazos.

La misma suerte se corre en la integración de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas, de sus organismos constitucionales autónomos, de diversos consejos de administración de organismos descentralizados, en donde las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ratifican o rechazan los nombramientos de magistrados de los respectivos tribunales superiores de justicia, de tribunales electorales y administrativos; consejeros

electorales, de integrantes de sus comisiones de derechos humanos, de los institutos de información, y otros más que se establecen en su marcos constitucionales específicos, donde la conveniencia y los intereses de los partidos políticos mayoritarios imperan, ante todo, para tomar la última decisión, que puede ser errada, injusta o arbitraria. En los municipios, también son motivo de negociación los puestos de presidente municipal, síndicos, regidores y directores de diversas áreas administrativas de los sectores centralizado y auxiliar.

En esas prácticas muy cuestionables, mafiosas y corruptas se cobran facturas, se congelan aspiraciones profesionales y políticas; se premian o pagan favores; también, se abre el camino fácil del nepotismo para que hijos de ex gobernadores y de otros pudientes de la política, industria o comercio puedan acceder fácilmente a puestos de relevancia institucional; incluyen casos de diputados, senadores y otros más, cuyos ejemplos son abundantes en la historia del devenir del país en todas sus esferas de gobierno. Por lo anterior, es urgente que la sociedad luche por un cambio de comportamientos de los políticos, para privilegiar la razón de ser de la democracia, la justicia y la equidad, en la ocupación de un empleo, cargo o comisión en todos los ámbitos autoridad.

BUROCRACIA, ALTOS SUELDOS Y CORRUPCIÓN

La excesiva burocracia y los altos sueldos de miles de servidores públicos, catalogados como mandos medios y superiores, constituyen otras formas de corrupción oficial; afectan la economía pública de todas las esferas de autoridad, porque se derrochan recursos provenientes de nuestras contribuciones de manera irresponsable, en un país donde por años se arrastra una grave crisis sobre este asunto, y no hay el mínimo recato de los poderes públicos por manejar con moderación y honestidad el dinero público. En cierta medida, esos abusos son permitidos por la misma ley suprema, porque se ha dejado abierta la puerta para hacer nombramiento de empleos, cargos y comisiones sin control y para fijarse las percepciones de dichas personas de manera discrecional y privilegiada.

El aparato burocrático federal ha crecido de manera excesiva y dañina para el manejo de las finanzas públicas, y dentro de la estructura

administrativa de las entidades federativas y municipios. Hace más de 20 años ha ido en ascenso el número de oficinas y servidores públicos; se han hecho nombramientos que en su mayoría no son indispensables para la marcha eficaz de los poderes públicos respectivos, incluido el caso de los organismos constitucionales autónomos.

Cada cambio de gobierno se crean nuevas oficinas y otras ya existentes se amplían sin necesidad. Se trata de una mala costumbre el despilfarro de dinero público que bien pudiera utilizarse para acciones más constructivas y fructíferas de la colectividad; es un asunto muy complejo y preocupante que debe cambiar y planearse de la mejor manera por salud pública y financiera. Se trata de corruptelas que agudizan la crisis económica por la que atraviesa el país, la que seguirá en ascenso en los próximos años si no se toman las medidas precautorias indispensables. Es obligación de las autoridades públicas tener más cuidado y moderación con el uso del dinero oficial.

Nada más basta citar algunos datos oficiales que se dieron a mediados de 2009: 264 funcionarios federales tienen sueldos de subsecretarios o más, y muchos de ellos no tienen esa categoría oficialmente; según el *Manual de percepciones de los servidores públicos* y el IFAI, dichas percepciones oscilan entre 189 994 y 207 774 pesos mensuales. De 2000 a 2009 el incremento global de la burocracia es de casi 263 000 plazas. El número de servidores públicos de todos los niveles se incrementó de 2 859 290 personas en el año 2000 a 3 122 047 en el último ejercicio, tal como lo han revelado las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda.

Actualmente, en la Federación hay 79 058 servidores públicos con mandos medios y superiores; de ellos, 47 797 corresponden a dependencias y organismos desconcentrados, 26 311 a entidades paraestatales y el resto se han transferido a las entidades federativas de educación y salud. En los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón ha proliferado la creación de unidades administrativas, cuyos titulares perciben salarios muy cuantiosos que oscilan entre los 189 944 y los 200 000 pesos mensuales. En 2000 había 46 jefes de unidades administrativas; para 2009 llegaron a 264 plazas con sueldos muy privilegiados.

Los ministros de la Corte ganan más de 245 000 pesos mensuales; el presidente de la República, consejeros electorales federales, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y otros altos funcionarios ganan más de 200 000 pesos mensuales; parte de dichos personajes

con tales percepciones se han llegado a jubilar, lo que no deja de ser un excesivo privilegio que contrasta con los ingresos de millones de mexicanos que viven en la pobreza o con bajos y medianos ingresos, lo que es urgente modificar. La misma Constitución dispone (artículo 127): “Que ningún servidor público podrá recibir una remuneración superior a la asignada al Presidente de la República”. Tal disposición no es satisfactoria, modesta y menos ilustrativa, pues sigue dando lugar a los altos sueldos de servidores públicos. Los legisladores federales y sus asesores también tienen ingresos privilegiados y elitistas.

En las entidades federativas y municipios, se registran situaciones similares: los gobernadores, secretarios de ramos administrativos, directores de organismos descentralizados, consejeros electorales y de la judicatura, magistrados de tribunales administrativos y judiciales, presidentes municipales, síndicos, regidores, directores de áreas, diputados locales y otros servidores de mandos medios y superiores perciben sueldos que fluctúan desde los 50 000 hasta los 200 000 pesos mensuales, lo que representa una fuerte sangría presupuestal.

Ramón Jiménez López, catedrático de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, declaró al *Sol de México* que:

El sueldo de Juan José Suárez Coppel, Director General de PEMEX, es de 195 762 pesos mensuales, más prestaciones adicionales (prima vacacional de 24 a 35 días de sueldo, aguinaldo de 48 días, bonificación por venta de productos PEMEX) seguro institucional de 20 a 35 meses de sueldo según antigüedad, ayuda para canasta básica; telefonía celular, vehículo oficial y servicios de mantenimiento, entre otras. Dicho servidor público, encabeza una larga lista de “sueldazos” de altos funcionarios de la misma empresa, percepciones que son insultantes para la gran mayoría de mexicanos que perciben ingresos laborales modestos, que viven en la economía informal, en el desempleo y en la pobreza extrema, y recalcó, un obrero con el salario mínimo de 58 pesos diarios no obtendría ni en 10 años de trabajo lo que el director de tal organismo público percibe mensualmente.¹

Los legisladores no han querido dictar las medidas requeridas con la honestidad y rigor que se requiere porque no les conviene perder sus privilegios de la misma naturaleza, y los consejos de valoración salarial

¹ Juan García Heredia, “Gana Suárez Coppel 195.7 mil pesos al mes”, en *El Sol de México*, 11 de agosto de 2010.

han resultado un fracaso por sus propios compromisos políticos, y porque tienen el temor a represalias y no están dispuestos a recomendar la desaparición de prácticas amañadas y mafiosas para saneamiento de las finanzas públicas en un sistema de gobierno lleno de complicidades, abusos y componendas; no obstante, es urgente modificar las situaciones imperantes, para que quienes ganan desde 50 000 hasta 200 000 pesos o más, en todas las esferas de gobierno, reduzcan sus percepciones en 50 o 40%. La medida debe ser propia para moderar las pensiones de los ex presidentes de México, ex ministros de la Corte y de otros ex funcionarios.

De manera adicional, es indispensable destacar que otro de los abusos del dinero público es el destinado al pago de sueldos o salarios, como el pago de honorarios profesionales o de servicios específicos y el caso lamentable de los aviadores (gentes que aparecen en nómina pero que no desempeñan un trabajo concreto en la administración pública o dentro de otro de los poderes del Estado), lo cual es propio y común en todas las esferas de gobierno. Un dato revelador es el siguiente:

La Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal ha pagado honorarios a más de 93 000 personas, pero no registra porqué los contrató, qué labor desempeñaron, ni el lugar en que prestaron sus servicios. Esta cifra se suma a la ya conocida de 117 000 aviadores a quienes se les paga por nómina y aparecen como trabajadores de centros que no existen, y a los 4000, que según el padrón de maestros laboran en escuelas que están cerradas. En total, la Secretaría de Educación Pública federal ha pagado alrededor de 1 280 millones de pesos por concepto de sueldos de todas esas personas. Esa fuerza de trabajo representa casi el 20% del personal pagado con recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), que la SEP transfiere a las entidades federativas.

La información sobre el pago de honorarios es presentada fuera de la base de datos, en forma de lista por entidad federativa, pendiente de ser aclarada, explicada, justificada, complementada o corregida, indica la SEP en su portal de internet de su página Web, que por primera vez, publica una nómina de personal de base, así como otra de trabajadores contratados por honorarios. La "nómina fantasma" aumenta, si antes la SEP ya había dado cuenta de 117 514 profesores que cobran por trabajar en lugares que no existen, y de 4335 más que laboran en escuelas ya cerradas, más los indicados por honorarios, todo ello demuestra la grave corrupción que impera en el magisterio federal.²

²Lilian Hernández, "Aparecen en la SEP 93 000 fantasmas", en *Excelsior*, 11 de julio, 2010.

Dichos casos forman parte de miles de ejemplos que por tradición se han presentado en la vida institucional de México, dado que en todas las esferas de gobierno se abusa del presupuesto público para satisfacer compromisos políticos, familiares, de amigos, recomendados, cuestiones sentimentales o favores sexuales. De esta forma se inventan plazas, comisiones, asesorías, consejerías que no dejan de ser fantasmas, simulaciones o engaños dentro de la organización y estructura de las dependencias, organismos y poderes públicos, ya que a ciencia cierta no se sabe ni se conoce cuál es el trabajo administrativo o técnico que desarrollan esos vividores del Estado. Se trata de corruptelas que sangran considerablemente las partidas presupuestales destinadas al pago de honorarios, servicios personales, adquisiciones de bienes y servicios, que muchas veces no existen, que no se configuró ninguna prestación de servicios o la adquisición de bienes e insumos, porque no hay el debido control oficial, pues las contralorías internas y los demás organismos de fiscalización no se percatan de esas prácticas mafiosas, las solapan o simplemente se abstienen de fincar responsabilidades administrativas o de presentar las denuncias penales que procedan. Así quedan en la impunidad esas irregularidades, abusos, fraudes y hasta enriquecimientos ilícitos.

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y LA CORRUPCIÓN

Es indudable que los fuertes intereses económicos y políticos que están de por medio; la pesada y compleja normatividad, que regula las licitaciones públicas; la contratación libre o discrecional, que hasta ahora ha imperado en la Federación, entidades federativas y municipios, favorecen la corrupción, en perjuicio de los intereses fundamentales del país. Por ello, en la práctica se contraponen con el destino que legalmente debe darse al uso y aprovechamiento de los recursos económicos del Estado, y queda desvirtuada su razón de ser, en cuanto a la eficacia, eficiencia, transparencia, moderación y bienestar colectivo.

De conformidad con el artículo 134 de la Constitución política federal, las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, enajenación de toda clase de bienes públicos, así como la contratación de obras que se realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo

a través de licitaciones, mediante convocatorias públicas, para que de manera transparente, equitativa, legal y justa se presenten y respeten las proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertas públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficacia, eficiencia y demás circunstancias pertinentes, para alcanzar el bienestar colectivo y un uso racional de los recursos públicos.

Conforme a las observaciones de Transparencia Mexicana, las irregularidades y anomalías se traducen en corruptelas, porque de las operaciones respectivas, el contubernio de proveedores y servidores públicos genera ganancias ilícitas, anualmente superiores a 50 000 millones de pesos cada año.

Por medio de la legislación conducente sobre adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de distinta naturaleza y celebración de contratos de obra pública, entre otros, se ha pretendido evitar y castigar esas prácticas ilegales; pero esos vicios que dañan a la economía pública no se han desterrado en muchos ámbitos de gobierno. En mayor o menor escala, es imputable a los mexicanos que detentan los poderes económico y político, sin perder de vista que hay algunos casos que son la excepción a las situaciones imperantes; la alternancia en el ejercicio de los mandos gubernamentales no ha dado los resultados esperados.

Las licitaciones públicas y las contrataciones discrecionales representan una jugosa ganancia y un millonario negocio "libre de impuestos", que se ventila en el mundo de las finanzas públicas y, en algunos casos, no dejan rastro ni huella para fincar responsabilidades políticas, penales o administrativas a los involucrados. Imperan en todos los niveles de autoridad, sin distinción de partidos políticos, donde se tejen cuotas de poder, tráfico de influencia, nepotismo, influyentismo o intereses partidistas y económicos.

En las licitaciones, por tradición, han existido irregularidades que no son castigadas y quedan en la impunidad, por el predominio de los referidos intereses. Es indudable que la corrupción se favorece cuando la legislación en la materia es pesada, compleja y no se aplica con eficacia y equidad; la discrecionalidad en el manejo de esas licitaciones, o su manipuleo amañado, agudizan en la práctica este complejo problema.

La incapacidad del gobierno para frenar ese tipo de corruptelas se deja ver con un solo ejemplo destacado por Elizabeth Yáñez Robles,

subsecretaria de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, quien señala lo siguiente:

En las compras y construcción de obras públicas de la federación durante el 2009 se perdieron alrededor de 150 000 millones de pesos en actos de corrupción, deficiencias e ineficiencias vinculadas con los contratos y adquisiciones respectivas, parte de las cuales se manejaron de manera discrecional, ello equivale al 15% en un billón de pesos destinado por el gobierno para dichas operaciones, cifra inaceptable en un país con más de 50 millones de pobres. Los montos de tales corruptelas en el año de 2008 consiguieron más de 70 000 millones de pesos, lo que no deja de ser una gran preocupación ante el elevado desperdicio y desvío de recursos públicos.³

La Secretaría de la Función Pública, además de denunciar esa clase de abusos y desvío de dinero público, tiene un alto compromiso legal con la sociedad, al suprimir contemplaciones y tibiezas fincará las responsabilidades administrativas y presentará las denuncias penales que procedan para acabar con tanta impunidad y perversión en el ejercicio de las tareas oficiales. Debe recomendar a los legisladores federales que eliminen del marco jurídico los contratos administrativos discrecionales y darle eficacia al espíritu del artículo 134 constitucional, que regula las bases de todos los contratos sobre adquisiciones, arrendamientos, construcción de obras, prestación de servicios, licitaciones públicas y manejo honesto, eficiente y transparente de los recursos públicos destinados a dicha cuestión y a otras en general.

Exigimos un cambio de mentalidad que privilegie el predominio de los principios éticos en que se sustenta la normatividad sobre los contratos administrativos de suministro o adquisiciones de bienes y servicios de diversa índole; de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; de obra pública, de crédito público y de todos aquellos actos jurídicos en los que estén de por medio intereses económicos fundamentales de los mexicanos. Para alcanzar dicho reclamo, también es fundamental que se castigue con severidad el tráfico de influencias, cohecho y otros enriquecimientos ilícitos de servidores públicos; que se eliminen los monopolios de proveedores con fuerte influencia económica y política; que se respete la libre competencia y equidad en las licitaciones públicas y en otros procedimientos que marca la ley sobre la materia.

³ Martha Elva González, "Se perdieran 150 mil millones de pesos por corrupción e ineficacia: SPF", en *El Sol de México*, 17 de julio de 2010.

No ignoramos las importantes innovaciones que sobre este rubro se han impreso en la legislación federal de algunas entidades federativas y municipios, que van a tono con los avances de la ciencia y la tecnología moderna, pero no lograrán su debida eficacia si no hay un cambio de mentalidad, una nueva toma de conciencia de servidores públicos, proveedores y de las demás personas involucradas en este espinoso asunto, que tradicionalmente ha sido un flagelo de la vida institucional de México. La legislación, en los rubros administrativo, penal y político sigue siendo cuestionada por la inobservancia e impunidad de quienes la controvierten.

LA ÉTICA DEL INTERNET Y LA CORRUPCIÓN

En lo concerniente a la informática, se trata de una denominación **neológica** (uso de palabras nuevas dentro de la ciencia, la tecnología y las relaciones humanas) en la técnica informativa basada en el rigor lógico y en la automatización posible, al punto de utilizar con frecuencia y dentro de las posibilidades disponibles las computadoras.

La informática se diversifica en: *a*) metodológica, que elabora los métodos de programación y exploración de computadoras; *b*) formal o analítica, que busca los procedimientos de cálculo más adecuados para la información; *c*) sistemática o lógica, que estudia la estructura de los sistemas, el funcionamiento de las computadoras y sus actividades operativas; *d*) física o tecnológica, que analiza los componentes físicos que intervienen en los sistemas informativos, y *e*) aplicada, que precisa las áreas en las que ha de desenvolverse el procesamiento automático establecido.

La información se ha convertido en el núcleo de las actividades y el intercambio de bienes y servicios que un individuo realiza, lo que es posible mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, hilo conductor de las diversas relaciones económicas, políticas y sociales de la humanidad, por lo que las computadoras tienen un sitio central en la vida cotidiana de nuestro propio entorno.

A través del internet, las personas físicas y morales se comunican sin limitación de fronteras, pero este instrumento ha rebasado nuestro Estado de Derecho, con graves perjuicios al interés personal, familiar, social o institucional. Su evolución demanda una ética aplicada que

cumpla con nobles objetivos de la tecnología moderna, sin lesionar intereses que pueden ser de fatales consecuencias. En cuanto a los estudios y legislaciones que se han impreso, cabe señalar que están en ciernes, son escasos y escuetos o simplemente no se han dado.

Los estudios filosóficos, jurídicos, sociológicos y de comunicación contemporáneos aún no han derivado en un acuerdo para acuñar a nivel nacional e internacional el término "ética del internet", ya que encierran una serie de complejidades que hasta la fecha sólo han motivado el inicio de una discusión académica en las universidades e institutos de enseñanza superior, por lo que es indispensable pasar de las palabras a los hechos, pero bajo un auténtico soporte jurídico, en el que se contemplen valores morales en el uso de las redes de internet, con la consecuente aplicación de sanciones civiles, administrativas y penales, según la gravedad de la infracción o el delito cometido en cada caso particular, a manera de combatir nuevas prácticas de corrupción en el manejo de las computadoras y el uso del internet.

La ética de la computación se refiere al campo de la investigación enfocado a los problemas acaecidos, transformados o creados por la tecnología de las computadoras, a partir de lo cual es posible derivar el estudio de una rama aún más detallada y por sí misma compleja, que fundamentada en la ética de las computadoras examine los límites y alcances de las acciones humanas en el espacio de la red y la manera en que éstas influyen o afectan al entorno social de la información o los derechos de terceras personas.

El uso de las nuevas tecnologías genera nuevas formas de acciones sociales o institucionales y, por ende, nuevos valores y formas de aplicación; en este particular, el Estado de Derecho no debe estar desfasado; por lo contrario, se debe actualizar a la brevedad posible para alcanzar congruencia en su adecuada observancia y aplicación práctica, porque de lo contrario se distorsiona la armonía y seguridad pública y se puede caer en la anarquía y la inseguridad personal, social e institucional.

Exigimos a los legisladores crear un marco jurídico congruente con los avances de la informática, uso de las computadoras y del internet. El soporte será la observancia de los principios éticos respectivos.

El proceso actual de la adopción de normatividad y legislación en internet presenta sus propias complicaciones, por lo que la ética puede complementar los mecanismos y las bases que deben seguirse para

inculcar la responsabilidad personal y social entre los usuarios y proveedores de información que utilizan la red. La autorregulación promueve códigos de ética, la creación de organismos reguladores no gubernamentales, en los que debe imperar el compromiso de todos los usuarios para conducirse con discreción y cuidado con sus datos personales, de información y registros que deben ser confidenciales.

No debemos olvidar que cada vez es mayor el índice de crímenes en internet, desde juegos de apuestas, violación del derecho de autor, venta de bienes robados, piratería, compraventa de armas de fuego, relaciones del narcotráfico, propaganda de ideas extremistas y violentas, pornografía infantil, atentados a registros médicos, cuentas bancarias, espionaje con objetivos criminales, políticos y económicos, incluyendo la responsabilidad profesional que se da entre empleados, servidores públicos, clientes, contratistas, proveedores y usuarios en general de bienes, servicios y otra serie de ilícitos.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CORRUPCIÓN

Dice Daniel Zovatto que:

El esfuerzo por realizar un estudio comparado sobre el financiamiento de la política en América Latina enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Son muchos todavía los vacíos de conocimiento de variables relacionadas con el financiamiento, tales como: contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder, así como los vacíos de información —especialmente cuantitativos— sobre las contribuciones y gastos de los partidos políticos [...].

Lo anterior conlleva, en primer lugar, a disponer de escasa información acerca de los movimientos financieros de los partidos políticos, puesto que la cultura de la transparencia y la obligación de dichas fuerzas de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil, ha estado por lo general ausente en la escena político partidaria de la región. En segundo lugar, y a pesar de la existencia de regulaciones en la mayor parte de los países de la región que imponen a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas, hoy en día ni los partidos ni los órganos de control cuentan con la experiencia necesaria en este ámbito, que garantice que los datos brindados sean exactos y confiables.

A lo dicho, se suma la circunstancia agravante de regímenes de sanciones que en algunos casos son inexistentes y en otros no se aplican, lo que conduce a que exista generalmente un débil compromiso por parte de los partidos para reportar información precisa. En tercer lugar, en aquellos casos en que se cuenta con información sobre la materia, ésta muchas veces se compone de datos heterogéneos y dispersos que dificultan la comparación, ya sea por las diferencias en la periodicidad del rendimiento de cuentas, en el contenido de los informes o balances, en las características propias de los sistemas de financiamiento, o bien en las regulaciones específicas sobre qué deben incluir o cómo deben los partidos reportar sus movimientos financieros.

La necesidad no solo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, sin indagar muchas veces sobre el origen de esos recursos o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narcofinanciamiento [...].

De esta manera, el tema del **financiamiento político** —entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto por sus actividades electorales como permanentes—, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en otras partes del mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática, que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control financieros de esas asociaciones.

Los escándalos continuos de corrupción, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten respecto a la política y a los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política [...]. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción y comprobados sino también de la **apariencia de corrupción**, originada por la falta de transparencia con respecto a la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones de los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos.

País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo

únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un incremento marcado de lo antipolítico. En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en el incremento del abstencionismo.⁴

En el ámbito del financiamiento de los partidos políticos, la corrupción, es la deshonestidad en obtención de dinero, el mal uso y abuso de los ingresos que perciben, tanto de origen público como privado, contrariando a todas luces principios morales y normas jurídicas aplicables en la materia.

En otras palabras, la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos, es la entrega de dinero, bienes y prestación de servicios que se realizan en forma encubierta, simulada o ilegal a favor de un partido o candidato determinado, por una o más personas físicas y morales nacionales o extranjeras; incluye servidores públicos que desvían fondos públicos para tal fin a cambio de cuotas de poder.

Algunos ejemplos de actos propios de la corrupción es el desvío de servicios (como en el caso de los servidores públicos que en lugar de cumplir con sus funciones oficiales se dedican a trabajos partidarios); desvío de dinero oficial de manera maquillada o simulada, contraria al marco jurídico de los ingresos y egresos públicos; creación de empleos inexistentes en dependencias y organismos federales, estatales y municipales, para destinar el dinero respectivo al financiamiento de las comentadas asociaciones civiles; compra de votos para las elecciones, con la entrega de dinero, despensas, materiales de construcción, otros bienes y servicios personales y familiares (incluye puestos en el gobierno para los votantes); cohecho y tráfico de influencias; cuotas de poder para puestos de elección popular; exenciones y subsidios de contribuciones; otorgamiento de concesiones, licencias permisos y autorizaciones para actividades económicas de los votantes a cambio del sufragio, entre otros.

⁴ Daniel Zovatto, "América Latina", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio *et al.*, coord., *Dinero y contienda político electoral: reto de la democracia*, FCE/IFE, México, 2003. pp. 34-37.

EVASIÓN FISCAL Y CORRUPCIÓN

Cualquier hecho o conducta de los contribuyentes que contravenga una norma impositiva constituye violación al marco conducente y, como por razones lógicas está prevista una sanción penal o pecuniaria, configura un ilícito tributario; es lo que la doctrina denomina **evasión ilegal**. En algunos países se le identifica como conducta fraudulenta, engañosa, falsa o corrupta que atenta contra las finanzas públicas, y puede ser producto de la ignorancia, el error, la mentira o la intención dolosa para no cumplir con el deber contributivo en favor del fisco, lo que daña la marcha de las funciones públicas del Estado. Ese proceder nos permite identificar los siguientes elementos: conducta del sujeto evasor, tipicidad, antijuridicidad, dolo o culpa y punibilidad, situaciones que, al momento de calificar la gravedad de la infracción cometida, deben ser estudiadas por la autoridad fiscal, para que se respalde en el principio de legalidad que rige sus actos represivos.

Según Ernesto Flores Zavala:

La evasión es ilegal, es cuando para eludir el pago del impuesto se realizan actos violatorios a las normas legales, como por ejemplo: el contrabando, la ocultación de ingresos, la simulación de actos o contratos, entre otros. Este tipo de conductas no sólo dañan al fisco, sino también a los sujetos cumplidos, porque al señalarse las cuotas del impuesto y calcular su rendimiento, deberán tenerse en cuenta las pérdidas debidas al fraude fiscal, esto será tanto más frecuente, cuanto más altas sean las cuotas y más molestos los procedimientos administrativos para la determinación del impuesto.

La evasión ilegal o fraude al fisco debe ser combatido por las siguientes razones: *a)* por constituir una violación a la ley; *b)* porque coloca a los violadores en situación de privilegio frente a aquellos que han cumplido con la ley o que no han podido violarla; *c)* porque no puede quedar al criterio del particular determinar si debe o no pagar el impuesto; *d)* porque si la finalidad del impuesto es cubrir los gastos públicos y éstos tienen como causa fundamental la realización de las atribuciones del Estado, quien defrauda al fisco está obstaculizando la realización de esas atribuciones, es un enemigo de la sociedad en general.⁵

Las acciones que pueden emprenderse para evitar la evasión ilegal son las siguientes:

⁵ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, México, 1977, pp. 284 y 285.

1. Medidas de control del impuesto mediante el registro de los contribuyentes: la práctica de inspecciones fiscales, para que todos los sujetos pasivos y los responsables solidarios cumplan con sus obligaciones al presentar declaraciones, manifestaciones, avisos, retenciones y pago del tributo oportunamente.
2. El ejercicio fiel y oportuno de atribuciones relativas a la fiscalización, para comprobar si se está cumpliendo o no con la determinación y entero del impuesto por los sujetos pasivos y terceras personas relacionadas con esa obligación.
3. Dictar reglas y emprender acciones administrativas para interesar con el mismo fin a los particulares extraños a la relación tributaria, para que denuncien ante el fisco los casos de evasión ilegal del tributo.
4. Ejercer facultades represivas o sancionadoras bajo el principio de legalidad: las autoridades fiscales fundan y motivan sus resoluciones o actos que califiquen como infracciones y aplicarán las sanciones fiscales conducentes, para que los particulares responsables de esos actos ilícitos reciban el castigo o escarmiento que marca la ley según la gravedad de la falta cometida.
5. Las autoridades tributarias llevarán a la práctica los procedimientos administrativos de ejecución en forma rápida y flexible, para que se evite a toda costa la evasión ilegal y se garantice a su vez el interés fiscal omitido.
6. Los casos graves de evasión ilegal deben ser sancionados con mayor rigor, tanto con pena pecuniaria como con sanción judicial, mediante la privación de la libertad del infractor.
7. Sancionar a grupos y partidos políticos que inciten a una negativa colectiva para no pagar impuestos, y que representen un grave atentado a las funciones del Estado; la sanción debe ser tanto fiscal como judicial.

Uno de los daños más graves que tradicionalmente se le ha hecho al fisco, y que rompe con el espíritu de nuestra ley suprema, sobre la obligación contributiva de los mexicanos, es la cultura de la mentira, del no pago, de la simulación y el engaño. Se inicia con el Impuesto Sobre la Renta: al no darse de alta para empadronarse o registrarse, que millones de sujetos pasivos (personas físicas y morales) no declaren

correctamente el monto de utilidades percibidas; declarar pérdidas que no se dieron o cero utilidades, mediante artimañas, coludidos contribuyentes con contadores públicos, abogados empresariales y hasta el propio fisco, por causas políticas o por otros intereses deshonestos, que encierran en esencia otras prácticas de la corrupción.

Encuestas internacionales y nacionales revelan que estamos reprobados en recaudación de contribuciones, ante una política fiscal muy cuestionable en todas las esferas de autoridad, por deficiencias legislativas, administrativas y operativas, aunadas a graves corruptelas que se registran en todos los sectores de la población. No podemos esperar en breve tiempo un cambio de comportamiento para mejorar los mecanismos de la política contributiva mexicana.

Esperamos más eficacia en las tareas de fiscalización, para verificar si los sujetos pasivos directos y los responsables solidarios han cumplido con las obligaciones de hacer, no hacer y de tolerar, que les marcan las disposiciones legales en la materia, así como respeto a las formalidades que rigen el procedimiento administrativo de ejecución, para darle vigencia al principio de legalidad que rige todo acto de autoridad; que las autoridades competentes determinen, cuando proceda, el cobro de las contribuciones omitidas y ejerciten su potestad sancionadora y, si se da el caso, presenten las denuncias o querellas ante al Ministerio Público, cuando se descubra la comisión de algún delito fiscal, con el respaldo de las pruebas indispensables para el ejercicio de la acción penal conducente.

Se debe combatir la impunidad, que se califiquen correctamente las infracciones cometidas y se apliquen sanciones que procedan (administrativas y judiciales). En todos los procedimientos de fiscalización y en la aplicación de medidas represivas, se deben respetar los principios constitucionales de legalidad y audiencia, para darle seguridad jurídica a los gobernados.

La educación y regularización fiscal

Desde antaño ha habido reacciones de rechazo o incomodidad de los contribuyentes con la obligación tributaria. Los comportamientos psicológicos pueden tener su origen en diversos factores según su impacto en la economía del sujeto pasivo y el grado de cultura, honradez, educación, gratitud, conveniencia o solidaridad con los fines del Estado.

El mal comportamiento de los contribuyentes debe ser atribuible tanto a ellos como al fisco o al propio Estado. En el primer caso, ante su falta de educación del deber contributivo; en el segundo, por las injusticias cometidas en contra de la economía del pueblo o por las corruptelas de los servidores públicos, así como por la aplicación de leyes arbitrarias y complejas. Los sujetos pasivos que se escudan en los vicios y deficiencias de la administración pública, o en razones propias para disculpar su mal comportamiento, obstaculizan el desarrollo normal de las funciones públicas al no cumplir con su obligación.

Las reacciones de los contribuyentes y de los responsables solidarios pueden ser diversas, para caer en la legalidad o ilegalidad, desde el momento en que surge la relación jurídica tributaria en la determinación, liquidación y pago del tributo.

El origen de muchos problemas personales y sociales lo encontramos en la falta de educación cívica de los ciudadanos que se refleja desde el seno familiar, la escuela, el centro de trabajo, las vías públicas y los actos políticos, sociales y económicos. Se trata de un término genérico que tiene diversos significados, enfoques y ámbitos de aplicación; hay mucho de qué hablar en sentido genérico, pero sólo se tratará el tema de la educación enfocada al cumplimiento de la obligación contributiva de los ciudadanos para con el Estado, en la fracción IV del artículo 31 constitucional: "Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal, o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Los mexicanos no hemos sido educados desde el seno familiar y en la escuela acerca de la razón de ser de la obligación contributiva, porque no hay cultura entre gobernantes y gobernados, pero falta también el manejo honesto, transparente y justo de esos recursos públicos.

Es indudable que en México el concepto de obligación tributaria siempre ha sido pobre entre la mayoría de su población, por lo que se debe emprender una campaña educativa para inculcar a toda persona los principios elementales o valores supremos de ese deber, tarea que tiene que iniciar con los niños en el entorno familiar, secundarse en todos los niveles de enseñanza, como parte de los programas de estudio y, más adelante, redoblarse en los centros de trabajo, convivencia social, política y cultural, para dar lugar a una nueva toma de conciencia.

Hay factores que influyen para que el contribuyente no se eduque, como cuando ve en el fisco a un enemigo que no sabe conocer y menos comprender el origen de sus problemas económicos, o que sencillamente no lo sabe orientar o ayudar para que actualice y regularice su situación fiscal, ya que exige pagos mayores de lo que realmente procede y aplica medidas represivas injustas e intolerantes, lo que se conoce como **terrorismo fiscal**.

Anota Margáin Manautou:

Para Sáinz de Bujanda, la realización de una labor de educación tributaria requiere de un planteamiento pedagógico de la misma, pues en su opinión existe un entronque indispensable de aquélla con el concepto general de educación y, además, es indispensable conocer lo que es educación tributaria para entender, y sobre todo para poder juzgar, el comportamiento del contribuyente.⁶

Y este mismo autor apoya su tesis en lo siguiente:

Si la educación es el arte de conducir hacia objetivos determinados a aquéllos que tenemos a nuestro cargo y la reflexión pedagógica tiene por objeto determinar los objetivos hacia los que la acción educativa debe orientarse, núcleo de ideas que sirven para elaborar la ciencia de la educación o de la pedagogía que ha de contar con conocimientos precisos acerca de cómo los seres humanos son en realidad —conocimientos que brindan, la biología, la psicología, la sociología y otras disciplinas positivas— pero su objeto específico es precisamente llegar a saber cómo esos seres deben ser y qué caminos deben seguirse para que la realidad biológica y psíquica en que el educando consiste, llegue a alcanzar el tipo de desarrollo o de perfección que se reputan mas valiosos y deseables, tenemos, que el fenómeno tributario no puede encasillarse científicamente como estérilmente se ha pretendido tantas veces, en una sola ciencia ya que la consideración del problema educativo viene ahora a mostrarnos que si el tributo es objeto de estudio en el campo de la ciencia económica, la jurídica o de la sociología —por no señalar sino algunos ejemplos más representativos— también lo es en el ámbito de la ciencia pedagógica, dado que la problemática tributaria se insinúa inevitablemente en cualquier estudio serio que intente acometerse sobre la educación del contribuyente.

Según Sáinz de Bujanda, para la educación tributaria no es suficiente con sólo saber cómo son los contribuyentes, sino cómo deben ser, ya que se está conociendo lo que se le exige, lo que debe hacer.

⁶Emilio Margáin Manautou, *Nociones de política fiscal*, Porrúa, México, 2004, pp. 96-99.

Los objetivos de una labor de educación tributaria son para este autor: *a)* cumplir fielmente con las obligaciones y deberes que la ley tributaria impone y *b)* exigir que la administración hacendaria ajuste su conducta a los mandatos de la ley; quien cumple dichos objetivos se puede decir que es un contribuyente educado.

La labor de educación fiscal, para el contribuyente es: *a)* que se percate que el avance del país depende de su conducta tributaria; *b)* que tenga conocimiento del uso que se dará a su dinero [...]; *c)* que se entere de los derechos o beneficios que la ley tributaria le concede; *d)* que tenga pleno conocimiento de las consecuencias de su mal comportamiento; *e)* que la tolerancia del fisco no debe interpretarse como debilidad, sino como comprensión a sus problemas, y *f)* familiarizarlo, desde la escuela, en la formulación y presentación de sus declaraciones.

La labor de educación del fisco debe consistir en: *a)* aplicar la ley fiscal con toda la ponderación, cuidado y equidad, evitando arbitrariedades y molestias a los contribuyentes; *b)* comprensión de los problemas que le aquejan al contribuyente [...]; *c)* saber escuchar al contribuyente; *d)* si a éste le asiste la razón y el derecho debe reconocerse para respetar el principio de legalidad [...]; *e)* actuar con energía cuando el caso lo amerite; *f)* no beneficiarse ni aprovecharse de los errores o problemas del contribuyente; *g)* su actuación no debe ser vejatoria u ofensiva; *h)* infundir confianza para que los particulares se acerquen y expongan sus problemas; *i)* Atender con prontitud las consultas y resolver con la debida eficacia los asuntos de su competencia; y *j)* estar en constante actualización jurídica, técnica y administrativa para que el desempeño de su trabajo sea eficiente, justo y honesto.⁷

DATOS OFICIALES Y OTROS DE LA PRENSA

No obstante que en repetidas ocasiones el presidente Felipe Calderón ha declarado públicamente que se ha emprendido una lucha sin cuartel contra las prácticas de la corrupción y la impunidad, en particular en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, lo cierto es que sus buenas intenciones sólo han quedado en el discurso político, en declaraciones demagógicas, acuerdos de coordinación con todas las instancias de gobierno y en disposiciones jurídicas que no tienen convencidos a millones de mexicanos. Al momento de escribir

⁷ *Ibid.*, p.6.

este libro, su gobierno estará por finalizar, y casi puedo asegurar que pasará a la historia sin pena ni gloria, porque la intervención del ejército en la lucha contra la delincuencia organizada no dio los resultados ofrecidos: se incrementaron los índices delictivos y hubo abundancia de muertos en todas partes y con frecuencia.

A tres años y ocho meses de la administración referida, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN) declaró: "Van 28 000 ejecuciones en el referido lapso, registrándose 963 enfrentamientos en sitios públicos entre fuerzas del orden y la delincuencia. La violencia, secuestros y extorsiones siguen creciendo".⁸ No se han aplicado estrategias de calidad; las políticas de seguridad pública han sido un fracaso, cuyo común denominador es la incapacidad para gobernar, aumento de la inseguridad pública, corrupción e impunidad.

El número de homicidios por las disputas entre grupos del crimen organizado, a enero de 2012, alcanzó la cifra de 47 515, lo que está relacionado con cinco años del gobierno de Felipe Calderón. Es la imagen de inseguridad pública, corrupción, impunidad y descomposición social del país; 70% de estos crímenes se registraron en los estados de Chihuahua, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Coahuila, Guerrero y Veracruz. Triste panorama que sigue en ascenso. Es oportuno destacar el ejemplo espectacular de corrupción que involucró a 18 jueces de Sinaloa, 20 funcionarios de la CFE y 20 peritos asesores, incluyendo a los abogados del asunto, por el pago indebido de 1230 millones de pesos como concepto de servidumbre de paso, lo que dio lugar a la instalación de cables subterráneos y postes de energía eléctrica. De la Comisión Federal de Electricidad, la Procuraduría General de la República tiene pendientes otras denuncias por aclarar, pues las averiguaciones previas respectivas no han quedado integradas por delitos de sobornos y fraudes en perjuicio de dicho organismo descentralizado, lo que es muestra de negligencia y corruptelas.

Para colmo, se tiene registrado oficialmente el grave endeudamiento público del gobierno de Humberto Moreira en Coahuila, cuyo débito se elevó de 184 millones a 35 000 millones de pesos en el 2011. Con lo anterior, se deja ver el derroche, la suntuosidad, desvío de recursos públicos y configuración de faltas graves y delitos por responsabilidad política y penal, imputaciones que están pendientes de aclarar para que se proceda en contra de los culpables, dado que se trata de un grave

⁸Nota de Bertha Becerra, *El Sol de México*, 4 de agosto de 2010.

daño financiero público que tiene que sancionarse con el mayor rigor posible. En resumidas cuentas, en éste y los precedentes asuntos, no hay avances y calidad en el trabajo del Ministerio Público y todo está quedando en la impunidad.⁹

Gandaría Manrique rescata las palabras que pronunció Felipe Calderón el 24 de mayo de 2010:

Es urgente combatir la corrupción en los cuerpos ministeriales, policíacos y judiciales, pues de nada sirve que se cambie el sistema jurídico si la corrupción no se persigue y las acciones delictivas quedan al mejor postor; en México está pendiente un gravísimo problema, el de la impunidad, dado que los delitos no se persiguen ni castigan como debe ser, y una parte medular de ese asunto es el todavía vigente Sistema de Justicia Penal, ahora en transición, lo cual no permite perseguir y castigar con eficacia y profesionalismo a los delincuentes, exhortando a cerrar los vacíos legales para frenar a toda costa la impunidad.

Demandó a las autoridades locales, aceleren, redoblen el paso, a fin de que los juicios orales entren en vigor y se apliquen lo antes posible, con el objeto de evitar los riesgos asociados a una indebida implementación de justicia y que aparezca el fenómeno de la “puerta revolvete”, es decir, que tarda más el criminal en llegar a la puerta que en salir inmediatamente por ella, debido a las insuficiencias jurídicas y corruptelas de las autoridades de procuración y administración de justicia [...].

Recalcó que al impulsar la reforma constitucional del Sistema de Justicia Penal, México adopta un sistema acusatorio que garantiza un “debido proceso”. Se busca a través de los juicios orales, abiertos, simplificados y de un régimen de protección de los derechos de las víctimas, un sistema distinto y mejor. Sin embargo, advirtió que la reforma será inútil si no se transforman los cuerpos encargados de procurarla y administrarla, porque cualquiera que sea un Sistema de Justicia Penal, sino se erradica la corrupción de los cuerpos ministeriales, policiales y judiciales, de nada servirá, porque ocurrirá que la justicia queda al mejor postor [...].¹⁰

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Raúl González Plascencia, en el Foro Binacional Retos de la Inseguridad y Violencia en México y Estados Unidos, celebrado en Ixtapan de la Sal, México, el 21 de junio de 2010, dijo que de los 12 millones de delitos que se consuman anualmente sólo un millón y medio se denuncian ante el Mi-

⁹ Silvia Gómez Tagle, “La corrupción somos todos”, en *El Universal*. 10 de diciembre de 2011, Marcos Muedano, “Por crimen 11 % más asesinatos en 2011”, *El Universal* 12 de enero de 2012.

¹⁰ Bertha Becerra, “Muy grave la impunidad”, en *El Sol de México*, 25 de mayo de 2010.

nisterio Público de los tres órdenes de gobierno, porque la gente desconfía de las autoridades de procuración y administración de justicia, dado que se piensa que están involucradas con los criminales. En esas condiciones, hizo un llamado a dichas autoridades para que se preocupen, cumplan con honestidad y legalidad sus tareas de investigación y persecución de los delitos, así como castigar con el rigor a quienes se les pruebe la comisión de ilícitos y no a personas que resulten inocentes, como es el caso de las indígenas de Querétaro y el llamado **michoacanazo**. También indicó, que el 85 % de los delitos cometidos se quedan sin denunciar y de los denunciados sólo 150 000 resultan con sentencia anualmente, y en las cárceles de México sólo hay 226 000 personas purgando una condena y un porcentaje muy superior al indicado no es perseguido ni castigado; viven en la impunidad, por lo que es indispensable incentivar más a la sociedad en general para que presenten sus denuncias ante el Ministerio Público, pero éste a su vez, debe actuar con más eficacia, ética y profesionalismo.¹¹

El titular de la Secretaría de la Función Pública de la Federación, Salvador Vega Casillas, en sendas declaraciones expresó:

La corrupción es un mal bicentenario, por ello, exhortó a los titulares de las contralorías de las entidades federativas y municipios a realizar los cambios necesarios para mejorar los mecanismos de control y evaluación de las actuaciones de los servidores públicos, pues no debemos perder de vista, que se trata de uno de los males añejos de la historia de México. La sola voluntad y los buenos deseos no bastan para combatir la corrupción en sus diferentes manifestaciones o modalidades, por eso, tenemos que hacer cambios para contar con las herramientas para cambiar los comportamientos oficiales en la prestación de servicios y en el manejo de recursos públicos.

En otro orden de ideas, dijo, que desde la época colonial se vendían los puestos públicos al mejor postor y se hacía mediante un acuerdo, siendo diversos los males que vienen arrastrándose desde hace 200 años y muchos de ellos no se han podido erradicar hasta la fecha, por eso, se tienen que hacer esfuerzos mayúsculos para combatirlos, aplicando con eficacia las sanciones administrativas y penales que cada caso requiera y que atenten contra las acciones del buen proceder, legalidad, honradez y eficacia de la administración pública y de otras tareas del Estado [...].

La lucha contra la corrupción no sólo debe ir enfocada a combatir los delitos cuantiosos o graves, también se debe atacar y desterrar la pequeña corrupción de ventanilla, no importa el monto que sea, (caso del cohecho o soborno). Sabemos que para una familia pobre pedirle 50 o 100 pesos para entregarle medicinas o darle un servicio significa quizá dejar a sus hijos sin

¹¹ Manrique Gandaría, *El Sol de Toluca*, 22 de junio de 2010.

comer un día. Hemos consignado a muchos funcionarios, pero no significa que son los únicos casos de corrupción que nos interesan; de igual forma la pequeña corrupción, la que pide a los más pobres un porcentaje de sus ingresos por entregarle un beneficio social, por un trámite administrativo y prestar servicios públicos indispensables para la población.

Estamos combatiendo con el programa **Usuario Simulado**, mediante el cual detenemos a funcionarios públicos que piden dinero de manera indebida, no importa el monto que sea, e invitando a la colectividad que presenten su denuncia en la contraloría interna respectiva, cuando sean víctimas de actos de corrupción [...]. Recordó: llevamos más de 3 000 inhabilitaciones de servidores públicos y por supuesto que las sanciones conducentes tienen que hacerse del conocimiento de la colectividad, con excepción de las reservas de ley (averiguaciones previas cuando hay un delito denunciado ante el Ministerio Público). Se está luchando contra la impunidad a manera de que todo el que incurra en responsabilidad administrativa o penal sea castigado legalmente.¹²

Las actuaciones de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal no dejan de ser insignificantes ante la grave descomposición oficial que por años se padece en esa esfera de autoridad; hay muchos vicios y corruptelas que no se han sabido atacar frontalmente, debido a intereses políticos y vicios que se padecen en todo el aparato burocrático, comenzando por la propia dependencia en cuestión, que ha resultado un adorno más como muchos otros y que sólo sirve para sangrar las finanzas públicas con la abundancia de servidores públicos mafiosos, por lo que es preferible su desaparición.

La corrupción imperante en el sistema penitenciario de México ha provocado que la mayoría de los penales del país, y en especial en el norte, estén convertidos en extensiones del crimen organizado. Uno de sus peores errores administrativos es haber revuelto reos procesados con sentenciados, así como presos del orden federal con los del fuero común (de entidades federativas); lo que propició que estos planteles se convirtieran en verdaderas escuelas del crimen.

Las autoridades respectivas deben resolver el problema de la sobrepoblación, el referente a la separación de presos de acuerdo al tipo de delitos, su situación jurídica; mejorar la vigilancia con elementos más preparados, honestos y confiables a manera de evitar que directivos y custodios se vendan y asocien con la delincuencia organizada. Hay ejemplos de fugas masivas, salidas de reos para realizar trabajos de sicarios del crimen y después regresar a los penales como

¹² *El Sol de México* y el *Sol del Bajío*, notas del 11 y 23 de junio de 2010.

si fuera su propia casa; se debe evitar la venta de drogas, armas y otros negocios ilícitos, incluyendo los asesinatos en su interior; mejorar la infraestructura carcelaria, procurar el respeto de los derechos humanos y la disciplina interna. En una palabra, es preciso erradicar diversas corruptelas que trastocan los objetivos de nuestro Estado de Derecho.

Por otra parte, en la revista *Proceso*, del 11 de julio de 2010, Ricardo Ravelo publicó una interesante entrevista hecha a Edgardo Buscaglia, investigador del ITAM, en la que deja ver datos reveladores de la estructura financiera de los narcotraficantes, la incapacidad del gobierno de Felipe Calderón para dismantelar las redes de esas organizaciones criminales, sus relaciones con el sector público y con las instituciones financieras. Escalofriante realidad de la corrupción e impunidad, a saber:

Los cárteles de la droga, sus redes patrimoniales y financieras que son base de su expansión y capacidad de respuesta frente a los embates del Gobierno Federal, permanecen intocados, y mientras no se destruyan las cadenas de testaferros y complicidades entre políticos y capos, la guerra contra el narcotráfico puede darse por perdida desde este momento [...].

La administración de Felipe Calderón no se preparó para enfrentar la guerra contra el narcotráfico, siendo inaudito que las instituciones responsables del combate criminal no cuenten con los instrumentos para dismantelar las redes patrimoniales y financieras extendidas dentro y fuera de México [...]. Más de la mitad de los casi 2000 municipios del país están completamente feudalizados por el crimen organizado y sus figuras simbólicas: Joaquín **El Chapo** Guzmán, Ismael **El Mayo** Zambada, Ignacio Coronel, Eduardo Costilla, **El Cos**, entre otros, ejerzan no solo el poder criminal, sino que hayan construido andamiajes muy sólidos para que sus cómplices se posicionen de las estructuras del poder político y empresarial del país.

Buscaglia señala que la banca mexicana está infiltrada con el dinero de la delincuencia organizada y es cómplice de esas agrupaciones por omisión; el motivo: no cumple con las recomendaciones del Grupo Financiero Internacional (Gafi) para prevenir el lavado de dinero, ni utiliza el instrumental técnico y legal de que dispone para impedir que el dinero sucio circule por las arterias del sistema financiero [...].

El sector financiero debe transformarse en un partícipe activo que apoye al Gobierno Federal. Lamentablemente no vemos este apoyo operativo hasta hoy [...]. No hay duda, de que está siendo cómplice de una situación catastrófica de delincuencia organizada y de corrupción política que le cuesta al país miles de muertos al año y deriva en una ingobernabilidad que ya parece irreversible. A poco más de tres años y medio de que Calderón lanzó su cruzada contra el narcotráfico, es evidente que la política criminal del régimen carece de instrumentos eficaces para desarticular los esquemas

financieros del crimen organizado, pues es importante quitarle el dinero a los narcos para descapitalizarlos y vencerlos. Los cárteles de la droga se desplazan por todo el territorio nacional, además de Sudamérica, Europa, Asia y África. Por todos lados crece el dinero sucio de las drogas, y muchas de esas fortunas están en manos de políticos, empresarios y de una red de testaferros [...].

El gobierno sí cuenta con los instrumentos para investigar esas redes patrimoniales y financieras de las organizaciones criminales, ya que se cuenta con los registros públicos de la propiedad inmobiliaria y mercantil y en las oficinas respectivas ha faltado el control y estudios sobre este asunto para recabar la documentación que sea reveladora de tales ilícitos a manera de darle la debida eficacia a la *Ley de Extinción de Dominio*, expedida en el 2009. Esta compilación tiene por objeto decomisar los bienes procedentes de la delincuencia organizada (narcotráfico), pero su observancia carece de un instrumento clave: el insumo de la información sobre los personajes que administran, desde la política o en el sector empresarial, el patrimonio de la delincuencia [...]. En Colombia, sí se le ha dado la debida eficacia a la *Ley de Extinción de Dominio* y de esta forma el gobierno ha decomisado muchas propiedades (inmuebles) de los narcotraficantes [...].

Cuando el fiscal quiere impulsar una causa penal en contra de una persona, le solicita a las unidades de inteligencia o le pide (a lo que en México es la Secretaría de Hacienda) los insumos del mapa patrimonial para que se puedan seguir líneas de investigación que vayan más allá de las personas físicas que están deteniendo [...]. Lo más interesante es que en Colombia la *Ley de Extinción de Dominio* no es un instrumento reactivo, sino proactivo: se actúa de oficio para poder dismantelar el mapa patrimonial de la delincuencia, el cual debe ser delineado previamente al impulso de la causa penal conexa.

En México, por el contrario, no hay mapas patrimoniales o no se quiere investigar al respecto. Esa ley tiene sus ventajas porque las investigaciones se pueden encausar incluso por la vía no penal y se le baja la carga de la prueba del Estado. Pero insisto: en México esos mapas (financieros y patrimoniales del narcotráfico o de la delincuencia en general) todavía no están delineados [...]. El dinero del narcotráfico florece en México, y aunque no se puede todavía acreditar, es **muy visible** en la economía legal: empresas y sindicatos, así como en giros que sirven para lavar dinero, como bienes raíces, compra de tierras (ranchos), entre otras inversiones de bienes y servicios (en los que intervienen familiares, prestanombres, socios, empleados y amigos) [...]. El lavado de dinero, es quizá el delito más difícil de acreditar, pues son pocos casos en los que la Procuraduría General de la República ha logrado sentencias en firme; se trata de un asunto que tiene graves repercusiones de impunidad.¹³

¹³ Ricardo Ravelo, "La estructura financiera del narco, intocada", en *Proceso*, núm. 1758, 11 de julio de 2010, pp. 36-38.

El fenómeno de la corrupción y las pérdidas de vidas humanas han ido en ascenso. Los medios de comunicación informaron en la primera quincena de junio de 2012 que la cifra de los homicidios se acercó a 60 mil muertos. Patético es el ejemplo de Tamaulipas, cuyos ex gobernadores y otros altos servidores públicos de todos los ámbitos de autoridad han recibido fuertes sumas de dinero del Cártel del Golfo a cambio de permitir y encubrir actos ilícitos, aceptando sobornos que se arraigan desde 1998 a la fecha, jugando un papel perverso Cavazos Lerma, Tomás Yarrington y Eugenio Hernández. El empresario Alejandro Cano Martínez es uno de los lavadores de dinero que opera en diversas empresas de México y Estados Unidos en contubernio con los citados ex gobernadores, estando involucradas autoridades de procuración y administración de justicia, desarrollo urbano, financieras, fiscales, de la milicia y otra.¹⁴ La periodista Lidia Cacho sostiene: “Los gobernadores priistas fueron quienes abrieron las puertas al narcotráfico y paso a paso aceptaron dinero de la delincuencia organizada, de narcos y tratantes de personas, hasta que se fusionaron los pactos infiltrados en las tres órbitas de gobierno en contubernio con dicho Cártel, para permitir el tráfico de armas, drogas, lavado de dinero y otras corruptelas”.¹⁵ La reportera Lilia Saúl, de *El Universal*, publicó el 26 de abril de 2012: “El gobierno federal favoreció en seis años a Walmart con más de 200 permisos, licencias, concesiones, autorizaciones y contratos de bienes y servicios. A su vez la Semarnat le autorizó ilegalmente el cambio de uso de suelo de un terreno considerado reserva ecológica en Playa del Carmen para la construcción de un supermercado”.¹⁶

Hay explotación laboral de empacadores, franeleros, lavadores de autos y otros abusos permitidos por autoridades de desarrollo urbano, de inversiones, ambientales, fiscales, de gobernación, laborales, ministeriales y judiciales. Prácticas viciosas que son comunes en ésa y otras empresas que dañan gravemente la economía pública.

¹⁴ Silvia Otero, “Funcionarios y candidatos en la nómina del narco: EU”, en *El Universal*, 24 de mayo de 2012.

¹⁵ Lidia Cacho, “Yarrington y Osiel Cárdenes”, en *El Universal*, 4 de junio de 2012.

¹⁶ Lilia Saúl, “Walmart, favorecido con licencias y contratos”, en *El Universal*, 26 de abril de 2012.



Capítulo 5

Organismos responsables de combatir la corrupción

México tiene una larga tradición en expedir leyes y crear dependencias y organismos enfocados a combatir la corrupción, para buscar más eficiencia y eficacia en el desarrollo de las funciones públicas; sin embargo, la historia nos demuestra que dista mucho de lo que se ha querido alcanzar con la realidad social y política del país. No hemos avanzado en la renovación moral de la sociedad y menos en los comportamientos honestos y en la calidad de millones de servidores públicos de todas las esferas de autoridad; se han instituido responsabilidades políticas, administrativas, penales y civiles pero de muy poco han servido, porque los vicios y desviaciones en el desempeño de empleos, cargos o comisiones cada vez se implementan más, como si se tratara de una plaga difícil o imposible de erradicar. A su vez, el papel de los órganos de control y fiscalización es muy cuestionable en la vida institucional de México, porque en su propia estructura y funcionamiento encontramos la esencia de la corrupción, como se explica a continuación.

LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A. Antecedentes. Su origen se remonta al mes de diciembre de 1982, cuando en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, mediante reformas y adiciones que se le imprimieron a la *Ley Orgánica de la*

Administración Pública Federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre del mismo año, se instituyó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la siguiente frase de campaña política y de gobierno: “La renovación moral de la sociedad y el nacionalismo revolucionario que une a los mexicanos”.

Lejos de rectificar el rumbo y la calidad moral de los servidores públicos, se agudizaron las corruptelas en esa administración por sus nexos con la delincuencia organizada, tráfico de influencias, cohecho, negocios ilícitos; falta de respeto al sufragio popular mediante el dedazo oficial, compra de sufragios, caída del sistema en las elecciones presidenciales de 1988 y alteración de los resultados en las contiendas respectivas en todos los ámbitos de autoridad.

No se puede omitir que los intentos por llevar un control interno de las tareas y recursos asignados a la administración pública federal se hicieron con anterioridad. Aseguran estudiosos de esta cuestión que entre 1917 a 1932 se encomendó al Departamento de Contraloría, departamentos de cuentas, a las oficinas de Tesorería y a las direcciones de contabilidad y glosa que llevaran un control estricto de ingresos, egresos y bienes del Estado para fincar, en su caso, responsabilidades administrativas a funcionarios y empleados públicos. También se tienen los ejemplos de que en 1870 y 1896 se expidieron leyes sobre responsabilidades para tener un soporte en la aplicación de sanciones en la misma materia. En 1932 desapareció el Departamento de Contraloría y sus funciones quedaron en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de otras dependencias federales. En 1939 se expide otra *Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados*, ordenamiento que no tuvo eficacia institucional. Para 1983 se crea la precitada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que tampoco dio los resultados esperados ante un mundo de corrupción oficial.

De nada sirvió que en la exposición de motivos de su iniciativa de reformas y adiciones al *Código Penal Federal*, que data del 5 de enero de 1983, se diera lugar a instituir los delitos de **uso indebido de atribuciones y facultades, tráfico de influencia y enriquecimiento ilícito de servidores públicos**. Miguel de la Madrid, entonces, sostuvo de manera tramposa y demagógica que:

La renovación moral de la sociedad no es concebida sin un régimen eficaz para prevenir y sancionar la corrupción del servicio público. El ejercicio de la acción penal es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para protegerse de la inmoralidad que infringe la ley, que daña sus legítimos intereses y los de sus miembros. Sólo procede cuando han fallado la adhesión convenida a los valores nacionales, la solidaridad con la patria, y otras políticas y mecanismos para prevenir la delincuencia. La persecución eficaz de la corrupción de los servidores públicos utilizando su empleo, cargo o comisión. La renovación moral de la política, exige antes que nada una legislación penal que contemple como delitos las conductas a través de las que se manifiesta la corrupción pública, estableciendo las sanciones efectivas para prevenirla y castigarla.

Esas figuras delictivas no han dado los resultados ofrecidos y deseados desde aquel año hasta la fecha, cada vez es mayor la incidencia del uso indebido de atribuciones o facultades, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos en todos los ámbitos de gobierno; no se hacen las denuncias pertinentes o éstas no prosperan y todo queda en la impunidad.

En enero de 1995, cuando estaba al frente del Gobierno Federal Carlos Salinas de Gortari, a la dependencia se le denominó Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyas funciones fueron las siguientes: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos conducente; expedir normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para el desarrollo eficiente y eficaz de las diversas tareas encomendadas a la administración pública federal centralizada y paraestatal; conocer, investigar y sancionar los diversos actos, omisiones o irregularidades de los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, presentando las denuncias penales que procedan cuando se descubra la comisión de delitos de las mismas personas; realizar labores de fiscalización que le encomiende la legislación en la misma materia; llevar el registro patrimonial de los mismos servidores para detectar los casos de enriquecimiento ilícito, y otras más de relevancia institucional que llevan como finalidad preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones públicas.

Por las reformas y adiciones que le hicieron a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003, con el presidente Vicente Fox la dependencia cambió de nombre al de Secretaría de la Función Pública. Además de las tareas indicadas, también tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal; vigilar el cumplimiento de disposiciones en las materias de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda pública, patrimonio, fondos y valores federales; organizar y coordinar el sistemas de registro, contabilidad, contratación y remuneraciones de personal; adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la misma esfera de gobierno; designar a los auditores externos, así como normar y controlar su desempeño; nombrar delegados de la propia Secretaría para el control y evaluación gubernamental ante las dependencias y organismos paraestatales; organizar, dirigir y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal centralizada, y otras consideradas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y demás disposiciones conexas.

Asienta Romeo Evia que:

Las facultades que desde su origen ha tenido la Secretaría de la Función Pública para conocer de irregularidades administrativas de los servidores públicos, de lo que se desprende, a nuestro entender sus propias atribuciones para conocer de actos de corrupción, pues éstos siempre atentan contra los principios rectores del servicio, es decir: legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad, puesto que los beneficios obtenidos a través de un acto de corrupción siempre son ilegales, devienen de una extorsión, chantaje, o condicionamiento de la prestación de un servicio, por lo que de igual forma se afecta la imparcialidad, al condicionar el servicio público a la obtención de dádivas y no a los supuestos y mandatos legales, lo que hace además ineficiente el servicio, dando lugar en innumerables casos a la parálisis administrativa, hasta en tanto no se obtenga el beneficio indebido, afectando la honradez, por razones evidentes, en cuanto al hecho reprobable de obtener un beneficio inmerecido en perjuicio de un particular o tercero que no tendría por qué sufrir el

mismo, por lo que se es desleal tanto con la dependencia o entidad en la que se presta el servicio, no solamente porque en ocasiones se afecta al Estado, así como la deslealtad para con los usuarios del servicio, es decir, el pueblo en general, que con sus contribuciones sostiene el funcionamiento de la organización gubernamental.

Así, la Secretaría de la Función Pública tiene competencia para conocer de conductas de corrupción, siempre y cuando éstas se den dentro del ámbito de la administración pública federal, y en caso que de igual forma implicasen una conducta delictiva, la mencionada dependencia, además de imponer las sanciones en el ámbito administrativo deberá dar vista de las mismas a la autoridad competente, por regla general, el Ministerio Público.¹

B. Lo discutible del gobierno de Vicente Fox. El gobierno de Fox pretendió atacar frontalmente el fenómeno de la corrupción en el sector público, ello sólo resultó una vana ilusión y una postura demagógica tal como lo reveló en muchos actos de su administración, porque los malos comportamientos comenzaron con sus amigos, esposa y familiares de ambos. Las cuotas de poder, nepotismo, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el cohecho y la configuración de otros delitos no se hicieron esperar, lo que dio lugar para que el desencanto colectivo muy pronto se manifestara, al no ver la eficacia esperada con el **Gobierno del cambio**. De nada sirvieron los cuestionamientos de Fox a las corruptelas de los gobiernos priistas, dado que a fin de cuentas las situaciones imperantes del pasado han continuado, en gran medida, en la primera década del siglo XXI y seguramente continuarán por mucho más tiempo. Los gobiernos del PAN y el PRD son cuestionables, pero tampoco del PRI esperamos avances relevantes, con sus añejas corruptelas; no vemos un futuro prometedor y elocuente (pobre de México ante un panorama desolador con políticos inmorales, corruptos y traidores a los intereses fundamentales de la población).

Cabe advertir que este problema no se va a desterrar con más disposiciones jurídicas, sino con eficacia de principios morales y alta calidad en el desempeño de las funciones públicas; no obstante, en la exposición de motivos de la iniciativa de *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2003, se anota lo siguiente:

¹Arturo Romeo y Evia Loya, *El marco normativo de combate a la corrupción*, Porrúa, México, 2007, p. 162.

La corrupción es una alteración o vicio de cualquier naturaleza. En términos políticos y sociales, cuestiona las bases mismas del Estado democrático y de derecho. Modifica los fines de la democracia y rebasa los límites de la ley. Afecta el proyecto de nación destinado a beneficiar a la colectividad y desvía el producto del desarrollo a las manos de unos cuantos. La corrupción es un medio informal de concentración de beneficios. Es un fenómeno que se opone al interés y valores colectivos, debilita las instituciones y afecta la confianza y certeza de todo tipo de relaciones sociales. En su desarrollo la corrupción genera además efectos perjudiciales sobre la equidad y eficiencia en la asignación de recursos; afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energía y esfuerzos.

Además distorsiona la relación entre gobernantes y gobernados, genera irritación permanente y cuanto está asociada a la impunidad, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones, lastimando gravemente la estructura social. En toda forma de corrupción el beneficio individual se obtiene a cambio de un engaño que la sociedad finalmente paga [...]. Todo ello hace obligatorio diseñar estrategias que vayan enfocadas al combate de la corrupción, implantando políticas públicas coherentes y efectivas que rigurosamente frenen y castiguen este flagelo.

Afirma Lorenzo Córdova que:

La lucha contra la corrupción fue una de las banderas principales que Vicente Fox enarbó durante su campaña electoral. Consecuente con esa intención, entre las primeras modificaciones a la estructura de la administración pública estuvo en la transformación en la Secretaría de la Contraloría en Secretaría de la Función Pública; además, en el 2002 se reformó la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* y al año siguiente se expidió la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*. La intención de ese nuevo marco administrativo y normativo fue la profesionalización del servicio público y el mejoramiento de los mecanismos de control anticorrupción del Gobierno Federal.

Sin embargo, más allá de las intenciones iniciales y las medidas adoptadas, lo cierto es que el combate a la corrupción no ha pasado de algunos casos sonados (como el del enjuiciamiento por enriquecimiento ilícito del ex regente capitalino Óscar Espinoza Villarreal, o el escandaloso asunto de tráfico de influencia de Guido Belsasso, comisionado del Consejo contra la Adicciones, de la Secretaría de Salud, que terminó con su inhabilitación por 10 años para ocupar cargos públicos), lo que se convirtió en una de las asignaturas pendientes del gobierno de Fox.²

² Lorenzo Córdova Vianello, comp., "2000-2006: Claroscuros del Estado del Derecho", en *¿Qué país nos deja Fox?* Grupo Editorial Norma, México, 2006, pp. 51 y 52.

Al interpretar los reclamos de académicos, politólogos y algunos grupos representativos de la sociedad civil, Felipe Calderón, en su calidad de titular del Ejecutivo federal, el 22 de septiembre de 2009 hizo llegar al Senado de la República una iniciativa de reformas y adiciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, para simplificar y restringir el aparato burocrático de la Federación, proponiendo la desaparición de las Secretarías de la Función Pública (en su lugar se pretendió crear una nueva Contraloría de la Federación), Turismo y Reforma Agraria; reasignando las funciones de éstas últimas a las de Economía, SAGARPA y SEDESOL, la medida fue rechazada por dicho cuerpo legislativo el 24 de noviembre de 2009, argumentando que la iniciativa no se justificaba a plenitud, decisión que nos decepciona y nos demuestra que a los legisladores no les preocupa el derroche de recursos públicos para mantener a un monstruoso aparato burocrático, deficiente y corrupto. En esas condiciones, el reclamo social, seguirá latente, dado que no se deben seguir despilfarrando recursos públicos con tanta secretaría de Estado, y algunos organismos descentralizados que resultan inoperantes, innecesarios, con duplicidad de funciones, plagados de corruptelas que mucho daño le hacen a las finanzas públicas. Los cambios e innovaciones también son indispensables en la organización y funcionamiento de la administración pública de las entidades federativas y municipios.

La Secretaría de la Función Pública de la Federación, sus similares de las entidades federativas y municipios (contralorías generales y específicas de índole interno) tienen una factura pendiente que saldar, y si no pueden cubrirla, que mejor desaparezcan por salud pública. De manera frontal y decidida deben luchar y erradicar las diversas formas de corrupción en el sector oficial, lo que cada vez es más grave como resultado de los múltiples vicios que imperan en los poderes públicos de las esferas de gobierno. No basta contar con normas jurídicas, con buenas intenciones en el discurso político y en la buena fe de quienes manejan esas dependencias y organismos; se requiere ir más a fondo, con voluntad política, autoridad, valor civil y coraje para pasar de las palabras a los hechos, sin temores a represalias, venganzas políticas, chantajes o tibiezas a cambio de un sueldo y otras comodidades oficiales; todo trabajador del Estado se debe al pueblo y no al superior jerárquico o al político que lo recomendó: si no hay un cambio de comportamiento de nada sirve hablar de ética en el servicio público y de Estado de Derecho. Ya cuentan con los instrumentos jurídicos

para controlar con honestidad, profesionalismo y legalidad las declaraciones patrimoniales; pueden recibir quejas por responsabilidad administrativa, instaurar el procedimiento respectivo y aplicar las sanciones conducentes; están facultadas para presentar denuncias penales contra servidores públicos corruptos; designan y regulan a los titulares de control y fiscalización gubernamental, incluye a los delegados y comisarios públicos internos del sector paraestatal; realizan auditorías y evalúan el manejo de bienes y recursos públicos; intervienen en las licitaciones y concursos sobre adquisiciones, contratos de bienes, obras y servicios públicos; manejan el servicio profesional de carrera, investigan casos de enriquecimiento ilícito y coadyuvan con el Ministerio Público para integrar averiguaciones previas y persecución de delitos oficiales, entre otras acciones de control.

No obstante, han dejado insatisfecha a la población, porque el cáncer de la corrupción está dentro de su propia estructura y funcionamiento. La colectividad no puede quedarse más cruzada de brazos, se deben denunciar y atacar tales anomalías; ya se regula la acción popular en las leyes sobre responsabilidades administrativas y penales, para acusar o demandar a los servidores públicos mafiosos e ineptos para que reciban el escarmiento que merecen.

Al momento de editar este libro, nos enteramos a través de los medios de comunicación que el grupo parlamentario del PRI, en nombre del presidente electo Peña Nieto, presentará ante el Congreso de la Unión, por un lado, la iniciativa de reformas constitucionales para dar bases sobre el combate a la corrupción; por el otro, se habla de la iniciativa de Ley anticorrupción, lo que dará lugar a la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, que será un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la que a su vez vendrá a sustituir a la Secretaría de la Función Pública y tendrá jurisdicción en los tres órdenes de gobierno, manteniéndose las oficinas de control interno de las dependencias y entidades públicas, de los poderes legislativo y judicial de tales niveles de autoridad; desaparecerán las fiscalías especializadas en delitos contra la administración pública, cuyas funciones serán absorbidas por la Comisión, que trabajará de manera coordinada con el ministerio público; se encargará de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos; podrá interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias para salvaguardar sus atribuciones y autonomía.

En resumen, dichas iniciativas tienden a combatir y castigar la corrupción del sector público; fortalecer los organismos de control interno; mejorar el servicio profesional de carrera y el desempeño de funciones públicas. Considero que ello debe dar pie a la desaparición de las procuradurías de justicia de la federación y entidades federativas, ante los graves daños que tradicionalmente le han hecho a la sociedad y para evitar duplicidad de funciones, derroche de recursos públicos y otras corruptelas. Pero lo más apremiante del asunto es poder erradicar o restringir ese fenómeno, porque se trata de añejos vicios y perversiones que forman parte de la propia cultura nacional. El motor de ese cáncer se lleva en la conciencia individual, familiar y social, que se hace realidad en la vida cotidiana por ambiciones personales y familiares, intereses políticos y económicos, por el ejercicio del poder; ante la falta de oportunidades laborales, de ingresos para vivir, por las grandes desigualdades entre pobres y ricos; por la carencia de cultura de la legalidad, de principios morales y éticos.

LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

A. Panorámica general. La seguridad pública es un asunto de todo Estado, consustancial al ejercicio del poder público, cuyos representantes deben dictar normas jurídicas y hacerlas cumplir para garantizar la convivencia social y la armonía en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Constituye el predominio de la fuerza pública que detentan las autoridades públicas para mantener el orden, la paz, tranquilidad y el respeto mutuo de los seres humanos en un país determinado para su vida y desarrollo institucional.

A la seguridad pública se le identifica con el régimen de policía que tiende a proteger y garantizar el interés general de la población, mediante la reglamentación de los derechos y obligaciones de gobernantes y gobernados, y la vigilancia de sus comportamientos individuales, familiares y colectivos por el poder público, para hacer valer el imperio de la ley por encima de caprichos, desviaciones o abusos contrarios al deber ser; puede castigar a los infractores que no acaten los mandatos legales.

Jamás debemos perder de vista que uno de los principales fines del Estado es asegurar el interés general, manteniendo un clima propicio para el desarrollo social y disponer de los medios necesarios para

lograrlo. Por esa razón, el régimen de policía o sistema nacional de seguridad pública está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar las acciones de los particulares y exigir que las autoridades públicas se ajusten rigurosamente al principio de legalidad que rigen su actuación, y evitar la injusticia manifiesta, arbitrariedad, el desvío de poder, el abuso y la ilegalidad en sus actuaciones diarias. Todo acto que sea contrario a la ley debe ser rigurosamente castigado sin contemplaciones, omisiones o torpezas.

En el ámbito esfera federal, la seguridad pública fue atendida por la Secretaría de Gobernación; sin embargo, por reformas y adiciones que se le imprimieron a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2000, y durante el gobierno de Vicente Fox, se instituyó la Secretaría de Seguridad Pública, para atender los asuntos relacionados con la seguridad pública y la política criminal.

De acuerdo con las prescripciones del artículo 30 bis de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, a la Secretaría de Seguridad Pública le compete: desarrollar las políticas de seguridad pública y criminal en el ámbito federal para prevenir y combatir la delincuencia; presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública; representar al Ejecutivo federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, proponiendo las políticas, acciones y estrategias en materia de prevención del delito en todas sus modalidades; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y del fuero común; promover la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones; atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas en relación al ejercicio de sus funciones; organizar, dirigir y administrar la Policía Federal; proponer al presidente de la República el nombramiento del comisionado de la precitada policía; preservar el orden, la libertad y la paz pública nacional; elaborar estudios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo; organizar, dirigir y administrar el servicio para la atención de las víctimas del delito, celebrando acuerdos de colaboración con otras instituciones de los sectores público y privado para el cumplimiento de tal atribución; salvaguardar la integridad y el patrimonio de todas las personas; estructurar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo; regular y autorizar la portación de armas para empleados federales; otorgar autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad pública en dos

o más entidades federativas y vigilar sus propias funciones; celebrar convenios en materia de seguridad pública con las entidades federativas y municipios; auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República en el ejercicio de sus funciones; ejecutar las penas por delitos federales y administrar el Servicio Federal Penitenciario; atender el Sistema Federal de Menores Infractores, entre otras atribuciones legales.

B. Reformas en los rubros de seguridad pública y penal. En el *Diario Oficial de la federación*, de 18 de junio de 2008, se publicaron diversas reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Constitución política federal, relacionados con: seguridad pública nacional, delincuencia organizada, funciones del Ministerio Público, Policía Preventiva y Policía Judicial, inviolabilidad de las comunicaciones electrónicas privadas, integración de averiguaciones previas; derechos de los indiciados, sentenciados y víctimas del delito; secuela del proceso penal, defensoría de oficio, procedimientos orales, prisión preventiva, rehabilitación de procesados y sentenciados; imposición de penas, sanciones administrativas y reparación del daño a ofendidos y otras cuestiones de importancia institucional, algunas de las cuales no dejan de ser incongruentes y muy discutibles desde el punto de vista del derecho constitucional.

Algunas de esas reformas constitucionales vulneran el contenido normativo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Se ha querido modernizar y actualizar su versión original, pero se ha pecado con incongruencias y hasta retrocesos, y en ciertos supuestos no se respeta el marco de garantías y libertades individuales, por lo que habrá muchos juicios de amparo en contra de esos cambios y adiciones, ya que es notoria su anticonstitucionalidad, sobre todo los que tienen que ver con la investigación de delitos, consignación, arraigo, prisión preventiva, proceso penal, aplicación de sanciones penales y administrativas, y funciones de juzgadores y ministerios públicos.

A pesar de esas innovaciones, el pueblo sigue reclamando más calidad moral y profesionalismo de los juzgadores y ministerios públicos, porque se trata de instituciones muy desprestigiadas en la realidad social. En el caso de los juicios orales, nos dejan con dudas e incertidumbre ante vicios, deficiencias profesionales, falta de espíritu de servicio y corruptelas que puedan imperar por cuestiones económicas y políticas, lo que desvirtúa su noble objetivo en perjuicio de la procuración y administración de justicia. Hace falta una nueva toma de conciencia institucional de

los servidores públicos involucrados, que incluya a los litigantes y que se privilegie la ética profesional, la razón de ser en la conciliación de intereses en conflicto, en aquellos casos en los que proceda legalmente dar debida eficacia a los medios alternativos de solución de demandas no graves, para que la sociedad quede convencida de que cuenta con una administración de justicia pronta, económica, expedita y eficaz.

La *Ley de Extinción de Dominio* es reglamentaria del artículo 22 constitucional, en su parte conducente al aseguramiento de bienes relacionados con la delincuencia organizada; fue aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2009, y permite al Estado adquirir la propiedad de los bienes utilizados para la comisión de delitos incluyendo los recursos que se relacionen con esos ilícitos. La extinción de dominio se ejercerá por el gobierno cuando se haya determinado por un juez competente la responsabilidad penal del procesado en delitos como robo de vehículos, contra la salud, secuestro y trata de personas; una vez presentada la demanda respectiva, el juez tendrá un plazo de 72 horas para resolver de la admisión o no de la misma y de las pruebas ofrecidas, el producto de esos bienes se destinará a reparar daños causados a víctimas del delito y a gastos administrativos. Los juzgadores deben respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica. Su contenido normativo padece algunas incongruencias que trastocan el marco constitucional.

En enero de 2009, se expidió la *Ley de Seguridad Pública Nacional*, que regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la distribución de competencias entre todos los órdenes de gobierno. Otro cuerpo legal sobre la misma materia, que también salió a la luz pública, es la *Ley de la Policía Federal*, que da lugar a la transformación de la Policía Federal Preventiva en Policía Federal, y fija reglas sobre su ingreso, profesionalización, disciplina y sistema de registro; incluye estrategias sobre el combate a la delincuencia, de las que esperamos su debida eficacia.

En las precitadas reformas publicadas oficialmente el 18 de junio de 2008, en el artículo 21 de la ley suprema, párrafos noveno y décimo, se anota:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los

principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el mismo precepto constitucional se estipulan las bases sobre acciones de seguridad pública nacional, a saber: la selección, ingresos y formación profesional de sus integrantes; regulación de datos criminalísticos; formulación de políticas públicas en la misma materia; participación social y la constitución de fondos financieros para atender las diversas acciones sobre seguridad pública nacional, regional y municipal.

También se han expedido ordenamientos legales reglamentarios de dicho mandato constitucional, como la *Ley General de Seguridad Pública*, la *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública* y demás preceptos. Falta que se apliquen, como lo ha venido reclamando la colectividad, ante tanta inseguridad pública, delincuencia organizada e impunidad; se trata de un flagelo que no puede tolerarse más; no se acepta que los gobernantes en turno se limiten al discurso político, a las buenas intenciones e improvisación de los cuerpos de seguridad. Desde la administración de Vicente Fox hasta la de Felipe Calderón, la inseguridad pública, la delincuencia organizada y la impunidad se han disparado de manera alarmante, y en los comportamientos policíacos vemos incapacidad técnica y administrativa, corruptelas y otros vicios; de nada sirven las referidas disposiciones jurídicas si no se aplican como debe ser y ese malestar se ha manifestado públicamente por diversas organizaciones sociales y en distintas ciudades del país.

En el Distrito Federal, el 30 de agosto de 2008, la marcha se denominó Iluminemos México, y la consigna fue: "Ya basta de tanta inseguridad, impunidad, corrupción e incapacidad de los gobernantes de todas las órbitas de autoridad para frenar este cáncer". El señor Alejandro Martí, en la reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de 21 de agosto de 2008 en Palacio Nacional, dijo:

Si los servidores públicos, no son capaces para cumplir con las tareas de seguridad pública, que renuncien; no hacer nada, también es corrupción, deben procurar combatir y castigar a la delincuencia, por que hay mucho temor y terror entre la población, el país vive una de sus peores crisis sobre este asunto.

Fue la sentencia del padre del menor Fernando Martí, secuestrado y asesinado unos días antes de ese acto público.

El equipo de seguridad pública de Felipe Calderón dejó mucho que desear, concretamente la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular fue Genaro García Luna, y la Procuraduría General de la República, conducida torpemente, primero, por Eduardo Medina Mora, luego por Arturo Chávez Chávez y finalmente Marisela Morales; en estos organismos predomina: la incapacidad, complicidades con el narcotráfico y otros delincuentes; prácticas corruptas, impunidad, falta de profesionalismo y principios éticos, con grave perjuicio para la estabilidad, tranquilidad, orden y paz pública. Se vive un caos, no hay respeto por la vida y dignidad de los seres humanos; el gobierno llegó tarde en la lucha contra el narcotráfico y no hay quien detenga ese cáncer que está carcomiendo al país.

Ha tenido que intervenir el ejército para hacer frente a los grupos de delincuentes, especialmente narcotraficantes, lo que ha provocado más enfrentamientos y derrame de sangre; se han agudizado por distintas partes del país los ajustes de cuentas entre las propias bandas que se disputan el mercado de las drogas. La delincuencia organizada ha rebasado al gobierno en todas sus esferas; cada vez es mayor el tráfico de drogas y de armas; los homicidios se conocen diariamente en distintas partes del país y de manera espeluznante; los criminales desde hace años se han infiltrado en las esferas del gobierno y en otros sectores de la sociedad.

A estas alturas será muy difícil frenar la incidencia delictiva. Nuestro territorio nacional está reflejando la falta de un Estado de Derecho y de autoridad, en un terreno en el que imperan: anarquía, inseguridad pública, crimen organizado, pobreza de millones de mexicanos y descomposición social.

Con el gobierno de Peña Nieto, en el mes de diciembre de 2012, desaparece la Secretaría de Seguridad Pública y sus funciones las asume la Secretaría de Gobernación, tal como fue anteriormente.

LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA

A. Bases elementales. Los procuradores de justicia y agentes del Ministerio Público tienen la encomienda legal de integrar las averiguaciones previas cuando conozcan de hechos constitutivos de delitos, ya sea por querrela de la parte agraviada o por investigaciones que de oficio realicen en su carácter de representantes de los intereses sociales. En

esta etapa actúan como autoridad y una vez que realizan la consignación ante el juez penal competente, cambia su situación jurídica, para asumir el papel de representante del agraviado en el proceso penal que debe seguirse hasta dictarse la sentencia conducente; esto es, hacen las veces de parte en tal secuela procedimental, siguiendo las prescripciones del apartado A del artículo 102 constitucional.

Para poder actuar ante los tribunales judiciales deben estar legalmente habilitados para ejercer sus funciones ante el juzgado o tribunal de la causa; tienen que comparecer a las audiencias, ofrecer pruebas y pedir su desahogo, oír y firmar los emplazamientos, citaciones, requerimientos o notificaciones de toda clase durante el curso del juicio hasta que cause ejecutoria la sentencia. Deben ser leales y honestos en la defensa de los intereses del ofendido, procurar y subsanar las omisiones o irregularidades de las pruebas, pedir las órdenes de aprehensión al juez competente, hacer valer los recursos y demás medios de defensa que procedan, tareas que con frecuencia no se atienden como debe ser cuando hay de por medio otros intereses políticos, económicos o de otra especie; por tanto, quedan en el desamparo y burlada la parte afectada, lo que hoy en día es motivo de preocupación ante las diversas corruptelas que practican dichos servidores públicos.

El Ministerio Público (federal y de las entidades federativas) se encarga de investigar y perseguir la configuración de delitos en la esfera de su competencia. En la etapa de la averiguación previa, debe recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de delito; su actuación es de oficio o a instancia de parte, conforme a la legislación penal respectiva; tiene que practicar las diligencias indispensables para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como procurar la reparación de los daños causados; ordenar la detención del acusado en los casos que proceden; realizar el aseguramiento de bienes que estén relacionados con el delito de que se trate; restituir al ofendido el goce de sus derechos y conceder la libertad provisional del indiciado cuando proceda legalmente; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y el arraigo del indiciado; conciliar los intereses en conflicto; determinar el no ejercicio de la acción penal cuando se justifique; poner a disposición de la autoridad competente a los menores infractores y hacer las consignaciones sin dilación alguna; no omitir ni obstaculizar la integración de tales averiguaciones por factores que pueden dañar los objetivos de la procuración de justicia.

Ante los órganos jurisdiccionales (federales y locales), los agentes del Ministerio Público tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal por los delitos respectivos según su órbita de competencia, siempre y cuando esté acreditado el cuerpo del delito, sus elementos constitutivos y la probable responsabilidad de indiciado, solicitar las órdenes de aprehensión o de comparecencia, según el caso; pedir que se dicten las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos y la constitución de garantías para la reparación de daños y perjuicios causados; poner a disposición de dichas autoridades a las personas detenidas dentro del plazo legal; aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación del cuerpo del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y la peculiaridades del inculcado; formular las conclusiones al cierre de la instrucción del juicio al solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que procedan, así como la reparación de los daños y perjuicios causados; impugnar los acuerdos y resoluciones que no estén ajustadas a derecho haciendo valer los recursos respectivos.

En materia de atención a las víctimas u ofendidos por algún delito, deben: proporcionar la asesoría jurídica que cada caso requiera; recibir todos los elementos de prueba que la víctima o el ofendido presenten en ejercicio de su derecho de coadyuvancia para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, determinando el monto y procedencia de la reparación del daño; dictar las medidas indispensables para proteger la integridad física y psicológica de la víctima o del ofendido, incluyendo los casos de atención médica y psicológica de urgencia, entre otras que marca la ley.

B. La descomposición del Ministerio Público. El artículo 102, apartado A, de la Constitución política federal reza lo siguiente:

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por el Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente [...].

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los incul-

pados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Se trata de una función de la policía especializada la que concierne al Ministerio Público federal, relativa a la averiguación de los delitos federales y, como consecuencia, la integración de dichas averiguaciones, para lo cual deben allegarse las pruebas necesarias para hacer las consignaciones pertinentes ante la autoridad judicial competente. Esta función se ha deteriorado en gran medida ante la notable y tradicional corrupción de sus integrantes, lo que como consecuencia lógica ha dañado a los intereses sociales en perjuicio de la seguridad pública y jurídica de los mexicanos, por lo que debería estar obligada a retomar su papel representativo de la colectividad y de los intereses agredidos por la delincuencia en sus diversas modalidades.

Hace notar Sergio. E. Casanueva que:

La función del agente del Ministerio Público y, por ende, las actividades que desempeñan los servidores públicos en quienes recae directamente esta institución, influyen sin lugar a dudas en la administración e impartición de justicia. El agente del Ministerio Público no solo integra, recaba y recopila las pruebas que se le allegan por distintos medios, ni solo ordena las diligencias que son necesarias para integrar un expediente más, sino que también puede determinar el rumbo de las investigaciones que se encuentran bajo su responsabilidad [...].

En realidad la institución del Ministerio Público recae en todos los servidores públicos que apoyan al agente del Ministerio Público; lo que ocurre es que la sociedad requiere una cierta certidumbre de que existe una persona (o un servidor público), específicamente determinada, que estará a cargo de la coordinación de las investigaciones que se realicen; esto es, que será el responsable de la función de procurar justicia y, por otra parte, esto significa que no sólo del agente del Ministerio Público depende la prontitud, el cuidado, la diligencia con que se pueda o deba actuar en la investigación penal o criminal, o en un procedimiento o juicio de cualquier naturaleza. Con esto no se pretende justificar la negligencia o desidia con que pudiera actuar, en un momento determinado, el agente del Ministerio Público, sino que se trata de explicar a qué factores responde esa actuación.

De aquí se desprende, *a priori*, que el agente del Ministerio Público se ve en la necesidad de respetar una **ética de carácter institucional**,

que tiene que ver con las diversas jerarquías administrativas establecidas por la norma jurídica, ya sea reportando a sus superiores jerárquicos, ya solicitando el apoyo de otras dependencias o de otros niveles de gobierno, o ya instruyendo a sus subordinados, en un marco de aplicación estricta de la norma jurídica [...].

La labor del agente del Ministerio Público y sus auxiliares (a quien es englobaremos como **órganos** de excepción), no sólo debe ubicarse como se dijo en la integración de un expediente o en la investigación de la probable comisión de un delito, sino como órgano que también realiza una labor de **mediación**, en las complejas relaciones humanas. Su labor no es idéntica a la que realizan los órganos judiciales (puesto que su margen de acción es mucho más reducido), pero al final de cuentas se trata de una **mediación**.³

Según Clemente Valdés:

El llamado Ministerio Público es el único que tiene legalmente el poder de hacer o no hacer lo necesario para que un juez pueda decretar el castigo. La posibilidad exclusiva de recibir información, investigar o no investigar, buscar, manejar, seleccionar, guardar, presentar o no presentar pruebas, e iniciar y continuar un proceso penal ante un juez para encarcelar a una persona, con la velocidad o lentitud que juzgue conveniente [...]. En algunos países el Ministerio Público es un órgano independiente y existen mecanismos de supervisión para evitar que un poder tan importante y peligroso para los habitantes pueda ser usado indebidamente para satisfacer intereses políticos o personales. En otros, la decisión de iniciar o no un proceso penal, en casos de imputaciones de delitos graves, no es facultad de los empleados que trabajan en el Ministerio Público, sino de un jurado de acusación compuesto por ciudadanos.

El titular de la acción penal, conocido como ministerio público, representante de la sociedad o del pueblo, normalmente está dirigido por un individuo que se le llama, según diferentes países abogado general, fiscal general o procurador general, éste tiene en sus manos el conocimiento de los delitos, la investigación (indagatoria), la búsqueda de pruebas, el análisis y estudio de las mismas, la integración de la averiguación previa, la consignación ante el juez penal competente y la representación del ofendido en el proceso penal respectivo [...]. En México de acuerdo con la Constitución de 1857, se estableció que tanto el fiscal como el procurador, fueran independientes al Ejecutivo, siendo designados por elección indirecta.

En mayo de 1900, el presidente Porfirio Díaz modifica la Constitución en ese punto y decide, en el artículo 96, que los funcionarios del

³ Sergio Casanueva Reguart, *Ética judicial*, Porrúa, México, 2006, pp. 94-96.

Ministerio Público y el procurador general de la República que han de presidir los nombra él.

Desde entonces, utilizando en su provecho la teoría rústica de Montesquieu sobre la separación de poderes —ya obsoleta desde entonces por su limitación a tres— los presidentes de la República y los gobernadores de los estados, en México, han hecho todo lo necesario para impedir la independencia del Ministerio Público y para conservar el monopolio que tiene de la acción penal. Ese monopolio es un instrumento ideal para controlar y someter, a través del castigo a cualquier persona de la sociedad, que es la única titular del poder que usan [...]. Su independencia, es indispensable; no solamente para tener procesos penales más correctos desde el punto de vista procesal, sino también para poder lograr una vida social menos sometida a los burócratas, al presidente de la República, a los gobernadores de los estados, así como a los legisladores, para que haya más imparcialidad en el ejercicio de sus funciones y para evitar el manejo oculto o turbio de las mismas.⁴

Por su parte, Gilberto Rincón Gallardo dice:

La parcialidad, lentitud, e ineficacia de los principales vicios atribuidos a los agentes del Ministerio Público. Los jueces y magistrados enfrentan enormes rezagos de expedientes por resolver, debido al reducido número de profesionales en la materia y a los bajos presupuestos asignados a los servicios jurisdiccionales [...]. Por ello resulta indispensable reconstruir la defensoría de oficio para darle el carácter de un cuerpo profesional de carrera independiente de la Secretaría de Seguridad Pública con salarios homologados a los fiscales del Ministerio Público y con un número equivalente de casos para su atención [...]. Para atacar estos y otros problemas en el rubro de procuración e impartición de justicia se hace necesario dotar de autonomía a la Procuraduría General de la República y en consonancia a las procuradurías de justicia locales, reestructurando su ámbito de competencia y convirtiéndola en un órgano del Estado no dependiente del gobierno.⁵

Expresa Chávez Castillo:

Una de las instituciones más corruptas y nefastas que he conocido en mi vida profesional es el Ministerio Público, conformado por gente inepta, déspota, prepotente, cínica y corrompida. Es un organismo público

⁴ Clemente Valdés, *El juicio político*, Ediciones Coyoacán, México, 2000, pp. 30-33.

⁵ Gilberto Rincón Gallardo, *Entre el pasado definitivo y el futuro posible*, FCE, México, 2008, pp. 42-43.

estatal, al que se atribuye dentro de un Estado de Derecho, la representación de los intereses sociales mediante el ejercicio de las facultades de dirección de la investigación de los hechos que revisten los caracteres de delito, de protección a las víctimas y testigos, titular del ejercicio de la acción penal, pero bajo el mandato del Ejecutivo federal y estatal.

Para nadie es un secreto que cuando se ha cometido un delito en contra de una persona, ésta no acude a denunciarlo al Ministerio Público. En primer lugar, por el tiempo que tiene que perder para que la atiendan, pues son de tres a cuatro horas [...]. Una vez que atienden a la persona que va a formular una denuncia o una querrela, en lugar de transcribir lo que le está diciendo el declarante, lo redactan en la forma que mejor les parece o como le entienden, lo que genera confusión y a pesar de que lo dan a leer al denunciante o querellante, al no entender éste lo que dice la declaración, le preguntan al secretario y los envuelve en una verborrea que hace que opten por firmar la declaratoria en la forma que mejor le pareció al secretario aun cuando no se apegue a la realidad.

[...] la tramitación de las averiguaciones previas tardan una eternidad, y después resuelven que no debe ejercitarse acción penal en contra de los presuntos delincuentes y si bien es cierto que se tiene al alcance un medio de impugnación para el denunciante o querellante, la realidad es que cuando se interpone, en el noventa por ciento de las ocasiones se confirma el no ejercicio de la acción penal y aun cuando en contra de esa determinación procede el Juicio de Amparo, la ineptitud del Poder Judicial federal siempre le concede una salida a quien ha violado las garantías individuales del denunciante o querellante [...]; por ello, parece, más bien, que lo que pretende la autoridad ministerial, es cansar al abogado y al cliente, para que desista de su intento de que un delincuente sea sancionado. Resulta realmente un fastidio que una y otra vez salga el Ministerio Público con yerros, favoreciendo a delincuentes. No puede pasar desapercibido el hecho de que el titular de la Procuraduría sea un subordinado del Ejecutivo, pues al ocurrir esto, siempre actuará de conformidad con lo que le indique su superior jerárquico; además, dicho personaje en la mayoría de supuestos toda la secuela de una averiguación previa y lo del procedimiento del juicio penal actúa con negligencia, omisiones o torpeza, porque no deja de ser un improvisado [...].

Por otro lado, no se piense que solamente con los denunciantes o querellantes suceden esas anomalías, sino depende del lugar en el que se encuentre, los Ministerios Públicos se venden por un plato de lentejas y al mejor postor, pues cuando un denunciante o querellante los soborna, entonces, es el caso contrario, sin pruebas pretende consignarlo. Es común que cuando el Ministerio Público ha sido sobornado y cita para que declare el inculcado, lo declara sin hacer de su conocimiento las garantías que en su favor establece la ley fundamental, especialmente lo que señala que nadie podrá ser compelido a declarar en su contra [...].

Mis intervenciones en el Ministerio Público han sido frecuentes, pero nunca he dejado que interroge a placer a mi cliente, primero, le exijo que le haga saber sus derechos, que dé lectura a la declaración del denunciante o querellante en los términos que aparezca en el acta, y si es su deseo declarar. La experiencia me ha mostrado que el Ministerio Público es por naturaleza corrupto, lo cual se explica si se tiene en cuenta que los salarios que perciben son infames y paupérrimos que no sirven para que se sostengan y lleven una vida digna [...]. No justifico de ninguna manera que sean corruptos pero el sistema los hace de esa forma. En los años que tengo en el litigio no he querido sobornar a ningún Ministerio Público, quizá eso sería lo más adecuado, pues la costumbre indica que el asunto salga acorde a los intereses de quien patrocinamos[...]. Además se sostiene, que, cuando se detenta dicho cargo se está con un pie en la calle y otro en la cárcel, por eso cuando lo descubren en sus pillerías es porque ya le pusieron el dedo, lo consignan y para que no haga nada necesitan personas con escasa capacidad intelectual y formación jurídica. La práctica en lo que es dicha función ha sido amarga, pues no ha habido persona que se conduzca en ese ámbito con honradez, probidad, profesionalismo y excelencia en el desempeño del cargo.⁶

C. Por la autonomía y eficacia del Ministerio Público. El Ministerio Público federal y los ministerios públicos locales, tradicionalmente, no han tenido la calidad institucional que la sociedad reclama. Se trata de organismos ligados al Poder Ejecutivo de la Federación y de las entidades federativas; en su organización y funcionamiento son organismos gravemente deteriorados, no profesionales y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad; dejan mucho que desear en la integración de las averiguaciones previas, consignaciones y persecución de los delitos. Se han dado reformas al marco constitucional y a la legislación penal (material y procedimental), pero no han sido suficientes para sanear y elevar la calidad de esas instituciones.

Desde el sexenio de Vicente Fox se presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones constitucionales para darle "autonomía" a esa institución, la cual se calificó de pobre y hasta de mediocre, porque propuso que el nombramiento del procurador general de la República fuera hecho por el presidente de la República y con la ratificación del Senado; la duración en el cargo sería de cinco años, con la posibilidad de poder ser ratificado para un periodo más.

⁶Raúl Chávez Castillo, *Los abogados del diablo*, Porrúa, México, 2009, pp. 163-164; 167-171.

La remoción del cargo debía ser por juicio político o declaración de procedencia, sin dar injerencia a la sociedad y a los representantes de los colegios o asociaciones de abogados para proponer candidatos al cargo, a manera de escoger a los más preparados, idóneos y honestos en la misma materia.

Destacados concedores de este asunto han sostenido que es indispensable una nueva naturaleza jurídica a la organización y funcionamiento del Ministerio Público (federal y local), y otorgar el carácter de organismo constitucional autónomo a la Procuraduría General de la República y a la que es propia de las entidades federativas; que el nombramiento del Procurador de Justicia por un lado sea el resultado de una propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo del Ministerio Público Federal, que cada quien proponga a dos candidatos previa opinión de las agrupaciones de profesionales del derecho.

En ese orden de ideas, la comisión respectiva del Senado examinará las propuestas presentadas a su consideración para la designación de uno de los cuatro candidatos. La determinación definitiva para la designación del procurador general de la República queda en manos del Senado de la República o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa aprobación por una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes respectivos de dichos cuerpos colegiados.

A nivel de las entidades federativas se debe seguir un procedimiento similar, en el cual, cada uno, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y el Pleno del Consejo del Ministerio Público respectivo, por el voto de dos terceras partes de sus integrantes, uno proponga a dos candidatos con alta calidad académica, prestigio y experiencia profesional (en el litigio o la judicatura), notable reputación moral, previa opinión de las asociaciones de profesionales del derecho, y someta a la consideración de la legislatura local el examen, la discusión y la designación de uno de los cuatro candidatos que venga a ocupar la comentada responsabilidad. En esa virtud, la designación del procurador del Justicia de cada entidad federativa debe quedar en manos de los integrantes de la Legislatura local y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el voto de dos terceras partes de los integrantes de esos cuerpos legislativos.

De esta forma se conformaría un Ministerio Público (federal y local) como organismo constitucional autónomo, con las características de no depender de ninguno de los poderes tradicionales de dichas esferas de

gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), para que alcance su plena autonomía técnica y funcional; que las acciones de sus titulares sean ajenas a las decisiones políticas de los gobernantes en turno y de los partidos políticos, dándoles remuneraciones eficientes pero moderadas y justas a todos los servidores públicos que conforman a esa institución; para darle más transparencia, control y supervisión a todas las tareas de los agentes del Ministerio Público y de la policía ministerial, incluyendo a los demás funcionarios y empleados que integran las procuradurías de justicia para ir desterrando negligencias, componendas, fabricación de pruebas o delitos, cohecho, tráfico de influencia y otras corruptelas, cuya lista es larga dentro de su historia oficial, y para darle eficacia a la transparencia y al acceso a la información pública en los casos que procedan legalmente.

Es necesario, asimismo, frenar y castigar la parcialidad en sus actuaciones y decisiones, los abusos de poder, influencias políticas, negligencia y otros obstáculos nefastos en la procuración de justicia, para elevar el espíritu de servicio, la eficiencia y eficacia respectivas. El Ministerio Público y la policía ministerial deben velar por el respeto a los derechos humanos del agraviado e indiciado sin venderse con alguna de las partes, salvaguardar las huellas, documentos o vestigios de los delitos, brindar asistencia a las víctimas del delito, aplicar la ley sin discriminación o favoritismos; dar trato cortés y digno al público en general, no prolongar a los asuntos por conveniencia económica o política, abstenerse de realizar detenciones no permitidas por la ley, y hacer las consignaciones dentro de los términos legales sin entorpecer las averiguaciones conducentes.

En aquellos casos en que no se cuente con los consejos del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, se debe legislar y formalizar su creación, darles autonomía técnica, la organización y funcionalidad indispensable. Estas instancias deben tener en sus manos la profesionalización de los servidores públicos respectivos e incluir el fincamiento de responsabilidades (administrativas y penales), entre otras tareas.

Las procuradurías de justicia tienen que ser dotadas de autonomía financiera y presupuestal y, al propio tiempo, sujetarse al riguroso control y supervisión de los organismos de fiscalización creados para cada esfera de autoridad, para que haya transparencia y honestidad en el manejo de sus gastos. Se propone la creación de un juez de control especializado de la averiguación previa para vigilar las actuaciones y

decisiones del Ministerio Público y de la policía ministerial, a manera de tener un mayor control en el desarrollo del procedimiento respectivo, y de esta forma lograr la plena observancia y respeto de las disposiciones constitucionales y legales en la misma materia.

Las contralorías internas, desde que fueron instituidas en el seno de tales dependencias, sólo han sido un adorno administrativo plagado de corruptelas, porque en raros casos fincan responsabilidades administrativas, y en otros supuestos no realizan inspecciones sobre el desarrollo de las funciones que son propias del Ministerio Público, ni presentan denuncias penales en contra de dichos servidores públicos y sus auxiliares, a manera de ir saneando esa institución llena de vicios y podredumbre.

Son grandes los retos y demandas que se hacen para darle otro rostro a la organización y funcionamiento del Ministerio Público y la Policía Judicial. Se trata de instituciones plagadas de corruptelas que tienen insatisfechos a millones de mexicanos, por lo que se espera que se emprendan a la brevedad posible las reformas constitucionales y legales necesarias, pero lo que más se espera o se desea es fortalecer su calidad institucional, que los servidores públicos respectivos le den su justa dimensión y se ajusten a sus códigos de ética.

En los referidos códigos se debe abundar que el Ministerio Público y la policía ministerial están obligadas a velar por el respeto a los derechos humanos, dar asistencia a las víctimas del delito, aplicar la ley sin discriminaciones; abstenerse de realizar detenciones no permitidas por la ley, practicar cateos sin orden judicial, o cometer actos de tortura física o psicológica. Asimismo, deben poner a los inculcados a disposición del juez competente cuando proceda dentro del término legal; actualizarse constantemente para elevar su calidad profesional y estar al día sobre la doctrina, legislación y jurisprudencia pertinentes; tener un trato amable, cordial e ilustrativo con el ofendido, indiciado, litigantes y demás personas que requieran de sus servicios; actuar siempre bajo el principio de legalidad y sólo hacer lo que la ley permite; no desligarse jamás del espíritu de los principios que regulan su actuación, que son **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo**; procurar el bien común, la integridad en el desempeño del cargo, transparencia, rendición de cuentas, protección del entorno cultural y ecológico, conducirse con generosidad, equidad, respeto, liderazgo, justicia y educación. Es grande el reto para una institución muy descompuesta, de la que no vemos señales de cambio, para desgracia de la sociedad en general.

LOS TRIBUNALES JUDICIALES

A. La ética de los organismos jurisdiccionales. Si bien es cierto que la función elemental de los tribunales judiciales, administrativos, laborales, agrarios y electorales es la de resolver la serie de conflictos que se suscitan entre particulares o entre éstos y el Estado, cuyo destino final es declarar el derecho a favor de la parte que le asiste, para mantener la vigencia y observancia de las disposiciones constitucionales y legales ordinarias en todos los ámbitos de gobierno, para hacer realidad el respeto a los derechos humanos, mantener la paz, orden, seguridad social y pública, tranquilidad y armonía en las múltiples relaciones de gobernantes y gobernados, también lo es que en sus actuaciones procedimentales deben procurar evitar y combatir las prácticas corruptas; por eso, no dejan de ser factor determinante para el control de la legalidad, constitucionalidad y vigencia de los principios morales y éticos imperantes en un espacio y tiempo determinados.

Los principios éticos, en el ámbito de los tribunales judiciales y otros, cada vez son más ignorados u omitidos, o no se cumplen, dado que las corruptelas hacen de las suyas y con frecuencia se cae en la comisión de delitos que quedan en la impunidad, como cohecho, tráfico de influencias, encubrimiento; falta de profesionalismo en el desarrollo procedimental de los juicios sometidos a su consideración, sentencias amañadas, tramposas, injustas e ilegales que contrarían la imparcialidad, veracidad, transparencia, verticalidad, probidad; ésta, entre otras irregularidades, dañan gravemente la imagen de tales organismos jurisdiccionales.

Sobre este particular, Sara Pérez indica:

Una de las aristas de la criminalidad relacionada con conductas corruptas se encuentra en la denominada **delincuencia de cuello blanco**, y quizá sea donde más difícil es de detectar. El sujeto activo, es una persona de elevado nivel intelectual y económico, ya sea servidores públicos incluidos los del Poder Judicial o ejecutivos del sector privado, los delitos más frecuentes cometidos son el tráfico de influencias, peculado, enriquecimiento ilícito, la prevaricación y el cohecho [...].

El sector de la administración de justicia puede ser blanco de corrupción, para lograr ya sea la impunidad de un culpable o la culpabilidad de un inocente; por tanto, el bien u objeto jurídico que se tutela o protege con la existencia del delito de cohecho, es la correcta administración de justicia, su buen funcionamiento en aras de que se cumpla la libertad

y la igualdad en la prestación de este servicio tan importante que entraña una óptima administración de justicia en beneficio de la colectividad, el bien jurídico que se tutela la administración de justicia [...]. La dádiva puede ser de cualquier tipo, tanto dinero (moneda nacional o extranjera), bienes de toda especie (muebles e inmuebles), incluso se ha dado el caso de favores de todo tipo (incluyéndose las relaciones sexuales), invitaciones a comidas que paga el interesado al juez o secretario, y otros presentes u obsequios⁷.

El cohecho es uno de los delitos que más se cometen y que en muchísimos supuestos no se castiga, no se denuncia o resulta difícil de probar por las circunstancias en que se presenta (carencia de testigos o pruebas de su configuración); lleva en su esencia lo que se conoce como **soborno** de un servidor público, al ofrecer y entregar dinero, dádivas a cambio de un favor, agilización de un trámite administrativo o procedimiento judicial; incurre en el delito tanto el que ofrece dinero como el que lo pide; incluye otras modalidades que contempla la legislación penal conducente.

Al comentar su experiencia profesional en el litigio, Raúl Chávez nos revela diversos casos de corrupción relacionados con los tribunales judiciales, a saber:

Que nada puede hacerse contra una autoridad en un país donde permea el influyentismo, las prebendas y privilegios a los consentidos, un director de un penal que permite venta de droga, extorsiones, y capitaneo de bandas; una juez de distrito que para dictar sus acuerdos pacta con la autoridad penitenciaria; que revoca decisiones de un superior jerárquico, que requiere al promovente del amparo para que manifieste si es su deseo seguir siendo patrocinado por una persona; que hace valer sus influencias por ser cónyuge de un magistrado que laboró para el Consejo de la Judicatura federal. Autoridades carcelarias que hacen lo que quieren con los reos que no en balde se dice que los penales son universidades del crimen, con la complacencia de un gobernador que al parecer su pretensión es llegar a ser presidente de la República [...], por ello, esas experiencias amargas me han enseñado a no quedarme callado a denunciar los abusos aunque finalmente no sirva de nada, pero en vía de mientras deben defenderse y contestar las imputaciones que se les formulen para hacerle frente y combatir las diversas manifestaciones de la corrupción de los tribunales judiciales. Lo anterior revela sin lugar a dudas, la vigencia de aquella frase

⁷ Sara Pérez Kasparian, comp., "El cohecho del juez penal, una modalidad de la corrupción", en *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, Porrúa-Universidad Anáhuac, México, 2005, pp. 79 y 81.

famosa “A los amigos justicia y gracia; a los enemigos justicia”. Pues a los reos se les trata peor que animales ante la indiferencia de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, siendo que realmente no se trata de readaptarlos sino que sean o sigan siendo escoria.⁸

Según Sergio E. Casanueva:

La labor del administrador de justicia se canaliza en dos vertientes: *a*) en la primera, se allega de todos los elementos que podrían sustentar las resoluciones (de cualquier tipo, incluyendo los acuerdos o decretos de mero trámite), que va a emitir, y en este conjunto de elementos caben los siguientes, a que alude Anabel Borja Albi: documentos tipo; modelos normalizados de textos normativos, judiciales, doctrinales y de aplicación del derecho; jurisprudencia y obras de referencia; *b*) en la segunda, realiza una actividad cognoscitiva, tendiente a analizar, interpretar, sopesar, tanto los hechos como el derecho; pero su labor va más allá de eso, pues incluye contextualizar esos hechos y el derecho en los factores reales que les dieron origen a cada uno de ellos, o en aquellas realidades en que se generaron. En otras palabras, los hechos y el derecho no son suficientes para sustentar las resoluciones de que hablamos; es necesario sopesar consecuencias de sus posibles resoluciones, puesto que el administrador de justicia no está solo, ni su sentencia o resolución depende únicamente de la interpretación de la norma jurídica y de la valoración de las pruebas aportadas en la causa legal. Por el contrario, norma y pruebas son sólo una parte del complejo entramado a que se enfrenta el organismo jurisdiccional y su “cuerpo de apoyo”.

Ese entramado va más allá, por supuesto, de la mera obligación de analizar todo el derecho, la totalidad de los principios generales del derecho, y de las pruebas aportadas en la causa legal, a fin de que las resoluciones que se emitan sean completas, o no se soslaye una parte del problema que se somete a litigio. Lo que planteamos es que muchas de las resoluciones emitidas por el órgano judicial y “cuerpo de apoyo” están dadas por circunstancias políticas, económicas y sociales, o de otra índole, y no meramente jurídicas, en sentido estricto [...]. Por ello, deben sustentar sus tareas en determinados valores, reconocidos como universales [...]. Se deben evitar los factores, que deriven en fricciones con las realidades a que nos referimos, como es el caso de la corrupción en sus múltiples facetas: la parcialidad, la deshonestidad, la dependencia, y otras [...].

Entre los factores más frecuentes tenemos los siguientes: 1) el agotamiento físico de los titulares de los órganos judiciales y de sus cuerpos de apoyo, que redundan en errores o deficiencias [...]; 2) vicios reiterados, que suceden a lo largo del procedimiento o juicio, pueden afectar la

⁸ Raúl Chávez Castillo, *op. cit.*, p. 135.

imparcialidad de los órganos y servidores públicos que participan en la labor de administrar e impartir justicia, como dar propinas, obsequios diversos u otro tipo de gratificaciones [...]; 3) cuestiones de carácter sindical o de remuneración, presiones de las partes litigantes, techo presupuestal limitado, espacio reducido en las áreas de trabajo [...].

Lo que estamos planteando es la tarea a que se encuentran el magistrado y juez y su cuerpo de apoyo, constituye en sí misma una pesada responsabilidad para que a ésta se le sumen más presiones, como la posibilidad de fincarles responsabilidades administrativas o penales [...].

El la medida en que dichos servidores públicos, que participan en la función de administrar e impartir justicia, tomen conciencia de la importancia de su papel, no sólo a nivel de resolutores de problemas particulares, sino como factores de equilibrio de la economía y la cultura, a partir de un sistema de incentivos serio y equitativo, se generará un nivel de certidumbre sólido y ello repercutirá en todos los ámbitos de la sociedad [...]. De lo que se trata es que la colectividad participe en una gran tarea ética, absteniéndose de generar corrupción, como medio para obtener resultados favorables en sus negocios legales, y que, el Estado a través de los Consejos de la Judicatura, establezca mejores salarios y programas de incentivos para los servidores de los organismos jurisdiccionales, alejando a éstos de aceptar dádivas o recompensas ilegítimas.⁹

Es indudable: la observancia de los principios éticos conduce a un reencuentro con el buen comportamiento humano, lo que puede repercutir en una mejor administración e impartición de justicia por toda clase de tribunales, en los cuales debe imperar el fomento a la cultura de la transparencia, la honestidad, objetividad, eficiencia, legalidad y otros valores supremos que se pueden consultar en los códigos de ética. Es básica la concientización de la sociedad en general, para que participe y se abstenga de prácticas corruptas, para que denuncie todos los comportamientos ilegales y deshonestos de dichos servidores públicos.

Los principios que regulan la administración e impartición de justicia son expeditéz, impulso procesal oficioso, imparcialidad, legalidad, honradez, independencia, caducidad, sanciones administrativas, oralidad, formalidad, alta calidad en procedimientos y procesos respectivos, regulación y atención de cuestiones administrativas y contables, excelencia de recursos humanos, vanguardia en los sistemas tecnológicos, carrera judicial, eficiencia y eficacia.

⁹ Sergio Casanueva Reguart, *op. cit.*, p. 111, 124 y 125.

B. El Consejo de la Judicatura Federal. Se trata de un organismo auxiliar del Poder Judicial de la Federación, que fue instituido por reformas y adiciones que se imprimieron a la Constitución y que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, donde por primera vez se nota que dicho poder se preocupa por sus problemas de autogobierno, modernización de su organización, funcionamiento e independencia, sobre todo en la atención de sus tareas administrativas, porque se determinó la creación de un organismo técnico encargado de tales acciones y que no distrajesse a los organismos jurisdiccionales de las tareas fundamentales de impartición de justicia.

El artículo 94 de la Constitución política federal dice:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

[...]

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Precepto que deja en claro que las tareas administrativas, de vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación quedan en manos del Consejo de la Judicatura Federal, siguiendo las prescripciones de su ley orgánica y demás preceptos observables, con excepción de las que son propias de la corte, cuyas tareas quedan en manos de su presidencia; asimismo, determinará la competencia territorial, especialización y el número de circuitos, tribunales colegiados y unitarios de circuito, que llevan en su esencia la desconcentración de dichas acciones propias del mismo poder, lo que a su vez fortalece su autonomía.

La naturaleza jurídica, organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal se definen en el artículo 100 de la Carta Magna, del cual podemos destacar lo siguiente: *a)* se trata de un órgano auxiliar del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica y de gestión; *b)* se integra por siete miembros, uno es su presidente,

el que funge también como de la corte; tres de ellos son nombrados por el pleno de la misma corte; dos por el Senado y uno por el presidente de la República (este procedimiento confirma la injerencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo en su organización); c) el nombramiento de los consejeros debe reunir los requisitos señalados en la misma Constitución para ser ministro de la corte; parte de ellos durarán en su cargo cinco años, serán sustituidos de manera escalonada y podrán ser sujetos de juicio político; d) el consejo funcionará en pleno y comisiones, cuya organización y atribuciones son visibles en la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*; e) el mismo cuerpo colegiado tendrá a su cargo la formación de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia; incluyen el nombramiento y remoción del personal de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, así como la administración de sus bienes y demás recursos patrimoniales; f) debe expedir los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que sean indispensables para el cumplimiento de sus tareas propias; es de advertir que el pleno de la corte tiene la facultad de revocar o modificar los actos jurídicos anotados; g) a pesar de que sus decisiones son definitivas e inatacables, las que versen sobre nombramientos, remociones y adscripciones de jueces y magistrados podrán ser revisadas y modificadas por la Suprema Corte de Justicia (es claro que el Consejo no tiene la suficiente autonomía en sus determinaciones, en última instancia está supeditado a la corte); h) el presupuesto de egresos es elaborado por separado al de la corte, está a cargo de su presidencia, una vez concluidos son remitidos a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su inclusión en el Proyecto de Egresos de la Federación.

Analistas de tal consejo sostienen que: I. No es conveniente la participación del Poder Ejecutivo en la designación de sus consejeros, dada la fuerte influencia política y de control que ha ejercido en la organización y funcionamiento del Poder Judicial (federal y local); II. La duración de los consejeros en el cargo por cinco años los hace dependientes de los intereses políticos de los gobernantes en turno (propios de los poderes Legislativo y Ejecutivo), con lo cual se desvirtúa su independencia, imparcialidad, honestidad, verticalidad y profesionalismo; III. En el desarrollo de sus funciones no siempre imperan los criterios estrictos de la judicatura y de la ética profesional que debe regir su conducta, dado

que intereses políticos ajenos influyen en sus decisiones alterando de alguna manera la administración de justicia y la imagen del Poder Judicial; IV. Los procedimientos de designación de los miembros del Poder Judicial en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales no favorecen la democratización y el alto nivel profesional de dicho Poder; por ello, la integración de los miembros del Consejo de la Judicatura debe ser más congruente con las exigencias de la vida democrática; V. El presidente de la Suprema Corte y los presidentes de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas no deben ser parte de los consejos de la Judicatura respectivos, porque ello se presta a manipuleos e influencias de políticas alejadas de sus cometidos fundamentales; VI. Los consejeros deben ser personas ajenas a intereses partidistas; dichos cargos deben recaer en personas comprometidas exclusivamente con la Judicatura, en donde se privilegie la imparcialidad, el profesionalismo, la objetividad, excelencia e independencia; lo que es propio para los magistrados y jueces; por ello es necesario un cambio radical en los comportamientos y determinaciones de dichos consejos y tribunales, para darles un nuevo rostro de independencia, honestidad, imparcialidad y verticalidad; VII. Ante los indicados cuestionamientos, es inaplazable la transformación de los consejos de la Judicatura (federal y de las entidades federativas), en organismos constitucionales autónomos, para rescatar y fortalecer su independencia, profesionalismo e imparcialidad, desligándolos de la influencia política de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo o de cualquier otra autoridad, que sus relaciones con éstos, sean exclusivamente de coordinación y colaboración, mas no de subordinación.

C. Tribunales constitucionales y Estado de Derecho. En nuestro país hacen falta tribunales constitucionales de calidad y más mecanismos de control constitucional, para que se alcance la eficacia deseada en los fallos del Pleno de la Corte, salas de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunal Federal Electoral; incluyen los casos de las entidades federativas, para darle su justa dimensión al federalismo mexicano, lo que ha provocado discusiones entre los técnicos del derecho; algunos sostienen que la Suprema Corte de Justicia es un tribunal constitucional de carácter material y ha ido ampliando su competencia con las reformas constitucionales que se hicieron en 1987, 1994 y 1999, en las que se intentó rescatar su papel

de control constitucional, se incorporaron las acciones de inconstitucional y lo de las controversias constitucionales, creándose el Consejo de la Judicatura Federal para tratar asuntos administrativos, sobre profesionalización de los servidores públicos respectivos y atención de tareas disciplinarias, entre otras; sin embargo, no estamos satisfechos con lo que se ha logrado.

Hay quienes dicen que los tribunales constitucionales fueron creados para conocer de conflictos constitucionales, pero están situados fuera del aparato jurisdiccional ordinario, son órganos autónomos del propio Poder Judicial y de los demás poderes, sus argumentos son los siguientes: *a)* un tribunal constitucional no conoce de cuestiones de pura legalidad como lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación; *b)* un tribunal constitucional se orienta a proteger y garantizar los derechos humanos respecto a la totalidad de los actos de los poderes públicos, incluyendo al Poder Judicial; *c)* un tribunal constitucional posee un sinnúmero de atribuciones para conocer de todos los actos de inconstitucionalidad (acciones y recursos) que la Suprema Corte de Justicia no conoce: control previo acerca de tratados, leyes, reglamentos, acciones de inconstitucionalidad por omisión y por acción popular, y otras; *d)* las decisiones de la corte no pueden imponer al legislador determinadas funciones, como plazo o condiciones para legislar como algunos tribunales constitucionales europeos lo hacen; *e)* los tribunales en cuestión tienen por objeto la constitucionalización del derecho, darle a la Constitución plena fuerza normativa, lo que en México no ha hecho a la fecha la Suprema Corte.

Dichos tribunales conocen y deciden sobre la inconstitucionalidad de reformas y adiciones constitucionales, pueden modificar el sentido y alcance de la democracia por razones de interés social y constitucional, se encargan de fortalecer y preservar a toda costa el espíritu de los derechos humanos. En dicho sistema los legisladores tienen un juez específico que vigila sus decisiones. A diferencia de los sistemas judiciales, con los tribunales constitucionales no hay materias vedadas.

Los mismos defensores que consideran que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un tribunal constitucional, aseveran que a futuro podrían existir cuatro mecanismos: primero, crear formal y materialmente un tribunal constitucional, situado dentro o fuera del Poder Judicial federal, para que la corte se dedique exclusivamente a conocer de asuntos de mera legalidad, y que dicho tribunal se aboque a la

sustanciación y resolución de las acciones y recursos de contenido constitucional. Segundo, crear un tribunal supremo o sala superior federal que atienda los juicios sobre legalidad y a la corte le quedarían exclusivamente los asuntos de naturaleza constitucional. Tercero, crear una sala constitucional dentro de la organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a semejanza de los existentes en diversos países de América Latina. Cuarta, fortalecer el Pleno de la Corte en su calidad de tribunal constitucional.

La cuarta recomendación es la menos viable, por los propios riesgos que se corren con la injerencia política del Ejecutivo y Legislativo y aun de los ministros de ese máximo tribunal judicial. En la actualidad y para el futuro, el sistema constitucional requiere de cambios profundos para que pueda ser la base del Estado de Derecho constitucional y democrático, en el que los organismos jurisdiccionales se orienten hacia la protección efectiva de los derechos humanos, dándole suficiente fuerza y observancia a los preceptos contenidos en la ley suprema. La Suprema Corte de Justicia no puede cumplir esa tarea por la desconfianza que provoca en sus actuaciones y resoluciones y por la notable influencia política del presidente de la República y de otros altos servidores públicos. No se diga de las situaciones imperantes en los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, donde también encontramos compromisos políticos con los gobernadores e integrantes de las legislaturas locales.

Para desterrar la desconfianza pública es indispensable contar con un árbitro constitucional, imparcial y autónomo que no se deje avasallar o intimidar por los gobernantes en turno, partidos políticos o los dueños del poder económico; que sea capaz de resolver los conflictos entre los órganos del Estado y que tenga suficientes facultades para imponer reglas, principios y valores que se consagran en la Constitución política federal. Ese árbitro no puede ser la corte por sus compromisos políticos que tradicionalmente ha tenido y por otras corruptelas que se dan en su organización y funcionamiento.

Los tribunales constitucionales deben ser un soporte determinante para darle eficacia a la lucha contra la corrupción en los poderes públicos, de sindicatos, partidos políticos y de otras mafias que trastocan con frecuencia nuestro Estado de Derecho y los nobles objetivos de los derechos humanos; para que las diversas actuaciones y resoluciones del Poder Judicial Federal y de las entidades federativas, incluyendo a

sus respectivos consejos de la Judicatura, sean vigilados estrictamente; además, podrían orientar a través de sus decisiones las funciones de la Policía Judicial, de la Policía Preventiva y ministerios públicos, de jueces penales y autoridades de control interno y externo de las actividades económicas, financieras y políticas de todos los ámbitos de gobierno, entre otros ejemplos; maximizar sus atribuciones fiscalizadoras y coactivas respecto de diversos actos que encierra la esencia de la corrupción.

El principal riesgo que se puede correr en perjuicio de la autonomía de los tribunales constitucionales consistiría en la designación de sus magistrados, porque los partidos políticos utilizarían sus determinaciones para negociar esos cargos y controlar a su antojo y conveniencia el reparto del botín político, donde no faltarían las cuotas de poder, el nepotismo, las recomendaciones o en su caso las descalificaciones y las venganzas políticas [...].¹⁰

D. Independencia de los tribunales judiciales. En México, los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de magistrados y jueces federales, de juzgadores en el ámbito de las entidades federativas, incluso el de los integrantes de los consejos de la Judicatura (federal y local), han sido cuestionables, porque han carecido de transparencia, verticalidad y honestidad. No desconocemos que cuentan con un sistema de carrera judicial; sin embargo, en la práctica, no siempre se ha respetado. La misma suerte han corrido los nombramientos de magistrados de tribunales administrativos, laborales, electorales y agrarios.

La mayor eficacia del Poder Judicial (federal y de las entidades federativas) se alcanzará siempre y cuando se cumplan los siguientes elementos: desligarse constitucionalmente de la injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el nombramiento de ministros, magistrados, jueces e integrantes de los consejos de la Judicatura; regular de manera clara y precisa el perfil de los juzgadores; tomar en cuenta la experiencia y méritos para el desempeño de la Judicatura (seleccionando a los más idóneos); valorar la vocación y amplio espíritu de servicio a la sociedad, así como la honestidad en el cumplimiento del cargo; todo

¹⁰ Jaime Cárdenas y Ma. de la Luz Mijangos, *Estado de Derecho y corrupción*, Porrúa-UNAM, México, 2005, diversas páginas.

juzgador debe tener presente el respeto por el marco constitucional y legal conducente; privilegiar la cultura de la legalidad, que se encuentra muy deteriorada hoy en día; dar su justa dimensión a la razón de ser de la imparcialidad; no prestarse a ninguna clase de corruptelas y servilismos por compromisos políticos, económicos, familiares o amiguismo; ajustarse rigurosamente a los principios morales en el desempeño del cargo público.

Y sigue diciendo Cárdenas:

Es común que los consejeros de la Judicatura evalúen a los miembros del Poder Judicial bajo criterios cuantitativos y que descuiden los cualitativos; se inhibe la renovación de los criterios jurisprudenciales y se perpetúa la validez de los viejos modos de entender la ley y la tarea de administración de justicia; se requiere más transparencia, deliberación y democracia en las actuaciones y decisiones de dichos consejos, los que a su vez, deben estar sujetos a una rigurosa revisión y control de los organismos de fiscalización, básicamente en el manejo de recursos públicos. A las contralorías externas debe dársele más presencia y autoridad para evaluar otras de sus actuaciones.

Todo Poder Judicial debe brindar a los juzgadores, un estatuto personal de protección a su labor, principalmente en el rubro de su independencia. Se trata de derechos identificados como garantías judiciales, los que son: selección justa e imparcial en los nombramientos, inamovilidad en el desempeño del cargo, remuneración suficiente y justa (lo que no debe confundirse con los excesivos privilegios, altos sueldos, o enriquecerse con el dinero del erario público), la carrera judicial como condición indispensable para aspirar a un cargo de juzgador (ministro, magistrado, juez, secretario y otros que marque la ley); el derecho a procedimientos imparciales, orales y públicos en caso de la pretensión de imposición de sanciones; el procedimiento de concurso para seleccionar a los juzgadores referidos sin elitismos, manipuleos o dedazos, respetando la equidad, méritos y otros requisitos ya anotados.

La carrera judicial es la columna vertebral del estatuto judicial, pues su estructura, organización, procedimientos y reglas dependen de que se tomen o no decisiones adecuadas en el desenvolvimiento profesional de sus miembros. La responsabilidad judicial es un principio de los poderes judiciales modernos, por lo que, los juzgadores debe ser sometidos a procedimientos disciplinarios y a la aplicación de sanciones conducentes, bajo la protección de las garantías constitucionales y legales que haya lugar, lo que queda en manos de los consejos de la Judicatura (federal y local) [...].¹¹

¹¹ *Ibid.*, pp. 176-178.

Muchísimos mexicanos se preguntan en qué medida se cumple el espíritu del segundo párrafo del artículo 17 constitucional, que ordena:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las cosas judiciales.

La respuesta que dan:

Estamos ante un texto constitucional muy discutible, porque no se respeta en su justa dimensión por tribunales judiciales y hasta administrativos; ni los fallos que se dictan, en abundantes casos, son de manera pronta, expedita, imparcial, ni mucho menos en forma gratuita.

Esta panorámica debe cambiar por salud pública.

La independencia de los tribunales judiciales se garantizará en la medida que se respete y se cumpla fielmente por los juzgadores lo siguiente: el principio de imparcialidad que establece que no se debe fallar por cuestiones políticas, económicas, familiares, de amistad, enemistad, simpatías, desterrando toda influencia de las partes en los procesos; el principio de objetividad debe ser el soporte de la imparcialidad, ajustándose a los hechos y pruebas ofrecidas por las partes; el principio de profesionalismo recomienda que las tareas de tales servidores públicos deben atenderse de manera responsable, con rectitud, honestidad y el estudio que cada caso requiere; la excelencia debe ser el resultado y efecto de su actuación.

Los códigos de ética, instituidos en cada uno de los poderes judiciales, deben presentar una visión institucional de los valores y virtudes que rigen el sistema de impartición de justicia de México, los que son su referente objetivo para la valoración de la conducta de los miembros de dichos organismos; en ellos encontramos explicados los objetivos de la independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, humanismo, prudencia, responsabilidad, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, sencillez, humildad, sobriedad y honestidad que deben caracterizar a todos los juzgadores; ahora les preguntamos: ¿en qué medida cada uno cumple los principios morales y jurídicos?, ¿sólo se está ante un adorno normativo que no se ha sabido valorar y acatar en su justa dimensión?

En el presente y futuro del país se requiere de una nueva cultura de la legalidad, que debe ser protegida y garantizada por los tribunales judiciales, administrativos y electorales a manera de preservar nuestro Estado de Derecho, y castigar severamente todas las manifestaciones de la corrupción. No debemos perder de vista que es urgente hacer realidad nuevos comportamientos individuales y sociales, en esta época en que la pérdida de valores es muy grave, porque a cada momento vemos o nos enteramos del quebrantamiento de los derechos humanos, trastocándose la razón de ser de la libertad, igualdad, seguridad jurídica y dignidad de la especie humana y que muchas de esas omisiones o violaciones son imputables a las autoridades de procuración y administración de justicia.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A. Naturaleza y origen. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene su inspiración en el *ombudsman*, de origen sueco, conocido como defensor de los derechos del pueblo, valorado a nivel mundial como una institución pública de control y defensa de los derechos humanos, con un sentido democrático. Mediante su intervención se puede restablecer un derecho violado de los particulares (garantía individual o social) por un acto de autoridad, o simplemente enderezar o encauzar su actuación por el sendero de la legalidad y eficacia.

Es receptora de quejas y controla el buen proceder de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con excepción del Judicial, aunque la Constitución no es clara sobre el Poder Legislativo, nos deja con dudas; para frenar la arbitrariedad, la desproporción, la injusticia manifiesta, el desvío de poder o la ilegalidad, tareas que deben lograrse a través de la investigación, la recepción de información, emitir recomendaciones y hacer pública ciertas exigencias legales, cuando se controvierta nuestro marco constitucional y legal ordinario.

Conforme a su naturaleza jurídica, puede describirse como un organismo constitucional autónomo, cuyo titular es designado por el Congreso de la Unión (para la federación), por las legislaturas de las entidades federativas y Asamblea Legislativa del Distrito Federal (a nivel de entidades federativas), en donde también no deja de predominar la recomendación del titular del Ejecutivo respectivo, cuyas funciones se centran en recibir

quejas o denuncias de los administrados por violaciones de actos administrativos que lesionan sus derechos humanos; gestionar la pronta solución de los conflictos planteados; formular las recomendaciones no obligatorias a las autoridades responsables que marca la ley, con el objeto de lograr la reparación de las garantías constitucionales violadas.¹²

Su origen. En la esfera federal, lo encontramos en 1988, como consecuencia de la crisis electoral que se registró en ese año en el país, donde quedó cuestionado el triunfo electoral de Carlos Salinas de Gortari para la presidencia de la República. Muchos votantes aseguran que se le arrebató la victoria de una manera fraudulenta y tramposa al candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y se quebrantó la legitimidad operativa de Salinas de Gortari; en el ámbito internacional también se le recriminó por la crisis democrática sobre todo en el rubro de derechos humanos; por ello, el gobierno decidió crear un organismo defensor de tales derechos, dando lugar a la fundación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado del Ejecutivo federal.

Por medio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de junio de 1990, fue creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con competencia en todo el territorio nacional. En reformas y ediciones que se imprimieron a la Constitución, el Congreso de la Unión determinó darle el carácter de organismo público descentralizado al adicionarse el apartado B al artículo 102 de la ley suprema, cuyo decreto respectivo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992, con el texto siguiente:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso

¹²Narciso Sánchez Gómez, *Derechos humanos, bioética y biotecnología*, Porrúa, México, 2009, p. 169.

de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

Otro cambio que sufrió el inciso B del artículo 102 de la ley suprema, publicado en el *Diario Oficial* el 13 de septiembre de 1999, indica que sale del control del Ejecutivo Federal la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transformándose de organismo público descentralizado a organismo constitucional autónomo; con este cambio se modifica el nombramiento de su titular, facultad que pasa del Ejecutivo al Senado a través de una terna propuesta por el presidente de la República, dejándose en claro que la Comisión es un órgano autónomo, con capacidad de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, entre otras innovaciones, que enseguida se describen:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que amparará el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser

reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

B. Características y atribuciones. De acuerdo con su marco jurídico, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reviste las siguientes características: *a)* inmediatez, lo que significa que se trata de un organismo público autónomo que nace de la Constitución Política federal, en donde se asientan las bases de su objeto y organización; *b)* formalmente, es un organismo autónomo e independiente de los poderes clásicos que se conocen, por lo que no debe haber ninguna injerencia de estos últimos en el desarrollo de sus funciones legales; *c)* materialmente, realiza actos jurídicos enfocados a la protección de los derechos humanos de la colectividad, conociendo de quejas u omisiones legales; por negligencia, desvío de poder, arbitrariedad e ilegalidad de las autoridades administrativas que indica su ley, con excepción de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La representación del organismo está a cargo de su presidente; realiza adquisiciones de bienes y servicios, determina y administra su presupuesto de egresos; celebra convenios y contratos, conduciendo las relaciones laborales de sus trabajadores; *d)* goza de autonomía política y administrativa y nace de la Constitución federal y en sus determinaciones y acciones no debe permitirse ninguna clase de injerencia de otras autoridades ajenas a su organización; sucede lo mismo para hacer nombramientos de su personal y para el manejo de su patrimonio ; *e)* **su autonomía financiera también nace de la Constitución, ya que tiene capacidad de gestión presupuestal;** *f)* autonomía jurídica para el cumplimiento de sus funciones; no obstante, sus recomendaciones son cuestionables porque no han sido eficaces en todos los casos y se sugiere que se le debe dotar de más autoridad y poder coactivo; *g)* independencia normativa, lo que le da facultades para crear su reglamento interior y otras disposiciones generales de carácter interno.

Como atribuciones legales básicas destacan las siguientes: protección, observancia, promoción y divulgación de los derechos humanos en el territorio nacional; recibir quejas en contra de presuntas violaciones a los mismos derechos que señala la ley por autoridades administrativas; investigar de oficio o a petición de parte tales violaciones, incluyendo la configuración de ilícitos, ya que puede ejercitar las acciones pertinentes a que haya lugar; hacer recomendaciones a las autoridades involucradas para que se ajusten a la legalidad y al buen proceder en los actos y procedimientos conducentes en la esfera de sus atribuciones legales; conocer de las inconformidades que se presenten en contra de sus determinaciones o recomendaciones; hacer el papel de amigable conciliador entre las partes que acudan a dirimir un conflicto o queja; promover el estudio, la enseñanza y difusión de los derechos humanos, y celebrar actos y contratos en la misma materia.

Atenderá las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos federales, y si estuvieren involucradas autoridades de entidades federativas y federales, la Comisión conocerá de la denuncia excepto del Poder Judicial Federal. El procedimiento que se siga ante la misma será breve y sencillo y se hará de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

C. Aspectos cuestionables. La actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es muy frágil, inconsistente y su eficacia es relativa, ante tantos vicios y corruptelas de las autoridades administrativas del país; se presta a la burla y sus recomendaciones son vistas con cierta indiferencia. La misma suerte corren las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas y municipios; por lo que debe dárseles poder coactivo para hacer efectivas sus determinaciones, peticiones o sugerencias, ya que una simple exhortación no es suficiente para alcanzar el respeto a tales derechos y garantías individuales. La propuesta es un replanteamiento de sus cometidos, para darles más presencia y, de ser necesario, dotarlas de autoridad para hacerse respetar en la preservación de las garantías individuales y sociales que consagra nuestra ley suprema; proponer que se regule su injerencia en diversos actos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como los relativos a los asuntos laborales y electorales, ampliar su competencia, evitar que sean ignoradas o burladas en la vida práctica, porque no estamos satisfechos con sus resultados prácticos en todas las esferas de gobierno,

o en su caso, que mejor desaparezcan. Urge fortalecer a esos organismos para combatir la impunidad, deben contar con más facultades para investigar y poder dar seguimiento a violaciones graves de los derechos humanos, de manera que puedan ejercitar la acción penal conducente, con la intervención en los procesos penales a que haya lugar.

Las comisiones de derechos humanos en todos los ámbitos de autoridad se han pervertido, porque no cumplen fielmente su cometido; se trata de elefantes blancos, que sólo sangran el presupuesto público con el abultamiento de personal innecesario, ineficiente e improductivo; representan un papel decorativo y su único objetivo es depender del dinero oficial, derrochando dinero público en algunos eventos académicos, publicaciones, viajes y en altos sueldos para sus directivos; atienden actividades irrelevantes que no mejoran la protección y el respeto de los derechos humanos y, en ciertos casos, omiten el cumplimiento de su deber para no comprometer su posición y relaciones políticas; dejan de lado el deterioro y la mala imagen de las dependencias y organismos públicos, incluyen a los poderes Judicial y Legislativo; por todo lo anotado, se debe evaluar con más rigor el desempeño de sus funciones, y de ser necesario fincar a su personal responsabilidades administrativas y penales que controviertan su marco jurídico.

Asevera Chávez Castillo que:

La experiencia adquirida de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tanto de la nacional, como de las entidades federativas, han demostrado ser de una inutilidad absoluta y solo están como figuras decorativas en perjuicio de millones de mexicanos, pues si a un abogado le hacen lo que quieren, imagínese el lector qué harán a personas que desconocen el campo del derecho; por ello, es indispensable que de manera rigurosa se capacite en principio de cuentas a quienes atienden las quejas sobre violaciones de derechos humanos y que a su vez actúen con empeño, honestidad, esmero, legalidad y eficiencia en la ejecución de sus tareas respectivas, pues no basta ser amable, sino que es menester que se tengan conocimientos sobre las labores que desempeñan y de igual forma, que el Congreso de la Unión se aboque a las reformas pertinentes, concediéndoles facultades coercitivas a esos órganos para que en realidad sean de utilidad, ya que de otra suerte no sirven para nada; porque de continuar bajo la misma tónica, lo mejor es su desaparición, pues si no es posible que hagan nada ante una violación de derechos humanos, lo mejor es dedicar los recursos materiales y humanos con que cuentan a algo que beneficie a la colectividad.¹³

¹³ Raúl Chávez Castillo, *op. cit.*, p. 184.

Es indudable que dentro de las instituciones que fueron creadas para luchar contra la corrupción se encuentran las comisiones de derechos humanos, cuya actuación hasta la fecha no ha sido satisfactoria, porque no tienen la autoridad y fuerza legal indispensable para hacerse respetar y sobre todo para frenar abusos, desvío de poder, negligencia y otras corruptelas de los servidores públicos en todas las instancias de gobierno; se trata, como lo hemos sostenido, de un elefante blanco, un adorno legislativo e institucional, porque a sus recomendaciones no se les hace caso, se omiten o simplemente quedan en el olvido.

Al tratar este asunto, Cárdenas y Mijangos expresan:

El fin constitucional del *ombudsman* debe tender al combate a la corrupción, por ello requiere de reformas que profundicen su autonomía y sus competencias. En nuestro país sigue siendo una institución débil con poca capacidad para incidir en los poderes públicos, además de ciertas áreas del aparato del Estado, como: los asuntos electorales, del poder judicial, y laborales, cuyas atribuciones le están vedadas. Sus recomendaciones no son obligatorias, y no tienen, ni siquiera legitimación procesal activa para dar seguimiento a los procedimientos de responsabilidad y a los juicios que son consecuencia de sus recomendaciones, denuncias y quejas. La garantía de derechos humanos no se realiza plenamente, ni en los derechos colectivos de carácter indígena ni por lo que ve a la impunidad del mayor escándalo de nuestra historia más reciente, **las muertes de Juárez**. Es a todas luces, por sus deficiencias institucionales que atañen a su insuficiente autonomía y debido a la pasividad del actual *ombudsman*, un órgano que no ejerce el control interorgánico debido. Los partidos se lo han repartido como un botín político.

Una reforma adecuada al marco jurídico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos implicaría hacer de su actual Consejo Consultivo un órgano de dirección con competencias suficientes y, al presidente del Consejo, un ejecutor de las decisiones adoptadas por el mismo organismo. La idea implica transformar institucionalmente su carácter preponderantemente unipersonal por un órgano de naturaleza colectiva, deliberante y pública [...]. En general toda su estructura y funcionamiento debe ser reformada con un triple propósito: 1. consolidar su autonomía; 2. ampliar sus competencias; y 3. acercarlo a la sociedad y extraerlo del exclusivo ámbito de los partidos políticos y de los poderes formales y tradicionales del Estado.¹⁴

Se ha tratado de fortalecer el papel de las comisiones de derechos humanos, pero no dejan de ser endebles y pobres los resultados de sus recomendaciones e investigaciones. Mediante reformas y adiciones

¹⁴ Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *op. cit.*, pp. 201 y 202.

impresas al apartado B, del artículo 102 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, es atendible que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos, y cuando no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades respectivas, éstas deben sustentar y motivar su negativa haciendo públicas las razones y fundamentos en que se apoyan. En su caso, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, y la legislatura de la entidad federativa de que se trate, podrán llamar a solicitud de dichas comisiones a los servidores públicos responsables para que comparezcan ante esos cuerpos legislativos a efecto de que expliquen el motivo de su negativa, con lo cual se busca darle más eficacia a tal cometido. De dicha modalidad, a la fecha, no tenemos conocimiento de resultados de calidad y eficaces, pues el grado de impunidad y la falta de respeto por nuestro orden jurídico va en ascenso en todos los niveles de gobierno.

En las mismas innovaciones legales se asienta que tales comisiones no serán competentes en asuntos electorales y jurisdiccionales, lo que permite sostener que ya pueden conocer los asuntos laborales; el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también será presidente del Consejo Consultivo y sólo podrá ser removido de su cargo en los casos que marca la Constitución política federal y las particulares de los estados del país. La elección de los consejeros se hará a través del procedimiento de consulta pública, que lleven a cabo el Senado de la República, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión o la legislatura local. Es de advertir que es indispensable darles más ingerencia e independencia a esos organismos constitucionales autónomos, a las asociaciones de abogados y a la sociedad civil en general, para la elección de todo tipo de consejeros (electorales, de comisiones de derechos humanos, de la Judicatura federal y entidades federativas, entre otros), porque en las condiciones actuales, con frecuencia, se desvirtúa su naturaleza jurídica, quedando sujetas las elecciones o nombramientos conducentes a caprichos y manipuleos de partidos políticos y gobernantes en turno, lo que a su vez contrasta con los objetivos de la democracia y les resta calidad institucional. Ojalá que las investigaciones de las comisiones en cuestión alcancen resultados de calidad en la práctica, lo que puede hacerse de oficio o a petición de parte, tal como lo marca la ley suprema, para que de esta forma se justifique su razón de ser, en aras de proteger los derechos humanos.

LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

A. La revisión de la cuenta pública. Tiene por objeto objeto conocer los resultados de la gestión financiera pública, comprobar por la Cámara de Diputados si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos conducente y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de inversión y gasto público, para lo cual la entidad de fiscalización superior de la Federación examinará si no hay discrepancias entre ingresos y egresos, conforme a los conceptos y partidas respectivas; las irregularidades darán lugar a fincar responsabilidades administrativas o penales, llegado el supuesto de configurarse infracciones o algún delito de índole financiero.

La **cuenta pública**, es el documento a través del cual el titular del Ejecutivo federal, presenta anualmente a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los resultados de la gestión financiera de su gobierno, con el objeto de que se pueda comprobar que los ingresos públicos han sido gastados conforme a los programas oficiales de trabajo y al Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que debe justificarse legal y contablemente, en armonía con la política financiera sobre gasto público.¹⁵

En el artículo 79 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se especifica que:

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que rendirán en los términos que disponga la Ley.

¹⁵Narciso Sánchez Gómez, *El financiamiento de los partidos políticos*, Porrúa, México, 2007, p. 155.

También fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios, los particulares u otros organismos fiscalizadores.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de posteridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señaladas por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

“II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación”. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización superior de Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo hasta de 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley. Lo anterior no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en el plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan, las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La misma entidad de fiscalización deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes, el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto, de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

[...]

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requerirá cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones [...].

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Ya en otra ocasión reflexioné acerca de lo establecido por el artículo 79:

En el precepto constitucional que acabo de reproducir, vemos que el control de los ingresos y egresos, manejo, custodia, aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y entes públicos federales, es una tarea que está a cargo de la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, que cuenta con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus funciones, organismo que también fiscaliza los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, municipios y los particulares; estos últimos, por los subsidios o apoyos financieros que reciben de la Federación, como es el caso de los partidos políticos.

Para ello se apoyará en los informes que le rindan las partes involucradas, empezando con la revisión de la Cuenta Pública Federal, misma que será presentada por el titular del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente, tal como lo ordena la fracción VI del artículo 74 de nuestra Ley Suprema; dicha entidad de fiscalización debe entregar el informe de la revisión respectiva a la mencionada Cámara, a más tardar el [31 de octubre] del año siguiente al de su presentación, en donde debe precisarse si se ha cumplido o no con los programas de inversión y gasto público, con sus comentarios y observaciones pertinentes, para determinar si hay lugar a fincar responsabilidades administrativas, penales o políticas.

También es interesante recalcar, sobre la norma constitucional en estudio, que la entidad de fiscalización superior de la Federación, debe investigar los actos u omisiones de los servidores públicos, que puedan dar lugar a fincar cualquiera de las responsabilidades que se han citado, por conductas ilícitas en el manejo de ingresos, egresos, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, efectuando para ese efecto las tareas de fiscalización a que haya lugar, como practicar visitas domiciliarias, la exhibición de libros, documentos, facturas, papeles e informes indispensables de quienes manejan, administran, contabilizan recursos públicos, en los procesos de ingresos y egresos, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y poder determinar de esta manera los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública, y de ser necesario, debe darle parte a las autoridades competentes, para fincar las comentadas responsabilidades.

Los poderes de la Unión y demás sujetos obligados a respetar las labores de fiscalización, deben brindar el apoyo necesario que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación, para el ejercicio y cumplimiento fiel de sus funciones.

Quiero advertir, que si parte de los ingresos públicos federales, son destinados al financiamiento de los partidos políticos, es indispensable que en la norma constitucional que me ocupa, se adicionen los aspectos básicos sobre los cuales deben girar las acciones de fiscalización aplicables

a esas asociaciones políticas, representantes y sus candidatos, para darle más transparencia y soporte jurídico a ese financiamiento, pues las normas aplicables del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, no son suficientes, hay cabos sueltos, lagunas, imprecisiones e incertidumbre, el pueblo reclama un mejor control en el manejo de ingresos y egresos de los partidos, así como en la aplicación de sanciones administrativas, penales y políticas; pues al hablar, el artículo 79 de la Constitución, que la referida entidad fiscalizará los recursos federales destinados a particulares, caso de los partidos políticos, ello no es suficiente, se requiere más claridad y sustento jurídico.¹⁶

Recomendamos darle suficiente autonomía política y más herramientas jurídicas para transparentar y eficientar su labor de revisión, supervisión y aplicación de sanciones administrativas, así como para poder presentar las denuncias, acusaciones o quejas que proceden ante las autoridades y tribunales competentes, que deban conocer y juzgar sobre las responsabilidades penal y política. Se trata de un asunto que está en ciernes y falta mucho por avanzar.

Con la finalidad de evitar las presiones partidistas y de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se debe buscar a la brevedad posible un cambio sobre su naturaleza jurídica, para que se le dé el carácter de organismo constitucional autónomo, que tenga más independencia y actúe con la debida imparcialidad y objetividad que su cometido requiere. En cuanto a la revisión de la Cuenta Pública Federal, debe darle la suficiente eficacia a la determinación de observaciones, recomendaciones y responsabilidades administrativas o ejercicio de acciones penales y políticas que procedan; es indispensable prescindir de las negociaciones cupulares de los partidos políticos que tanto daño le hacen a la institución.

El desarrollo democrático del país demanda que la entidad de fiscalización superior de la Federación actúe como institución promotora del manejo eficiente, moderado, austero, transparente y justo de los recursos públicos, como fiel defensora del uso y destino de los mismos, que privilegie la honestidad, transparencia, economía y eficiencia; que su titular sea sujeto de juicio político y al resto de su personal se le apliquen sanciones administrativas y penales cuando incurran en faltas de responsabilidad; es fundamental anticipar las revisiones de la Cuenta Pública para que disponga de la holgura, términos indispensables y

¹⁶ Sánchez Gómez, *op. cit.*, pp.157 a 159.

oportunos para darle más eficacia a sus funciones y para que la Cámara de Diputados tenga más elementos de juicio en la modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos.

No se deben desdeñar las siguientes recomendaciones: *a)* elevar a rango de organismo constitucional autónomo a la entidad de fiscalización superior de la Federación; *b)* que los legisladores pugnen por un marco constitucional más apropiado para alcanzar la suficiente autonomía de dicho organismo; *c)* que haya acceso irrestricto a la información y documentación que requiera para el desarrollo de sus funciones; *d)* que sea obligación rigurosa de informar de manera pública los resultados de todas las revisiones sobre cuentas públicas que efectúe, con la facultad necesaria para ejercer su poder de decisión en el resultado de auditorías; *e)* que disponga de mecanismos suficientes para darle seguimiento a las recomendaciones que haga y al ejercicio de las acciones que procedan, otorgándole poderes coactivos; *f)* que cuente con autonomía financiera, administrativa y presupuestal, sin la ingerencia de los poderes clásicos.

Cárdenas y Mijangos anotan:

Las atribuciones sobre los diferentes controles debieran potenciarse. Es evidente que en nuestro país prevalece un control *a posteriori*, y los controles preventivos, que realizan los órganos internos de control, se han referido al control administrativo; sin embargo, este tipo de controles no ha tenido resultados evidentes y se ha dejado de lado el control concomitante que tiene también gran trascendencia. Basta señalar que la revisión de la cuenta pública se realiza, generalmente, sobre ejercicios concluidos y que la actividad de la entidad de fiscalización superior de la Federación y del resto de órganos de control externo del país se constriñe fundamentalmente a la cuenta pública pues no ha sido fácil avanzar en otro tipo de informes y acciones como son los casos del desempeño, programática, contable, legalidad y eficiencia [...].

La labor de la Auditoría Superior de la federación ha estado constreñida por presiones políticas [...]. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha respaldado las atribuciones de dicho organismo, el cual ha sido perseguido legalmente, con la finalidad, tal vez, de que se frenen las investigaciones en torno al caso FOBAPROA y las irregularidades de la administración de Vicente Fox [...]. Muchos de los órganos externos de fiscalización del país tienen menos atribuciones que el órgano de control externo federal, los que no dejan de ser un apéndice de los cuerpos legislativos, vía las comisiones de vigilancia. De esta manera los órganos de control externo quedan sujetos a los vaivenes de la política y de la correlación de fuerzas entre los partidos, al grado que ni la autonomía técnica

se suele respetar, quedando en entredicho al no fincar responsabilidades o presentar las denuncias penales que procedan en contra de diversos actos de corrupción por mal manejo y desvío ilegal de recursos públicos.¹⁷

EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso a la información pública es un derecho fundamental de los individuos que integran un Estado determinado, y dado el interés social que se persigue, los poderes públicos están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho, el cual sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso de que exista algún peligro real o inminente que amenace la seguridad nacional, integridad familiar, personal u otros derechos indispensables para la vida y dignidad de las personas; así lo establece uno de los principios de la Declaración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la libertad de expresión.

El derecho a la información será garantizado por el Estado; es una garantía que prácticamente se encuentra en ciernes en nuestro país, y en la práctica se registran omisiones, limitaciones o ciertas prohibiciones en su propio marco jurídico federal, como en las entidades federativas y municipios, por lo que, hacemos un reclamo a las autoridades de todas las esferas de gobierno para que se le dé su justa dimensión, en bien del orden público, transparencia y acceso a la información pública.

En México, en 1977, entró en vigor la reforma constitucional, que tiene por objeto garantizar el derecho a la información; tuvieron que pasar 25 años para que tal derecho consagrado en el artículo 6 de nuestra Carta Magna contara con un cuerpo reglamentario, pues fue hasta el 30 de abril de 2002 que el Congreso de la Unión aprobó la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del mismo año. Esa ley dio lugar a que se creara el Instituto Federal de Acceso a la Información, organismo descentralizado autónomo que tiene por objeto promover, difundir y resolver el ejercicio de tal derecho; además, debe proteger los datos personales de los poderes públicos federales.

¹⁷ Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *op. cit.* pp. 193-195.

El mismo cuerpo legal ha servido de inspiración y guía para que las entidades federativas y municipios cuenten con leyes y reglamentos en la misma materia y para crear sus institutos de transparencia y acceso a la información pública, en sus respectivas esferas de gobierno.

El artículo 4 de la precitada ley indica lo siguiente:

Son objetivos de la Ley: proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados favoreciendo la rendición de cuentas a los ciudadanos, garantizar la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados; mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos; contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

En el párrafo segundo, fracciones I a VII del artículo 6 de la Constitución, vemos que:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Como complemento de lo precedente, se señala en el primer párrafo del artículo 6 constitucional: que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Esa información pública incluye el derecho de producirla y de distribuirla a quienes la soliciten para conocer con veracidad el desarrollo de las funciones de los poderes públicos, los recursos con que cuentan, su uso y destino; para ello, los organismos responsables de esta tarea deben brindar los medios y las facilidades indispensables que requiera la población para alcanzar la eficacia esperada; para conocer si se está actuando o no con legalidad, lealtad y honestidad en el manejo de los asuntos públicos de la federación, entidades federativas y municipios, y en caso de descubrirse irregularidades se deben ejercitar las acciones administrativas, civiles, penales y políticas que procedan, para fincar las responsabilidades conducentes a los servidores públicos que traicionen los intereses colectivos.

Se exceptúa de dicha información la de carácter privado de los servidores públicos, esto es, sobre su vida personal, familiar o intimidad; el acceso a la información pública es propia para toda la sociedad y no debe tener ningún costo para quien la solicita; su marco jurídico ha creado organismos especializados en todos los ámbitos de autoridad para que atiendan a los gobernados y medios de comunicación interesados en el desempeño de la función pública en cuestión; para el mismo efecto se cuenta con un sistema de información electrónica que debe consultarse en la página respectiva. La falta de cumplimiento de dicho cometido será sancionada en términos legales.

De la mencionada ley se desprende que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es un organismo de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información de los gobernados, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal.

Su marco jurídico le da el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios,

con una clara tendencia para considerarlo como un organismo constitucional autónomo; sin embargo, no encontramos ese soporte en la Constitución política federal, lo cual nos deja insatisfechos; por lo mismo, esperamos que el constituyente permanente emprenda las reformas indispensables para lograr dicho objetivo.

El instituto está integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo federal; la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en recesos, por la Comisión Permanente. Para el efecto de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos, materiales y financieros que sean necesarios para el desempeño de sus funciones.

Las atribuciones del mismo instituto son las siguientes: interpretar y hacer cumplir los alcances de la anotada ley; conocer de los recursos de revisión que se interpongan en contra de sus resoluciones, establecer y revisar los criterios de clasificación; desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; colaborar con el Archivo General de la Nación para el cumplimiento eficaz de sus funciones; hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades administrativas para que atiendan a la población en los requerimientos de información pública, en observancia y respeto de la ley en estudio; orientar a los particulares acerca del acceso a la información pública, elaborar los formatos de solicitudes para el acceso a tal información, establecer los lineamientos y políticas generales sobre la misma materia, elaborar la guía sobre procedimientos que sirva de orientación a los particulares que necesiten información pública; promover y apoyar la capacitación de los servidores públicos que tienen a su cargo la misma información, incluyendo la protección de datos personales; difundir entre los servidores públicos y la población en general los objetivos y ventajas de tal servicio; elaborar estudios, investigaciones y publicaciones en la materia; colaborar con las entidades federativas y municipios para que le den eficacia a sus sistemas de acceso a la información pública; elaborar su reglamento y demás normas operativas; designar a los servidores públicos a su cargo, así como preparar su proyecto de presupuesto de egresos anual (artículo 37).

Hay razones suficientes para que el IFAI se transforme en organismo constitucional autónomo, para que en la Carta Magna se aprecien

sus características elementales que le den vida y sustento jurídico, como: *a)* inmediatez, es decir, este órgano debe estar establecido y configurado directamente en la Constitución; *b)* esencialidad, pues se trata de una entidad pública indispensable para la buena marcha de nuestro Estado de Derecho; *c)* dirección política, lo que significa que tal organismo participará en la dirección política del Estado, mediante sus propios actos políticos, administrativos, normativos y demás que se establezcan en su propio marco jurídico; *d)* que sus relaciones con los poderes tradicionales sean de coordinación y colaboración y nunca de subordinación; *e)* que se le dote de plena autonomía e independencia.

En su estudio sobre dicho organismo, Cárdenas y Mijangos anotan:

El IFAI, no es un órgano autónomo, al estar bajo la órbita del Ejecutivo, sus decisiones quedan fatalmente condicionadas por los intereses de ese Poder, por más que la ley señale, que para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna; además, esa compilación presenta las siguientes deficiencias: 1. Los procedimientos son materia reservada; 2. Los partidos y otros factores reales de poder no son sujetos obligados; 3. No es una ley para todo el poder público, sólo para el Ejecutivo. Remite al resto de poderes y organismos autónomos a reglamentos que violan el principio de reserva de la ley [...]; 4. Es una ley para la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, pero no garantiza otros derechos vinculados con la información pública, como la estadística, censal y archivos oficiales; 5. Los ámbitos de información pueden ser manipulados por el Ejecutivo; 6. Otras reservas a la información se contienen en la legislación federal y local [...]; 7. En su corta vigencia ha sido una ley instrumentalizada para cerrar la información y no para abrirla.¹⁸

Romeo Evia dice al respecto:

La participación del Senado en la designación de los comisionados del IFAI, se reduce entonces a una mera objeción, pues para garantizar su plena autonomía deberá sustraerse del ámbito competencial del titular del Poder Ejecutivo la facultad de designar a sus comisionados, puesto que mientras éste tenga dicha facultad se correrá el riesgo de que valiéndose de la misma, designe comisionados a aquellas personas que le garanticen subordinación a sus intereses [...].

¹⁸ Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *op. cit.*, p. 204.

Otro elemento efectivo para fomentar la transparencia y el combate a la corrupción es la simplificación administrativa, mientras más sencillos y asequibles resulten los tramites administrativos que tenga que realizar la ciudadanía para la obtención de servicios que presta el Estado, estaremos en esa medida reduciendo los riesgos de prácticas de corrupción, las cuales en muchos casos se dan cuando el ciudadano, fastidiado del cúmulo de complejos trámites y requisitos que debe observar para obtener determinado servicio, opta por entregar una cantidad de dinero al burócrata responsable del mismo, quien ahora sí, realizará las gestiones necesarias para liberar el servicio solicitado.¹⁹

¹⁹Romeo Arturo Evia Loya, *op. cit.* pp. 106, 119 y 120.



Capítulo 6

La impunidad

NOCIONES CONCEPTUALES DE LA IMPUNIDAD

Cabanellas expresa:

Impunidad. Estado por el cual queda un delito o falta sin el castigo o pena que por ley le corresponde.

La lucha por la impunidad. Consciente del mal causado y del que como retribución o para ejemplaridad lo tiene reservado la ley, el delincuente, tras consumir el delito o no lograrlo, pero ser notorio el intento, suele adoptar la actitud de borrar los vestigios del mismo para dificultar la investigación o impedir que se le identifique; o tomar otras medidas, como las de la fuga o alteraciones en su físico, para no ser reconocido. La impunidad comienza a su vez a ser censurable, y hasta punible, cuando proviene de los demás [...].

Más peligrosa es la tendencia impunista que proviene de la esfera pública, por la amplitud que reviste y por su reiteración. Cabe acusar de ella al Poder Legislativo que concede amnistías con periodicidad de cosechas; al Poder Ejecutivo que no persigue ciertos delitos, incluso contra la propiedad, por afectarle de manera más inmediata los que atentan contra la estabilidad de un régimen o contra la seguridad de los gobernantes; y al mismo Poder Judicial, por obstinarse en probanzas meridianas o por resolverse a la imposición de penas exclusivamente benignas [...].

Clases. Se distingue entre la impunidad de hecho y de derecho. La primera proviene de no haberse descubierto el delito o su perpetrador, de no haberse probado la criminalidad, la delincuencia del acusado por

haberse sustraído a la persecución respectiva, mediante la fuga u ocultación lograda; la segunda, puede proceder cuando se obtiene el perdón o indulto; también, por haber prescrito el ejercicio de la acción criminal.¹

Jiménez de Asúa expresa: “La impunidad hace que a un acto típico, antijurídico e imputable a un autor culpable, no se asocie pena alguna por razones de utilidad pública”.²

El término **impunidad** generalmente se utiliza para referirse a las conductas ilícitas que quedan sin castigo, por cuestiones de hecho o de derecho, las que en ambos casos no dejan de ser atribuibles al propio Estado, ya sea por su incapacidad para perseguir a los delincuentes, para protegerlos por razones políticas, económicas o culturales, lo que, también puede ocurrir en aquellos supuestos en que se les perdona la sanción, porque la misma ley abre el camino para dictar tal medida.

La doctrina del derecho penal deja en claro que la impunidad es la situación por la cual queda sin sanción judicial o administrativa por un delito o infracción cometida una persona física o moral, lo que puede suceder por cuestiones de hecho y de derecho. En el primer supuesto, las conductas punibles no son reprimidas al desconocerse su configuración por las autoridades públicas; las que aun siendo conocidas no se castigan por no localizarse a los culpables o desconocerse su identidad o paradero, y las que por determinadas circunstancias viciosas, en orden a los tiempos y a la organización social, no son sancionadas a pesar de ser conocidos sus autores. En el segundo caso, vemos la extinción del ejercicio de la acción penal y del propio delito por mandato legal, al presentarse los supuestos de la caducidad, por indulto del reo o infractor, o en caso de su muerte; las excusas absolutorias que marca la legislación penal u otra; aquellos delitos que sólo pueden ser perseguidos a instancia de parte, en los cuales la pena queda pendiente por decisión del perjudicado (injurias, estupro, calumnias, difamación de honor y demás ejemplos que nos da el derecho positivo).

Las causas más comunes de impunidad, y que más hieren a la sensibilidad colectiva, son aquellos en que siendo conocidos los autores

¹ Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. IV, Eliasta, Buenos Aires, 1982, p. 360.

² Luis Jiménez de Asúa, *La ley y el delito. Principios de derecho penal*, Sudamericana, Buenos Aires, 1967.

de los delitos no son perseguidos por las autoridades de procuración de justicia a pesar de que se presenten las denuncias o querellas respectivas; o bien, en donde éstas tienen que obrar de oficio por mandato legal, o simplemente no realizan las labores de investigación como debe ser para integrar correctamente las averiguaciones previas y hacer las consignaciones ante las autoridades judiciales. Hay muchas corruptelas de por medio que conducen al grave problema de la impunidad.

Los actos antijurídicos pueden ser considerados como delitos e implican violación de alguna de las normas del sistema existente, la recurrencia en este tipo de actos puede dar lugar a la totalidad ingobernabilidad por parte del sistema en cuestión, o a la simple quiebra del control jurídico ante la anarquía y el bandolerismo [...]. Lo anterior sería síntoma de una patología social, se suspenden en este caso las condiciones normales de armonía oficial (especialmente la índole judicial), únicas que permiten identificar la regla del reconocimiento del sistema. Aunque, debido a que la gran masa de actos jurídicos habría continuado como antes y la población no se divide, ni desaparecen el derecho y el orden en sentido estricto; no se podría decir con acierto que el sistema jurídico originario dejó de existir.³

En su trabajo sobre abuso de poder e impunidad del ejército, Reyna Patricia Romero asienta:

Impunidad es el hecho de quedar sin castigo algo que lo merece. En este caso, la impunidad supone que nada ni nadie podrá cambiar los acontecimientos fijados por el poder, y que nada ni nadie pedirá cuentas por tantos delitos y violaciones legales. En consecuencia queda el convencimiento de que el poder ejerce un control y que a la gente no le queda otra opción más que adaptarse y colaborar para sobrevivir [...].

La impunidad se encuentra dentro de la categoría de corrupción, es decir, es un hecho que también es corrupto, ya que es un abuso ilegal. De acuerdo con Raluy A. (véase *Diccionario Porrúa, de la lengua española*, México, 2001). "Se entiende por impunidad todo delito que comete una persona o grupo y que no es castigado. La impunidad se puede cometer ya sea dentro o fuera de la comunidad, hacia uno de los miembros o hacia toda la comunidad". No es un hecho aislado, generalmente va encadenado a otros hechos corruptivos que dan carta abierta a que el delito,

³ Margarita Alegría, Graciela Sánchez y Ma. Cristina Wingartz, Marcela Suárez Escobar, coord., "Telenovela, antivisor e impunidad", en *Impunidad. Aproximaciones al problema de la injusticia*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002, pp. 106 y 107.

no sea castigado. Con esto se puede suponer que al darse un contexto de incapacidad para sancionar, por alguna razón (por ejemplo: miedo a la venganza o al rechazo, compromiso, honorabilidad, etc.), se facilitará que los hechos impunes se repitan. Si la impunidad se perpetúa, puede suceder que las personas de un grupo social aprendan que ante una transgresión no va a existir castigo alguno, de ahí que, el acto transgresor se puede consolidar y se repita hasta que se tomen medidas que promuevan el cambio y la justicia.⁴

RAÍZ DE LA IMPUNIDAD

Hablar de la raíz de la impunidad significa referirnos a las causas, circunstancia o factores que influyen en su configuración; consiste en desentrañar los móviles que le dan origen para que no se presenten las denuncias o querellas ante el Ministerio Público cuando se ha cometido un delito en contra de los intereses del Estado o de los particulares; cuando las instituciones oficiales responsables de combatir, perseguir y castigar a los criminales no cumplen su cometido, dejan sin aclarar los hechos constitutivos de tales conductas ilegales, y quedan sin castigo los criminales; cuando éstos, valiéndose de artimañas, no son descubiertos ni perseguidos por sus conductas ilícitas; cuando por el tráfico de influencia, cohecho y por influencias políticas no se investiga, con-signa y procesa a los criminales; cuando se alteran o fabrican pruebas o la realidad de hechos criminales, y otros factores pueden influir para que los culpables de ilícitos queden en la impunidad al hacerlos pasar como inocentes; las prácticas mafiosas de abogados y del Ministerio Público salen a relucir por cuestiones económicas, políticas, amiguismo o nepotismo, así como otros factores más que se destacarán.

Para Scherer Ibarra:

La impunidad encubre el crimen, protege al delincuente, listo para lo que quiere, la corrupción es el escudo que la resguarda. Dejar pasar el delito es tanto como extenderlo en la práctica.

La impunidad tensa las relaciones sociales y, en el caso de que se adopte como una estrategia del Estado para preservar los intereses del

⁴ Reyna Patricia Romero Contro, comp., "Jurisdicción militar: abuso de poder e impunidad del ejército mexicano", en *Derecho a la información*, Primer Premio Estatal de Investigación, CEIG, Querétaro, México, 2005, pp. 149 y 150.

poder, agrava el daño en proporción geométrica, la impunidad resquebraja el fundamento en el que la sociedad se organiza y afirma su confianza en la ley.

En nuestro sistema, dos son los presupuestos legales que propician un ambiente jurídico de impunidad: el llamado **fuero** y el presidencialismo [...].

La **inmunidad procesal** es una figura constitucional que se estableció con el objetivo de proteger a servidores públicos de alto nivel de ataques temerarios, represalias por inevitables conflictos de intereses o acusaciones con fines perversos. En consecuencia, la figura también impide que funciones centrales como la ejecutiva, legislativa o judicial dejen de realizarse [...]. La única inmunidad concreta, real, prevista por la Constitución, se refiere a las opiniones que tanto diputados como senadores pudieran manifestar en el desempeño de su cargo. Así se garantiza la libertad parlamentaria [...].

La inmunidad procesal del presidente de la República no opera de la misma manera que la inmunidad de los servidores públicos comprendidos en los artículos 110 y 111 constitucionales (diputados y senadores del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura federal, secretarios de despacho, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral, el procurador general de la República, etc.). En este capítulo haría falta precisar los límites de uno en relación con los otros. No es lo mismo ser presidente de la República que diputado, aunque ambos estén protegidos por el fuero en circunstancias que es necesario considerar hasta el detalle.

Asimismo, convendría establecer que el primer mandatario debería responder, durante el periodo de su encargo por cualquier delito que hubiera cometido y no sólo por el de traición a la patria y aquellos ilícitos que la Constitución considera "graves del orden común". Aquí, la ambigüedad y el equivocó [sic] cobrarían toda su lamentable fuerza. En esos términos, debería ampliarse el rango de responsabilidad penal del presidente para salvaguardar el principio de equidad, enfrentado con la impunidad, el gran portal de la corrupción.

En esa medida, con el objetivo de que sea posible acceder por la vía penal contra el titular del Ejecutivo, hace falta una correcta definición del aludido fuero, y también voluntad política del Congreso para actuar sin vicios legales en cumplimiento estricto de la esencia y las formas de la ley. La mera deficiencia en la explicación de ese concepto tan sutil, que es el fuero, ha determinado en los hechos que faltas graves cometidas por presidentes de la República hayan quedado sin sanción.

Así la historia registra: el genocidio del 2 de octubre de 1968, en el que se advierte la responsabilidad de varios funcionarios de alto nivel, incluyen al entonces mandatario Gustavo Díaz Ordaz; el "halconazo" de 1971; la llamada **guerra sucia** acaecida en la década de 1970 y que implicó a

los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo; el enriquecimiento inexplicable de este último y su familia; las anomalías político-económicas de 1980 y las diversas irregularidades alrededor del proceso electoral de 1988; la turbiedad y arbitrarias privatizaciones durante el gobierno de Salinas de Gortari, además de las confusas investigaciones relacionadas con el asesinato, en 1994 del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, como lo fueron también las averiguaciones sobre el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en 1993; el **FOBAPROA**, por medio del cual se hizo un rescate bancario plagado de irregularidades y que benefició indebidamente a ciertos grupos económicos; el caso de Aguas Blancas, en 1995; el asesinato de 17 integrantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur y la matanza de Acteal, en 1997; el asesinato de 45 indígenas tzotziles de la organización **Las Abejas** a manos del grupo paramilitar conocido como **Máscara Roja**; la represión de Atenco, en 2006, que produjo muertos, lesionados y torturados, así como el enriquecimiento inexplicable y tráfico de influencia de la señora Martha Sahagún y sus hijos, con la obvia complacencia de Vicente Fox Quezada [...].

Cada uno de esos hechos encuadra perfectamente en tipos penales específicos. No obstante, el peso del presidencialismo trasciende el periodo del mandatario: nada se hizo al respecto, ni en su época, ni más tarde [...]. Con la intención de que el fuero de que gozan el presidente y los altos funcionarios del Estado pudiera tener algún límite que no propicie la impunidad, haría falta modificar el texto de la ley para que fuera clara y equitativa, reduciéndose a sus justas proporciones la condición sagrada de hombres nefastos para la República. Así, dos opciones habría para contener –al menos– la impunidad de los altos representantes de la nación: reducir los supuestos de la inmunidad procesal y limitar los poderes del presidente y su estructura de gobierno [...].⁵

Se puede afirmar que el origen de impunidad lo encontramos en la falta de cultura de la legalidad y de principios éticos; ha sido tradicional esa carencia de respeto y apego a los mandatos legales por el pueblo en general. Es cierto que nuestro marco jurídico abre el camino para que se configure tal fenómeno, en particular con el caso de los altos servidores públicos de la Federación y entidades federativas que gozan del fuero constitucional y cuyos ejemplos han sido señalados al hablar de la responsabilidad política; también lo es que por costumbre, desde que México nació a su vida independiente, no se ha despertado en la conciencia de cada quien la vocación por acatar el espíritu de las normas

⁵ Julio Scherer Ibarra, *Impunidad. La quiebra de la ley*, Grijalbo, México, 2009, p. 23, 26-27, 29-30 y otras.

jurídicas, pues en muchos ámbitos de la vida política, económica y social se fomentan prácticas corruptas y como consecuencia se ha propiciado la impunidad. En vista de que tales preceptos sólo se han aplicado a conveniencia de los gobernantes en turno o simplemente no se aplican, o se le da la interpretación que convenga a las artimañas de los abogados, procuradores y administradores de justicia, sin desconocer que algunas leyes son injustas, que dan lugar a la arbitrariedad, desproporción, abuso o ciertos tratos privilegiados por cuestiones familiares, partidistas, conveniencia de caciques, asociaciones religiosas, gobernantes y grupos del poder económico, por lo que, estamos ante un problema cultural muy grave, difícil de modificar en pleno siglo XXI.

Manuel Alejandro Guerrero, al referirse al la obra de Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, asienta:

En México, la población, heterogénea, dispersa y profundamente desigual, en términos culturales, económicos y políticos, ha optado por los arreglos alternativos para saltar la ley o negociar la ilegalidad. El proceso para generar una cultura cívica ha sido muy lento, por lo que a lo largo de nuestra historia, el ciudadano moderno ha sido una *rara avis*. No obstante, si bien es cierto de la **cultura cívica** es muy escasa entre la población, debe también aceptarse que en este sentido el Estado moderno en México ha hecho muy poco por alterar esta condición. Más aún, a pesar del indudable esfuerzo educativo que se ha llevado a cabo desde el fin de la Revolución, el Estado ha mantenido, tolerado y reproducido las condiciones para que amplios sectores de la población sigan viendo con desconfianza la esfera legal.⁶

No comparto del todo la precitada postura, porque no es cierto que México se haya preocupado demasiado para impulsar la cultura de la legalidad; para colmo, hasta las clases de civismo fueron eliminadas desde hace varios años en las escuelas secundarias. Sin embargo, es cierto que muchos optan por negociar las acciones ilegales para que no se apliquen las disposiciones jurídicas conforme a su espíritu literal, o para que no se ejecuten las medidas represivas mediante su poder económico o político, lo que implementa el fenómeno de la impunidad, en lo que tienen culpa los servidores públicos que disponen de fuerza pública (autoridades administrativas, de procuración y administración de justicia).

⁶Alejandro Manuel Guerrero, *México: la paradoja de su democracia*, UIA, México, 2004, p. 101.

Y sigue diciendo Guerrero:

A los miembros de la familia revolucionaria, la legalidad, su propia obra creada a partir de la Constitución de 1917, les era pocas veces impuesta. En este sentido uno puede recurrir al adagio, cuya paternidad se disputan varios ilustres miembros de la élite política latinoamericana, que dice: “para mis amigos, la gracia, para mis enemigos, la ley”. Para los integrantes de la élite política existió siempre un trato preferencial en la aplicación de la justicia.

Una vez en las altas esferas del poder los individuos podían sacar provecho en muchos sentidos de sus cargos y puestos al estar relativamente exentos de la aplicación de la ley en diferentes aspectos, desde poder conducir sin el menor respeto por las señales de tránsito hasta la posibilidad de nunca ser perseguidos por corrupción en tanto se mantuvieran en buenos términos las relaciones con otros miembros importantes de la élite política. La impunidad se asociaba con todos o casi todos los más altos puestos y responsabilidades públicas y era un componente esencial de las compensaciones y beneficios de la élite.

En muchas ocasiones, los miembros de la élite podían esperar una impartición de justicia favorable a sus intereses. Esto les permitía proteger y desarrollar sus negocios personales y privados sin preocuparse por la legalidad.

Muchos miembros de la élite económica que eran cercanos a la élite política como socios de negocios llegaban a gozar de la misma impunidad.⁷

Más adelante, adiciona Manuel Guerrero que:

En un país donde históricamente la élite ha impuesto un orden legal que poco ha respetado, resulta comprensible pensar que varios sectores y grupos de la sociedad también deseen disfrutar de este mismo privilegio, y terminen optando por toda una larga serie de arreglos y acuerdos informales, las más de las veces corruptos, que les pueden asegurar el goce de la excepción de la justicia. Un gran número de procedimientos y trámites de todo tipo pueden resultar favorables a los intereses de una persona que elige o acepta distribuir sobornos y otros pagos ilícitos. Incluso en los casos en que alguien ya ha sido condenado a prisión, si se cuenta con los recursos suficientes, el trato que se recibe en los reclusorios puede garantizar la seguridad personal e incluso algunas otras comodidades. En cambio, si no se tienen los recursos necesarios, la vida en prisión puede ser verdaderamente intolerable.

En un sistema en el que la esfera de la legalidad ha sido utilizada como un instrumento para redistribuir beneficios para los miembros de

⁷ *Ibid.*, p. 102.

la élite y algunas agrupaciones y organizaciones cercanas a ella, y para castigar a los enemigos desleales al mismo sistema, no es de sorprender que la ley no sea el mecanismo principal que norme la vida social en México. Por un lado, la ley se considera una imposición desde arriba y es, por tanto, despreciada, pero por el otro, siempre ha sido posible optar por prácticas informales que han hecho flexible y optativa la aplicación de esta misma ley.⁸

Hay quienes aseguran que en las tres últimas décadas del siglo xx y en la primera del xxi las manifestaciones de la corrupción y la impunidad se han elevado como fruto de la descomposición social que estamos viviendo, ante la pérdida de los valores morales y jurídicos, lo que revela que el Estado mexicano está en crisis, porque las instituciones públicas y privadas se han devaluado ante los graves problemas que se vienen arrastrando y que los gobernantes han resultado incapaces de hacerle frente, como: las grandes diferencias entre pobres y ricos, el desempleo y la marginación de millones de personas, la alarmante y grave inseguridad pública, la lucha por el poder político a costa de lo que sea, los estragos del narcotráfico y de otros grupos de delincuencia organizada, la falta de cultura de la legalidad de la colectividad; el deficiente y cuestionable papel de los cuerpos policiacos, autoridades de procuración y administración de justicia que no han sabido aplicar la ley con equidad, honestidad y alto espíritu de servicio en la lucha contra la impunidad; los graves desequilibrios ecológicos, el cambio climático y los efectos de la contaminación del aire, aguas y suelos.

La cultura de la mentira y el soborno que cada vez se extiende a pasos agigantados en la conciencia de la población, así como la existencia de un sistema jurídico de todas las esferas de gobierno, es muy cuestionable por ser inequitativo, plagado de lagunas, imprecisiones, incongruencias y hasta atentatorio de los derechos humanos, por lo cual la sociedad, en su mayoría, no se siente obligada a respetarlo en los rubros político, financiero y fiscal, económico, sobre comunicaciones y transportes, seguridad pública, procuración y administración de justicia, ambiental, contratos administrativos, concesiones, licencias y permisos, obras públicas, planeación urbana, educativo, control y evaluación gubernamental, responsabilidades de servidores públicos, ineficacia de la legislación penal, administrativa, laboral y agraria, entre otros.

⁸ *Ibid.*, p. 105.

Gran parte de la impunidad tienen su origen en la corrupción imputable a las instituciones de seguridad pública, procuración y administración de justicia, porque en su entorno se tejen muchas artimañas y componendas tramadas por el contubernio de criminales, abogados y autoridades responsables de dichos servicios públicos. Se trata de un cáncer que es ancestral en su configuración, que se ha transmitido de generación en generación y subsistirá e implementará si no hay un cambio en los comportamientos y manera de pensar de los individuos involucrados.

Los órganos del Estado en todos sus ámbitos de gobierno son fundamentales para el combate a la corrupción e impunidad en los rubros indicados, porque a ellos les compete exigir el respeto de la ley al perseguir y sancionar a los criminales a la luz de los principios constitucionales de legalidad, audiencia y seguridad jurídica, para no dejar en estado de indefensión a nadie, pero también para no torcer, omitir o malinterpretar el espíritu del legislador, ni aprovecharse de las lagunas, imprecisiones o incongruencias normativas para seguir permitiendo esas prácticas.

El Poder Judicial (federal y de las entidades federativas) sigue siendo débil, no cumple sus funciones a cabalidad para garantizar el acceso a la impartición de justicia de millones de mexicanos que reclaman la defensa y protección de sus derechos personales, patrimoniales, familiares y sociales en contra de actos particulares u oficiales que están fuera de la constitucionalidad y legalidad respectivas. Se trata de una institución ineficiente, en la cual las resoluciones de conflictos esperan años para obtener una respuesta que no es de calidad en cuanto a la imparcialidad, objetividad, veracidad, honestidad, profesionalismo, pulcritud y ética.

Los juzgadores son incapaces de enfrentarse a la realidad nacional para combatir la corrupción y la impunidad; se van por el lado fácil con posturas burocráticas, injustas, torpes, amañadas e inhumanas; a muchísimos les falta la esencia del jurista y la comprensión de los objetivos de un Estado de Derecho; proliferan los desechamientos y sobreseimientos de juicios, la emisión de resoluciones por vicios de forma, lo que es común: sólo buscan resolver la controversia por cuestiones formales de la demanda y ésa es su contestación para no atender el fondo del asunto de la cuestión planteada, lo que da pie a incrementar la abundancia de juicios en todas las instancias y materias reconocidas

legalmente, decepcionante proceder que nos deja insatisfechos por su falta de calidad profesional y ética.

Hay quienes aseguran que la impunidad en materia penal es desgarradora: ni el 1% de los delitos cometidos en el país se castigan. El acceso al sistema de administración de justicia se ve bloqueado porque millones de personas no tienen vías procesales para reclamar sus derechos conculcados ante su ignorancia, falta de recursos para pagar a un abogado competente, por las corruptelas de los litigantes mafiosos y abusivos, por los vicios de las autoridades de procuración de justicia, por un sistema legal deficiente, confuso, impreciso y contradictorio que viene a favorecer en gran medida la incidencia de dichos vicios y por la desconfianza que se tiene en las autoridades indicadas.

La impunidad la favorecen de manera alarmante las autoridades de control y fiscalización en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de todos los ámbitos de gobierno (contralorías internas), organismos de fiscalización (externos), los cuerpos de seguridad pública coludidos con la delincuencia organizada; auditores, inspectores y demás servidores públicos que tienen trato directo con el público, que manejan los rubros de licencias, permisos y autorizaciones, los que controlan y registran ingresos y egresos públicos, incluyendo aquellos de los partidos políticos y otros que se coluden con los que transgreden la ley y no presentan las denuncias, quejas o demandas respectivas ante los organismos y tribunales competentes para fincar responsabilidades (penales, civiles, administrativas y políticas). Véase que la corrupción está muy ligada a la impunidad y el propio sistema político imperante en el país, de una u otra forma, favorece su arraigo e implementación.

También afirman, estudiosos del tema, que los organismos de control del Estado son fundamentales para el combate a la corrupción e impunidad, siempre y cuando actúen con profesionalismo, alto espíritu de servicio, honestidad, imparcialidad, independencia, legalidad y valor civil, con la convicción de que se deben a la sociedad en general y no al grupo gobernante, que tienen que luchar por el respeto a la legalidad y al buen proceder de los servidores públicos de cualquier nivel o jerarquía, así como de los particulares (personas físicas y morales) con los que tienen relaciones o requieren de los servicios que presta el Estado. En todos aquellos casos que descubran la configuración de infracciones y delitos de uno u otro sector deben proceder sin titubeos, complacencias, temores a represalias, posturas encubridoras o indife-

rencia para fincar las responsabilidades administrativas conducentes y aplicar las sanciones a que haya lugar y cuando se descubra la comisión de delitos hacer las denuncias de hechos o querellas ante el Ministerio Público y colaborar en la integración y presentación de las pruebas que demuestren los elementos constitutivos de tales ilícitos, para que no incurran también en responsabilidad.

FORMAS DE IMPUNIDAD

Se refiere a la manera o entorno en que se presenta la impunidad; es decir cómo se abre el camino para que se configure, arraigue, consienta o implemente. Se trata del móvil que la propicia para que los hechos generadores de diversos ilícitos no sean perseguidos y los sujetos activos de los mismos no reciban el castigo o escarmiento que merecen por haber transgredido la ley, el orden, la paz y armonía social, individual y familiar.

Se habla de **impunidad cultural, jurídica y de hecho**.

La impunidad cultural está propiciada por los integrantes de la colectividad, producto de sus desviaciones, costumbres, ignorancia, conveniencia o falta de ética de un grupo político o asociación determinada; en esas circunstancias, a ellos les compete combatirla ante las autoridades y tribunales competentes o en su caso consecuentarla por conveniencia política o social. Por ejemplo, los crímenes cometidos por sacerdotes pederastas o pedófilos que no fueron denunciados ante la grey católica y autoridades civiles; los casos de defraudación fiscal, falsificaciones de documentos oficiales para no pagar ciertas contribuciones u omitir ciertas obligaciones legales; la destrucción, contaminación y agotamiento de recursos naturales en perjuicio del equilibrio ecológico y medio ambiente, que no son calificados, juzgados y sancionados por autoridad competente y quedan en la impunidad.

La impunidad jurídica se presenta cuando no se acata el marco constitucional o legal ordinario y se quebranta el Estado de Derecho. Al emitir ciertas disposiciones que son inconstitucionales, se da lugar al ejercicio indebido de funciones o se invade la órbita de acción de otro poder, situación grave que en ciertos supuestos, y por razones de conveniencia política, no se denuncia ante las autoridades competentes y no se castiga ese tipo de conductas, no obstante lo delicado del asunto. Por ejemplo, el caso FOBAPROA, que estuvo viciado desde su origen,

cuando el presidente Zedillo emitió el decreto de su constitución para crear un fondo con recursos públicos que rescatara a las instituciones bancarias en quiebra y con riesgo para el dinero de los ahorradores. Tal determinación dio lugar a fincar responsabilidad política y penal al presidente de la República y al secretario de Hacienda y Crédito Público de ese entonces, entre otros servidores públicos, porque invadieron el campo legislativo del Congreso de la Unión; sin embargo, las denuncias y demandas pertinentes no se hicieron valer por el propio Congreso y la Procuraduría General de la República, a pesar de lo grave del asunto quedó en la impunidad, al no ser castigados los responsables.

Hay otros ejemplos en la vida institucional de México en los que caudillismos, cacicazgos, autoritarismo, complicidades de políticos, falta de respeto por la legalidad han dado cabida a esta clase de impunidad en la Federación, entidades federativas y municipios. Por ejemplo, en el establecimiento o exención de contribuciones, otorgamiento de concesiones y contratos para la explotación de bienes de la nación que trastocan el espíritu del constituyente.

Anota Julio Scherer Ibarra:

Tanto la impunidad cultural como la legal se fortalecen si no se les enfrenta con el nervio de una conducta resuelta: **la capacidad de indignación**. Así, aunque deseáramos creer que la indignación ya está medida por el sentido de la ley y afectada por el problema público que resulta de la infracción, resulta evidente que la indignación constituye en sí un concepto de valor vivencial que no suele reflejarse en el texto de la ley, ni en el contexto de las creencias y discursos sociales, pero que existe con una fuerza llamada a ser demoledora.

Si la sociedad no se conmueve por hechos que propician el desorden público, porque se matizan o se niegan con el lenguaje, se atemperan o excluyen de la ley por la vía de la retórica, entonces poco podremos hacer en bien de la justicia. La sanción, el rechazo a la impunidad, deviene de la búsqueda de la justicia como una forma soberana de equidad. No se trata de un ánimo o noble impulso, sino de la restitución del orden legal y el equilibrio.⁹

La impunidad de hecho o de facto puede deberse a circunstancias de corrupción, incapacidad o deficiencias técnicas para comprobar la

⁹Julio Scherer Ibarra, *Impunidad. La quiebra de la ley*, Grijalbo, México, 2009, p. 38.

comisión de delitos o para desvirtuar los elementos constitutivos de los mismos, lo que como consecuencia lógica abona un terreno propicio para ésta. En este particular cabe señalar que ante la negligencia o vicios del Ministerio Público y de la Policía Judicial no se practican correctamente las diligencias e investigaciones indispensables para integrar la averiguación previa, o por las artimañas y fabricación de pruebas por parte de abogados mafiosos se desvían los hechos constitutivos del ilícito durante la secuela de dicha averiguación, o en el proceso penal respectivo; por diversas maquinaciones, artificios, trampas o acuerdos orquestados por el contubernio de criminales, litigantes, autoridades administrativas, ministeriales y judiciales para perjudicar a las víctimas del delito, es decir, para que el indiciado no sea castigado, lo que conduce a la esencia de la impunidad, sin olvidar que en este mundo de corruptelas y descomposición social es común en nuestros días.

En efecto, la impunidad *de facto* nace y se desarrolla por causas y acciones distintas: a) la imposibilidad material por parte de los órganos del Estado para acreditar al infractor como un trasgresor de la ley; b) la astucia del infractor para evitar la sanción que merece; c) la negligencia por parte de los órganos de gobierno para demostrar la culpabilidad del infractor de la ley; d) la decisión para evitar que el infractor sea sancionado, esto es, la complicidad entre autoridad y el delincuente.

Se da la imposibilidad material para atribuirle sanciones al infractor de la ley cuando los vestigios del ilícito no son suficientes para atribuírselos al presunto culpable. Ocurre que el fenómeno no deja huella de su conducta o porque se valió de armas eficientes para eludir la sanción. Pero el suceso tiene su entraña, que no es otra que la incompetencia de la autoridad [...]. Ahora, la astucia del infractor para evitar la sanción puede desarrollarse antes y durante la realización del hecho transgresor, o bien durante la secuela del procedimiento que debería llevar a la imposición de la pena [...]. Hay dolo en la integración de las investigaciones y procesos tendientes a sancionar el delito cometido cuando se atan las manos del Ministerio Público frente al delincuente o bien, cuando los encargados de administrar justicia optan por hacer caso omiso de sus deberes o por actuar desmayadamente. Ya sea por cohecho o por intereses inconfesables, se vuelven insensibles a la apasionada tarea que exige la permanente vigilancia para llegar tan lejos como se pueda en el anhelo de una paz que aliente la convivencia social y castigue a los impulsores del desorden y la inseguridad pública.¹⁰

¹⁰ *Ibid.*, pp. 39-41.

Son motivo de gran preocupación todas las formas de impunidad citadas: la cultural, que impera entre la población; la legal, en la que el propio sistema jurídico abre el camino para el fenómeno, y la de hecho, que es producto de la frecuente y abundante corrupción imperante en los comportamientos inmorales de las autoridades de diversa índole, litigantes, delincuentes y organismos de procuración y administración de justicia. En todos los casos de una u otra forma se contrasta con los objetivos del Estado de Derecho y la cultura de la legalidad.

Es indispensable luchar en todos los sectores de la población en contra de este flagelo que mucho daño hace a la paz, orden, tranquilidad, seguridad y desarrollo sustentable de la población. En la medida en que cada quien ponga la parte que le corresponde para vivir honestamente, no dañar a nadie o dar a cada quien lo que le corresponde, en esa medida se podrá dar un importante avance en la cultura de la legalidad, aspiración de la que se dista mucho para hacerla realidad, y no deja de ser difícil y hasta imposible de conseguir en un entorno social que por tradición no ha sido devoto por el respeto al marco jurídico instituido en todos sus órdenes de gobierno, donde impera la ley del más fuerte en lo político y en lo económico, donde la colectividad no se siente obligada para cumplir la ley a cabalidad, donde las autoridades públicas hacen lo que les conviene a sus propios intereses partidistas, patrimoniales, personales o familiares; no es fácil erradicar diversas corruptelas y la tan discutible impunidad, lo que lacera el honor, los sentimientos y la dignidad de los más desprotegidos, marginados o vulnerables.

Por otra parte, Lorenzo Meyer deja ver que la impunidad es una consecuencia de la corrupción, y expresa:

En lo político, la corrupción corroe las bases de la democracia y el buen gobierno al alterar el resultado de los procesos electorales y hacer de la justicia una caricatura, con lo cual impide la vigencia del Estado de Derecho y resta legitimidad al régimen [...]. Pocas cosas hay tan degradantes para la autoestima como tener que someterse a la extorsión, sabiendo que es irrelevante intentar defenderse en función de un supuesto orden jurídico vigente. En la práctica, ese marco legal inútil es un elemento adicional de la humillación.

El esfuerzo de un regidor del PRD –José Luís Cortés Trejo– y de Germán Dehesa y sus más de 30 000 firmas para llevar a su conclusión lógica la responsabilidad que se desprende de los datos filtrados a la prensa sobre la gran fortuna inmobiliaria del ex gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, se topó con la gran muralla de la impunidad que sigue tan firme como siempre.

Los escandalosos datos sobre la forma de operar (transacciones multimillonarias en efectivo) y el monto de los bienes raíces adquiridos por Montiel, sus dos hijos y por sus ex esposas se hicieron públicos mediante oportunas filtraciones a los medios para acabar con la pretensión del mexiquense de disputarle la candidatura presidencial por el PRI al entonces domador de ese partido: Roberto Madrazo. Sin embargo, una vez conseguido el efecto buscado, la clase política heredera de Carlos Hank González utilizó al procurador de justicia local (Alfonso Navarrete Prida), personaje de las enteras confianzas de Montiel, para dar por cerrado el caso (al no comprobarse la configuración de los delitos de enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho y otros), argumentando, que la fortuna del ex mandatario provenía de las actividades empresariales que éste había desarrollado desde los 13 años [...], argumento que no convenció a la colectividad y quedó en la impunidad.¹¹

Y en este tenor, resulta interesante lo que destaca Manuel Alejandro Guerrero:

En una entrevista al Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Juventino Castro, centrándose en el tema la justicia y legalidad en México, dice que el problema más grave que padecemos, es que habiendo leyes, no se cumplen. Más aún, cuando llegan a aplicarse hay enormes distorsiones: La **justicia pronta, completa, imparcial y gratuita**, lo señala el artículo 17 constitucional, pero la verdad es que nuestra justicia es, por el contrario, formal, lenta y proclive a propiciar maniobras inmorales de litigantes. Nuestros procedimientos no sólo son lentos, sino frecuentemente amañados. Relacionado con ello, se debe señalar que muchas veces las propias decisiones y sentencias de la Corte muestran inconsistencias, pues en ocasiones utilizan criterios de tipo político y social que más tarde en casos semejantes desestiman y prefieren refugiarse en los tecnicismos y las formalidades. El resultado es una enorme serie de lagunas jurídicas, de inconsistencia legal y de inadecuada persecución del delito.

El dominio político-territorial. En esta esfera es donde se pueden ver de forma más dramática las consecuencias de la debilidad del Estado. Esta debilidad está cediendo áreas que virtualmente se han convertido en feudos y espacios donde el empleo privado de la violencia se ha vuelto parte de la vida cotidiana. Los espacios que abandona el Estado se llenan con intereses de lo más diverso que pretenden imponer nuevos órdenes a costa de la convivencia social general. El resultado es la feudalización del poder y la privatización de la violencia [...].

¹¹ Lorenzo Meyer, *El espejismo democrático*, Océano, México, 2007, pp. 56, 60 y 61.

El Estado ha perdido la capacidad de ser el eje fundamental para imponer los espacios de negociación y controlar las reglas informales, pero nuevos actores han adoptado tal capacidad en regiones (gobernadores, hombres fuertes, etc.) y espacios de poder (sindicatos, organizaciones y otros) a costa del centro. Más aún, la existencia de enormes márgenes de informalidad han permitido que grupos supuestamente encargados de mantener el orden y dar protección a la población, como policías y militares, hayan llegado a actuar por su cuenta con gran impunidad. En este ambiente, organizaciones de defensa y protección de derechos humanos han encontrado también muy difícil operar, pues en lugar de hallar colaboración con los actores políticos —muchas veces beneficiarios de la impunidad y la negociación de lo formal— las características han sido la confrontación, el descrédito y la dificultad de obtener información y datos acerca de la conducta y acciones de la autoridad vinculada con casos de abuso de autoridad y atropello de derechos civiles y humanos. Lo anterior no facilita las condiciones para generar los atributos mínimos del ejercicio del poder que tienen que ver con sus límites formales: el trato igualitario ante la ley [...]. El acceso equitativo a la procuración e impartición de justicia; la actuación de las fuerzas de seguridad pública apegadas al derecho, ambiente institucional favorable para defender y promover distintos tipos de derechos.¹²

EL PAPEL DEL EJÉRCITO Y LO CUESTIONABLE DE SUS TAREAS

Las fuerzas armadas, o como se ha conocido tradicionalmente, el Ejército mexicano, es una agrupación de carácter permanente que forma parte de la administración pública federal centralizada depende directamente del presidente de la República, tiene a su cargo la seguridad interior y exterior de la nación y defiende el territorio nacional para preservar la soberanía pública. La ley suprema ubica al titular del Ejecutivo federal como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, tiene a su cargo el nombramiento de los oficiales del ejército, Fuerza Aérea y Armada, puede disponer de la totalidad de dichas corporaciones para la seguridad interior y defensa exterior de la nación, incluyen a los integrantes de la Guardia Nacional, así como declarar la guerra en nombre del Estado mexicano.

¹² Manuel Alejandro Guerrero, *op. cit.* pp. 118, 120, 127 y 128.

Hay quienes sostienen que el papel del ejército puede enfocarse de dos maneras: por un lado, su sentido social consiste en atender diversas funciones de interés colectivo como son la seguridad pública (muy discutible), preservar la paz, el orden público, combatir a la delincuencia organizada y narcotráfico; emprender campañas sanitarias, asistenciales en caso de desastres naturales y humanos; educativos, protección de las vías de comunicación y los sistemas de transporte, entre otras; por el otro, debe prepararse para la guerra y la defensa de la patria, en donde encontramos su sentido represivo, combativo, bélico o militar.

Son muy discutibles las diversas tareas de contenido social que en la actualidad realizan los integrantes del ejército y la propia legislación militar ha dado lugar a ello, porque propicia duplicidad de funciones con otros organismos y dependencias federales, entidades federativas y municipios; llega a contraponerse con ellas; además, cae en comportamientos corruptos e impunes, como en materia de seguridad pública y combate a la delincuencia organizada. Indudablemente tales cometidos son inconstitucionales y no dejan de invadir el campo de trabajo de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia.

En otras áreas de asistencia social, su participación ha sido recibida con beneplácito, como son las campañas y tareas sanitarias y asistenciales por desastres naturales y humanos; en la protección de las vías de comunicación, transporte terrestre, aéreo y marítimo; sobre auxilio en el control de los movimientos migratorios y otros supuestos que marca la ley.

Sin embargo, para evitar discusiones acerca del indebido ejercicio de algunas de sus funciones por actividades corruptas, la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos en que pueden incurrir, es indispensable que se emprendan a la brevedad posible, reformas constitucionales y de su legislación ordinaria que permitan tener mayor control de dichas conductas, precisándose los delitos en que pueden incurrir en contra de la población civil, las sanciones penales y administrativas que deben aplicarse por los tribunales competentes para juzgar esos casos criminales y la forma en que debe combatirse la corrupción, sus relaciones con el narcotráfico y el fenómeno de la impunidad, asuntos que se han atendido por el gobierno federal y miembros del Congreso de la Unión con cierta indiferencia, complacencia y hasta complicidad, en perjuicio de nuestro Estado de Derecho.

En el mes de abril de 2010, el Senado de la República aprobó diversas reformas y adiciones al *Código de Justicia Militar*, incorporándose un capítulo denominado "Traición a las Fuerzas Armadas", en el cual se establece una pena que va de 30 a 60 años de prisión, así como la baja de la institución por asociarse o prestar auxilio a la delincuencia organizada. En la iniciativa del Ejecutivo federal se proponen dos nuevos tipos penales para castigar con prisiones severas a los militares que tengan conductas capaces de poner en riesgo el cumplimiento de las misiones que les hayan encomendado oficialmente. Su cometido exige lealtad, alto espíritu de servicio, profesionalismo, honestidad y defensa de los intereses de la patria en el desempeño de sus funciones. También se dispone que, cuando un integrante del ejército, armada o fuerza aérea facilite la actuación del crimen organizado, se aplicará una sanción que va de 15 a 60 años de cárcel y baja de las Fuerzas Armadas. Esta misma penalidad se establece para el militar que proporcione a cualquier miembro de la delincuencia organizada o asociación delictuosa, protección o facilidades en la plaza o puesto confiado a su cargo, así como adiestramiento, capacitación o conocimientos militares; incumpla con sus obligaciones respecto de las tropas a su cargo para actuar en contra de cualquier miembro del crimen organizado; facilite o altere un documento o instrumento que contenga información relativa a las operaciones de las fuerzas armadas o autoridad competente; ponga en libertad a cualquier miembro de la delincuencia organizada o facilite su fuga.

La referida iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados para su estudio, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, de lo cual esperamos las adecuaciones, aclaraciones y adiciones que vengán a enriquecer su contenido, porque hay diversos preceptos que son discutibles y que no dejan de chocar con los derechos humanos y el principio de igualdad ante la ley para juzgar y castigar la comisión de delitos imputables a los miembros de las Fuerzas Armadas. Pero también es indispensable que esas reformas y adiciones tengan un soporte en la Constitución federal, para que haya bases más sólidas, estables y convincentes; para que a su vez se subsanen muchas dudas, imprecisiones e incongruencias sobre las funciones de los militares. Esta iniciativa finalmente la aprobó dicha Cámara en noviembre de 2011.

También es indispensable insistir que las tareas de seguridad pública, combate a la delincuencia organizada y procuración de justicia

deben, rigurosamente, quedar en manos de los cuerpos e instituciones que se han creado para ese efecto en todas las esferas de gobierno, desligando a las Fuerzas Armadas; ellas deben concentrarse en sus cuarteles para otras actividades emergentes de asistencia social y de salubridad, para el caso de calamidades por fenómenos naturales y humanos, y en otras que se consideren de su incumbencia básica, pero no involucrarlos en el combate a la inseguridad pública y la criminalidad, porque se da lugar a la duplicidad de funciones, controversias institucionales, desorden administrativo y operativo; además, se malacostumbra a los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia a que sus tareas fundamentales queden en manos de los militares, haciéndolos irresponsables, atenidos, con una proclividad a incrementar sus deficiencias, vicios, corruptelas e impunidad.

Asevera Reyna Romero que:

Sin duda tanto en México como en otros países de América Latina, la utilización del ejército con fines represivo se ha ejecutado sistemáticamente; sin embargo, es preciso apuntar que con el paso del tiempo las Fuerzas Armadas han entrado en un proceso de modernización a través del cual han replanteado su papel en el Estado [...].

Este proceso en México se ha traducido en una paulatina legalización e institucionalización de diversas acciones que se podrían concebir inconstitucionales, tales como la participación castrense en tareas de seguridad pública e investigación de delitos, en la conformación de fuerzas denominadas de élite, impuestas en gran medida por militares e incluso en la flexibilización y alargamiento de la normatividad castrense sometiendo indirectamente a civiles al fuero militar como es el caso de las víctimas del delito y violaciones a los derechos humanos ejecutadas por elementos del instituto armado.¹³

Los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón en repetidas ocasiones manifestaron su intención de declararle la guerra a la delincuencia organizada y al tráfico de drogas por medio del ejército, incursionando en un problema criminal no muy claro en cuanto a sus funciones elementales, lo que ha sido motivo de preocupación y descalificación por parte de académicos y diversas agrupaciones de la sociedad, porque su actuación policial no es propia desde el punto de vista del derecho constitucional, pues están invadiéndose terrenos de otros servidores públicos.

¹³ Reyna Patricia Romero Contro, *op. cit.*, p. 152.

Las acciones arbitrarias, agresivas y contrarias a los derechos humanos, por parte de los militares, han generado un ambiente de tensión entre la población, ya que se han denunciado frecuentes y abundantes delitos cometidos por los integrantes de la corporación y no han sido perseguidos y menos castigados. Los sistemas de procuración y administración de justicia militar no son confiables, dado que no se investiga ni se castiga dichos ilícitos con la seriedad y transparencia que el caso lo requiere; quedan muchos casos en la impunidad.

Otra razón para desconfiar de la justicia militar es que no existe mecanismo que la haga responsable cuando no lleva a cabo las investigaciones adecuadamente. Aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha estudiado dichas fallas, su autoridad se limita a recomendar que los responsables de la justicia militar hagan una labor mejor. El ejército ha respondido generalmente llevando a cabo investigaciones superficiales y basándose en las mismas para concluir que no se cometió ningún abuso de parte del personal del ejército, incluso en el caso de que la CNDH ponga en duda la seriedad de la respuesta de la justicia militar, no puede obligarle a reabrir una investigación.

Un tercer motivo de desconfianza es la falta de transparencia del sistema de procuración y administración de justicia militar. Por ley, se prohíbe a los oficiales de la Procuraduría General de Justicia Militar hacer pública cualquier documentación de los procesos judiciales. Aunque la CNDH puede demandar información a los militares, y puede dar a conocer dicha información en sus propios informes publicados, no puede hacer llegar al público documentos militares. Solamente las víctimas y sus familiares pueden tener acceso a la documentación de los casos, pero para ello deben tomar parte en el proceso como coadyuvantes, o bien presentar un recurso judicial llamado de **petición de amparo** durante las semanas inmediatas después de que la PGJM cierre el caso [...]. En consecuencia, la única información sobre los casos que llegan al público es la que los militares quieren divulgar. La falta de transparencia resultante conduce a la incompetencia y abuso de autoridad.¹⁴

La militarización en el rubro de seguridad pública se ha extendido a varias entidades federativas bajo el argumento del combate al crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico, lo que ha rebasado los objetivos del Estado de Derecho, porque la deficiencia y la criminalidad han aumentado en lugar de disminuir para generar frecuentes denuncias de la sociedad civil por la violación de derechos humanos imputables a los grupos castrenses, cuyos actos quedan en la impunidad.

¹⁴ Reyna Patricia Romero Contro, *op. cit.*, p. 153.

La guerra contra el comercio ilegal de drogas es uno de los principales argumentos que utilizan los militares para intervenir en tareas que son propias de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia, al considerar que México es el punto principal del tránsito de estupefaciente hacia Estados Unidos, porque más de 80 % de cocaína, 70 % de marihuana y 30 % de heroína pasan por territorio mexicano con destino a dicho país.

Las frecuentes violaciones a los derechos humanos, imputables a las Fuerzas Armadas, se caracterizan por la práctica de torturas, desapariciones y ejecuciones de personas. Las prácticas más comunes de torturas son entre otras: descargas eléctricas, semiasfixias con bolsas de plástico o inmersión en agua, amenazas de muerte, simulacros de ejecución, golpes con objetos afilados, palos y culatazos de fusil, tehuacanazos, y abuso sexual. Los mecanismos de desaparición forzada se practican en América Latina, incluyen a México desde la década de los sesenta del siglo xx y se ha continuado con esa práctica hasta la fecha, atribuible a instituciones de seguridad pública, Fuerzas Armadas, Procuración de Justicia, partidos políticos y caciques, como método de control político y social (para contrarrestar la fuerza de los enemigos, disidentes o activistas), pero también para deshacerse o secuestrar a testigos, víctimas de delitos y criminales. Las ejecuciones se han disparado en forma alarmante y se atribuyen a las bandas de la delincuencia organizada por ajuste de cuentas, rivalidades o venganzas, pero no deja de involucrarse a los militares, organizaciones policíacas, partidos, gobernantes y caciques, cuyos móviles son diversos. Por la manera espantosa de configurarse se ve que se ha perdido el respeto por la vida y que todos estamos expuestos a ser víctimas de la criminalidad, a correr esa mala suerte a veces hasta por azares del destino, del entorno en el que se vive, trabaja, estudia o se desarrollan las relaciones familiares, sociales y públicas.

Indica Reyna Romero:

La participación del ejército en el mantenimiento del orden público está permitida por la Constitución, pero solamente en el caso de que así sea requerido por las autoridades civiles, no violen los derechos humanos, se efectúe de conformidad con la ley suprema y demás legislación observable. A su vez, los soldados están autorizados a detener civiles cuando cuenten con una orden de aprehensión para ello, o cuando capturen a

una persona en el momento de cometer un delito (*in fraganti*). Una vez detenido debe ser remitido inmediatamente a las autoridades civiles.

La consecuencia inmediata al someter un caso de violación a los derechos humanos ante la jurisdicción militar, es el inaccess a la justicia en perjuicio de la víctima y con ello a la impunidad. Se debe a factores políticos y jurídicos. En el primer caso, responde a una estrategia bien orquestada por las Fuerzas Armadas y avalada por los poderes de la Unión, por lo cual el instituto armado pretende asegurar la impunidad de sus miembros y su prestigio, atrayendo los casos en que se acusa a personal militar de delinquir y con ello garantiza que no existirá una indagatoria a fondo. El segundo caso, se refiere al Fuero de Guerra, que no cumple con la garantía básica de seguridad jurídica por la cual el Estado proteja a las víctimas de delitos, por lo que, se requiere, que la autoridad que investiga, juzga y sanciona sea independiente e imparcial del sistema castrense, pues el Fuero de Guerra carece de independencia e imparcialidad, lo que en resumidas cuentas estos atributos deben tener la fuerza indispensable que da la ley para que haya eficacia en la procuración y administración de la justicia militar, todo en aras de castigar la comisión de delitos y erradicar la impunidad en el sistema castrense.¹⁵

CASOS DE IMPUNIDAD

En un país en el que desde que nació a su vida independiente hasta la fecha no se ha tenido el respeto y vocación por la legalidad, los casos de impunidad pueden dar lugar a contabilizar millones de ejemplos. Puede clasificarse por tipos, condiciones económicas y políticas de los implicados, gravedad, entorno en el que sucedieron los hechos, causas que les dieron origen, comportamientos de las víctimas, victimarios, abogados, autoridades responsables de combatirla, políticas imperantes a lo largo del tiempo y el espacio, marco jurídico y espíritu del legislador, costumbres sociales y culturales, entre otros factores determinantes de este cuestionable problema. No obstante la abundancia de material, para profundizar en investigaciones de esta naturaleza, sólo me limitaré a destacar algunos ejemplos que se han dado en los entornos político y oficial de las últimas tres décadas.

A. Las administraciones de López Portillo, de la Madrid y Salinas de Gortari. Durante los gobiernos de José López Portillo,

¹⁵ *Ibid.*, p. 159.

Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari aumentaron las corruptelas y las complicidades entre las autoridades de seguridad pública, procuración de justicia y delincuencia organizada, lo que dio lugar a muchos casos de impunidad, sobresaliendo los abusos, sobornos, tráfico de influencias, homicidios, reportajes sobre personas desaparecidas y otros crímenes imputables al **Negro Durazo** y su equipo de colaboradores durante la administración de José López Portillo. Al tomar posesión Miguel de la Madrid Hurtado el 1o. de diciembre de 1982, el país estaba destrozado en lo moral, político y económico, como una consecuencia lógica de las dos nefastas administraciones que le precedieron. Se proclamó de manera demagógica el lema "Renovación moral de la sociedad", pero los fenómenos de la corrupción y la impunidad empeoraron, porque se empezó a murmurar entre la población acerca de los vínculos del gobierno con el narcotráfico a partir del secuestro y asesinato del agente estadounidense antinarcóticos Enrique Camarena y su piloto Alfredo Zavala. El fiscal John Carlon de los Ángeles, California, quien intervino en el proceso al médico jalisciense Humberto Álvarez Machain, implicado en dichos delitos, sostuvo que:

El asesinato de Camarena formó parte de una conspiración en la que participaron el secretario de Gobernación de ese entonces Manuel Bartlett Díaz; el ex secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui; el ex procurador general de la República, Enrique Álvarez del Castillo, los agentes de la policía federal Manuel Ibarra Herrera y Manuel Aldana Ibarra, y Rubén Zuno Arce, cuñado del ex presidente Luis Echeverría Álvarez.

También fueron señalados por la DEA, en 1985, como vinculados con las bandas del narcotráfico: Sergio García Ramírez, que fue procurador general de la República; Victoria Adato de Ibarra, ex procuradora de Justicia del Distrito Federal; Fernando Gutiérrez Barrios, entonces subsecretario de Gobernación; de las acusaciones que se hicieron en contra de dichas personas, la Procuraduría General de la República no profundizó en la investigación para deslindar responsabilidades y castigar a los culpables, todo quedó en la sospecha y la impunidad.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) siguió aumentando la delincuencia organizada y las relaciones entre los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicias con esos grupos; hubo muchos cuestionamientos colectivos sobre este particular y las sospe-

chas recayeron en gentes que ocuparon puestos en la Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Policía Judicial Federal y entidades federativas, para señalar que, entre otros, estuvieron coludidos con el narcotráfico Enrique Álvarez del Castillo, Ignacio Morales Lechuga, Guillermo González Calderoni, Javier Coello Trejo, Florentino Ventura, Guillermo Salazar Román y Jorge Carrillo Olea. Lo anterior propició que grupos sociales manifestaran públicamente su inconformidad con las corruptelas del gobierno, sobre el clima de inseguridad e impunidad que imperaba; no había dudas de que los delincuentes estaban infiltrados en el gobierno.

El 24 de mayo de 1993, el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo fue asesinado en el aeropuerto de Guadalajara; el procurador general de la República, Jorge Carpizo, dijo que el asesinato fue resultado del **fuego cruzado** entre bandas rivales del narcotráfico (los Arellano Félix y el Chapo Guzmán), que se dio en el momento en que el cardenal llegaba a ese lugar para abordar su vehículo; sin embargo, hay otra versión, acerca de que se trató de un crimen de Estado ejecutado por dos pistoleros que se acercaron a su vehículo y le dispararon 14 veces, por eso es poco creíble la hipótesis del fuego cruzado. La Iglesia católica sostuvo que hubo alteración de datos y de la realidad de los hechos por parte del gobierno federal; se trata de un crimen misterioso, que no fue aclarado con profesionalismo, ética y quedó en la impunidad.

En la administración salinista ocurrió el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, en Lomas Taurinas, Tijuana, Baja California, cuyo autor material fue Mario Aburto, preso en el penal de alta seguridad de La Palma, pero hay más de fondo en este asunto. Se supone que los verdaderos asesinos intelectuales no fueron detenidos, quedaron muchos cabos sueltos de la investigación, se habló de varios sospechosos porque se trató de un crimen de Estado, imputable a Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho Solís, José Córdoba, Zedillo, miembros del narcotráfico y otros; a ciencia cierta no se les probó nada y quedó en la impunidad. El 28 de septiembre de 1994, en la Ciudad de México, Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI, fue acribillado a balazos. El autor material fue detenido por un policía bancario, pero a los autores intelectuales, como siempre, no se les detuvo ni se aclaró nada sobre este particular; se sospechó de Manuel Muñoz Rocha, Fernando Rodríguez González, el grupo político de Carlos Hank González, Fernando Gutiérrez Barrios

y Raúl Salinas de Gortari. Muñoz Rocha fue detenido pero no se le probó nada, después desapareció misteriosamente; Raúl Salinas, fue detenido, procesado y sentenciado a 50 años de cárcel, pero fue desvirtuada dicha condena por las artimañas de sus abogados y después de algunos años en la prisión de Almoloya salió libre, por lo que la autoría intelectual del homicidio no quedó aclarada; es un caso más de impunidad, consecuencia de las deficiencias y la corrupción de las autoridades de procuración y administración de justicia.

B. El caso Hank González. Carlos Hank González fue discípulo político de Isidro Fabela Alfaro, fundador del **Grupo Atlacomulco**, que ha hecho historia en el mundo de la política, negocios, corruptelas, cacicazgos e imposición para cargos de elección popular en el Estado de México, y mantiene las viejas prácticas de la política mexicana.

El político y empresario Carlos Hank González supo combinar con inteligencia y habilidad los gajes de la política y los negocios, y logró acumular una gran fortuna; acuñó la frase: "Un político pobre es un pobre político". Investigadores sobre la vida y los negocios de dicho personaje han dejado establecido en algunos libros que Hank se valió de los puestos públicos: el tráfico de influencias fue el camino que consideró idóneo para que florecieran las empresas de él y de sus hijos, a costa de quebrantar la ley, interpretarla a su conveniencia, hacer alianzas con otros empresarios y políticos, negociar la omisión jurídica y usar sobornos y otras corruptelas para allanar el camino de la impunidad.

Ruanova Zárate se pregunta:

¿De qué tamaño aspiran a amasar su fortuna los Hank? ¿Cuántos periodistas más tendrán que morir, para que estos señores se sientan protegidos [...]. Tales interrogatorios los formuló al referirse a los negocios ilícitos de dicho político por la adquisición de unos terrenos de propiedad federal en Tijuana, Baja California. Agregando: "Las Cámaras del Congreso de la Unión, las controla de manera absoluta el PRI (se refiere a la década de los ochenta y parte de los noventa del siglo xx), el porque no se haga nada cuando se denuncia algún ilícito cometido por un **PRInosaurio**, como es el caso de Hank González. Nada se hizo. Por esas fechas también se produjo un escándalo, todo porque Hank había mandado unos *faxes* desde su oficina de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a varios de sus amigos, con el propósito de lograr apoyo al ya entonces candidato del PRI a la presidencia de la República doctor Ernesto Zedillo, cuestión que motivó que la fracción parlamentaria panista lo denunciara ante el IFE y ante la PGR, pero con iguales resultados que los obtenidos por mí hasta ahora, fallida (por soslayada) denuncia penal [...].

El caso es que unos mentados faxes emitidos desde una dependencia pública fueron considerados por los panistas como un delito más grave que otros que también fueron denunciados [...]. Resultó más prioritario denunciar a Hank por el envío de cien faxes, que por el robo de una propiedad de la Federación, que bajita la mano debió haber valido veinte millones de dólares.

Ya hemos dicho en todos los foros en que se ha podido, que los delitos que cometieron los Hank, son penalizados si los comete cualquier otro mexicano. En el caso de los personajes de marras, la impartición de justicia se ha pospuesto, dando lugar a que se haya cometido un delito adicional: el tráfico de influencia [...]. El primer delito detectado en este rosario de tropelías fue el de falsificación de documentos oficiales [...]. El gobernador Ruffo deberá igualmente, si de aplicar la justicia se trata, afrontar todas las denuncias que por fraude se pudieron presentar, en contra del fraccionamiento Puerta de Hierro, propaladas por la empresa de Alejandro de la Vega que representa ante el gobierno estatal y los adquirentes, siendo indispensable acusar al gobernador de complicidad por los delitos de fraude, cometidos en agravio de tales adquirentes de buena fe [...].

Las acciones judiciales pospuestas, por la irresponsabilidad de unos, indolencia de otros y corrupción de algunos más, ya no podrán, como en el pasado reciente, soslayarse con tanta facilidad, de forma que, quienes cometen graves ilícitos se sigan saliendo con la suya [...]. Penoso será cuando el profesor Carlos Hank, se vea obligado a regresarle a la nación, parte de las riquezas que hurtó (cosa que no sucedió ante el imperio de la impunidad).¹⁶

C. Corruptelas de Fox, familiares y otros. El 1 y 3 de marzo de 2004, el empresario de origen argentino Carlos Ahumada armó un escándalo por televisión: sacó a la luz pública unos videos muy cuestionables, con el argumento de que era víctima de sobornos y extorsión por parte del operador político de López Obrador, René Bejarano; corruptelas en las que también salieron a relucir Carlos Imaz, Gustavo Ponce y otros miembros del PRD; estos hechos fueron más allá por interés de Vicente Fox y Carlos Salinas, quienes negociaron la entrega de esos videos por medio de Fernández de Cevallos a cambio de la exoneración de todos los cargos imputados a Raúl Salinas de Gortari, que estaba en prisión acusado de homicidio y otros delitos, lo que puso en evidencia cinco podreduras de la política mexicana, como: a) las maniobras de Fox y del

¹⁶ Felipe Ruanova Zárate, Hank. *El sello de la impunidad*, Posadas, México, 1995, pp. 144-146.

PAN para desprestigiar a López Obrador en su carrera por la presidencia de la República, dañando su popularidad y credibilidad; *b*) informar a la colectividad la clase de corruptelas imperantes en el Gobierno del Distrito Federal conducido por López Obrador y el equipo de colaboradores; *c*) las artimañas utilizadas por Carlos Salinas de Gortari para sacar de la cárcel a su hermano Raúl; *d*) la inmoralidad e impunidad que impera en la clase política que daña gravemente a las instituciones públicas, y *e*) los negocios turbios y pillerías de Carlos Ahumada.¹⁷

La periodista Olga Wornat destaca:

En aquel alucinante mayo de 2003 que hoy, a finales del sexenio parece tan lejano Martha Sahagún era el **verdadero poder** en Los Pinos; la que mandaba detrás del trono; la fémina más temida; era la *Jefa y yo*, la traidora, la Villana maldita, la extranjera infame a la que una mañana le abrió las puertas de su casa, el objetivo de sus peores venganzas [...]. Aferrada a un poder ajeno al que no accedió por decisión popular, en aquel tiempo Martha Sahagún estaba convencida de que a Los Pinos llegó para quedarse. Ambicionaba ser presidenta de México, heredar a su marido quebrantando leyes y reglas elementales de la ética y la moral. Vicente Fox la alentaba, los adulones del reino le rendían pleitesía, la poderosa élite económica atendía sus reclamos y caprichos, los brujos le daban buena vibra con extraños rituales, las encuestas le sonreían, sus vástagos hacían negocios millonarios y México le pertenecía [...]. El sexenio está acabado y perdido. Se vive un ambiente enrarecido y violento en el que bulle peligrosamente el descreimiento social respecto a la dirigencia política [...]. Al final no aprenden del pasado, repiten la triste y patética historia de otros y tropiezan con la mismísima piedra. Y lo que es peor: defraudan imperdonablemente a millones que creyeron en ellos y merecen vivir en un país mejor.¹⁸

Wornat deja ver los abusos, derroches y excesos de los hijos de Martha, al expresar:

En el fin del sexenio es un secreto a voces que los hijos de la *Jefa* son millonarios. Por el motivo que fuese, el matrimonio reinante consintió por años la brutalidad de los abusos de los muchachos y es imposible creer que nunca se enteraron ni vieron nada extraño en sus conductas y pasares,

¹⁷ Carlos Ahumada, *Derecho de réplica*, Grijalbo, México, 2009, diversas páginas.

¹⁸ Olga Wornat, *Crónicas malditas*, Grijalbo-Random House Mondadori, México, 2005, pp. 17-19.

según las fuentes consultadas [...]. Y cuando digo fuentes hablo de secretarios de Estado, asesores —federales y estatales— empresarios y proveedores. Es tan público y tan burdo que nadie se explica todavía cómo un fiscal —o a quien corresponda— no haya iniciado una investigación sobre las actividades financieras de los herederos de *lady Macbeth del Bajío*, parafraseando a Germán Dehesa que la llamó así en una de sus columnas [...].

Prepotente y violento, adicto al dinero, derroche y suntuosidad [...] Manuel Bribiesca Sahagún ostenta un *look* que lo asemeja al notablemente y desaparecido *Señor de los Cielos* Amado Carrillo Fuentes [...]. 15 guaruras del Estado Mayor Presidencial, camionetas de vidrios polarizados y los bolsillos atiborrados de fajos de billetes verdes [...]. Su último juguete un avión Lear Jet, modelo 25D, matrícula XBJKK, con el que vuela dentro y fuera de México [...]. El avión que costó la módica suma de un millón de dólares [...], ha realizado inversiones millonarias en inmobiliarias; tiene con sus hermanos y padre, permiso de picaporte en las oficinas municipales de Celaya, Guanajuato, donde entran y sale como si fuera su casa; la gente que lo conoce y lo trata, le tiene miedo por su prepotencia, carácter violento y presuntuoso [...]. En dos años se ha vuelto multimillonario [...]. Manuel compra tierras y construye en todos los rincones del territorio nacional tanto que muchos creen que es el nuevo dueño del país.¹⁹

Con lujo de detalles, Olga Wornat describe aspectos de la vida personal, familiar, conyugal, patrimonial, económica y social de Martha Sahagún; de su primero y segundo esposo e hijos (antes y después de su relación con Fox); incluye los negocios y corruptelas, abusos, despilfarros, tráfico de influencias a la sombra del gobierno de Vicente Fox, dejando ver la impunidad que se ha cernido en su entorno y la falta de control oficial de sus actos; la presunción de sus enriquecimientos ilícitos y sobre otras irregularidades que no dejan de dar cauce para seguir cuestionando a esa administración pública que fue conocida como “el gobierno del cambio” y que no cumplió con sus ofertas de campaña política, que se trató de una presidencia débil, cuyo titular se dejó influir de manera torpe por su cónyuge; se trata de una crónica familiar, política, de negocios y enriquecimientos ilícitos amparados en el poder presidencial, que es tratada de manera ilustrativa por Anabel Hernández y Arellano Quintero en su libro *La familia presidencial*, de editorial Grijalbo, cuyas revelaciones confirman el origen, formación del capital económico, político y diversas corruptelas de Fox y su familia.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 68, 69, 70 y otras.

Según los comentarios de Alfonso Durazo:

Martha Sahagún, como primera dama, no tuvo la inteligencia para entender el segundo plano que en términos estrictamente institucionales le tocaba jugar; tampoco pudo ayudar al presidente a allanar el camino para el cumplimiento de su responsabilidad. El activismo de un cónyuge presidencial es válido sólo cuando juega un rol institucional, no cuando juega su propio juego; sin embargo, lo vio como una vía para incursionar en el inventario de aspirantes a suceder a su esposo en la propia Presidencia de la República. Ese activismo político proyectó prematuramente la sombra más oscura sobre *El gobierno del cambio*. Pero llegaría el tiempo en que no sobreviviría políticamente [...].

En realidad, con tales aspiraciones inició oficialmente el colapso moral del gobierno del presidente Fox [...]. En ese sentido las referidas aspiraciones presidenciales representaron una especie de sabotaje moral al proceso de cambio, afectando la credibilidad del titular del Ejecutivo federal [...]. Su enfrentamiento con algunos funcionarios del régimen fueron insuficientes para atenuar su poder. Los conflictos en los que se vio envuelta reflejaron su personalidad. Es ambiciosa, con buena memoria y muy poco analítica. Admira el éxito, sin analizar por qué se tiene o cómo se llega a él. Carece de sutileza en sus pretensiones de control. Su carácter impositivo termina por convertir toda relación política en un conflicto o en un acto de sumisión. Entiende el uso del poder pero lo ejerce con una fascinación provinciana, sin tener claro cuáles son sus límites al grado de llegar a la intimidación abierta.²⁰

Martha no debió mezclarse en las decisiones políticas y menos destaparse como precandidata a la presidencia, fue un error imperdonable; además, no tenía la preparación y las tablas que se requieren para un puesto de tan alta envergadura; fue catalogada por sus críticos en los medios como autoritaria, mediocre, conflictiva, soberbia y muy ambiciosa, sin experiencia en los vericuetos de la administración pública y en puestos de representación popular. En efecto, no contaba con los méritos, inteligencia, visión, astucia y capacidad negociadora para manejar un país tan complejo como México.

D. Montiel, Juan Camilo Mouriño y César Nava. Julio Scherer, en el libro referido, habla con lujo de detalles de los casos más recientes, como el de Arturo Montiel Rojas, ex gobernador del Estado de México, y de sus familiares más cercanos, cuyo enri-

²⁰ Alfonso Durazo, *Saldos del cambio*, Plaza & Janés, México, 2006, pp. 191, 199, 201 y 202.

quecimiento inexplicable no fue aclarado con veracidad por la Contraloría General, ni tampoco por la Procuraduría de Justicia de dicha entidad federativa, a pesar de que en la denuncia de hechos se deja ver la existencia de varios delitos, como: uso indebido de atribuciones, peculado, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y operaciones con recursos de procedencia ilegal; aunado a una cadena de corruptelas y complicidades de parte de la élite política de tal entidad, el asunto no se aclaró, esto es, la denuncia no prosperó, hubo un cerco a la averiguación previa y todo quedó en la impunidad, con descontento de la población.

El polémico hombre fuerte, y hasta consentido del presidente Felipe Calderón, Juan Camilo Mouriño (fallecido trágicamente en un accidente aéreo), cuyas corruptelas a la sombra del gobierno federal tampoco fueron aclaradas y menos castigadas, quedó en la impunidad; el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y otras prácticas mafiosas que lastimaron gravemente a la sociedad mexicana siguen siendo motivo de cuestionamientos, polémica y rechazo colectivo.

Expresa Scherer:

Juan Camilo Mouriño contrajo responsabilidad como presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura. Además, de 2003 a 2004 fue asesor del entonces secretario de Energía, Felipe Calderón, y en 2004, subsecretario de Electricidad en la misma dependencia. En ese tiempo Mouriño suscribió como representante legal de empresas privadas, constituidas por sus familiares, diversos contratos con PEMEX [...]. Cuando reconoció haber firmado los contratos con la paraestatal, en su defensa sostuvo que su conducta no era ilegal, ya que no existió prohibición alguna que lo limitara en esa área; y que su comportamiento no fue inmoral [...]. Sin embargo, pasó por alto que la representación popular está por encima de los intereses propios, así se trate de operaciones comerciales [...]. La *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* establece que un servidor público debe abstenerse de firmar contratos, en este caso de la índole que nos ocupa, en ejercicio de sus funciones [...].

Dada la naturaleza de los alcances de la comisión legislativa que investigó el caso Mouriño, y tomando en consideración que el resultado de la investigación sólo podía llevar a la toma de **decisiones de orden público**, los legisladores podían haber estado en condiciones tanto políticas como legales, de plantear la separación de Juan Camilo Mouriño del cargo que ocupaba. Hubiera sido un caso de sanidad pública, otra manera de enfrentar la impunidad, quedando sin sanción alguna.²¹

²¹ Julio Scherer Ibarra, *op. cit.*, pp. 66, 75-76 y otras.

Para continuar, Ana Lilia Pérez destaca:

El 24 de febrero de 2008, frente a la torre de PEMEX, en un mitin que se antojaba rutinario, Andrés Manuel López Obrador acusó a Juan Camilo Mouriño de traficante de influencias. El tabasqueño exhibió una gruesa carpeta que contenía los contratos y actas de Ivancar y el GES que a través de sus emisarios me había solicitado [...]. Mouriño fue exonerado y yo comencé a recibir amenazas de muerte, mi domicilio fue vigilado, padecí seguimientos, vigilancia y me vi obligada a permanecer escoltada durante meses. Recurrí entonces a los organismos internacionales de derechos humanos, para pedirle al gobierno por conducto de éstos, que garantizara mi integridad física.²²

El caso Zhenli Ye Gon, personaje que dio vida a una organización criminal inmensa (en un solo lugar almacenó 205 millones de dólares en efectivo), no puede operar sin la complicidad de funcionarios públicos con capacidad para tomar decisiones de tal envergadura [...]. Traficó con pseudoefedrina (precursora química para la elaboración de drogas sintéticas) y la introdujo a México a través de nuestras aduanas [...]. Se utilizaron permisos de importación apócrifos [...]. Frente a la caída del negocio de la cocaína en Estados Unidos, el tráfico de metanfetaminas se ha desarrollado poderosamente en México. Las organizaciones criminales de los Beltrán Leyva, del Chapo Guzmán, Nacho Coronel, el Mayo Zambada y otros, incursionaron en el negocio de las drogas de diseño [...]. Bajo la complacencia de las autoridades mexicanas, Zhenli introdujo al país toneladas de pseudoefedrina, disfrutó de tráfico de influencias al amparo de las autoridades sanitarias, hacendarias, de seguridad y procuración de justicia, es más éstas últimas no se preocuparon por investigar el origen y movimientos de dichas drogas [...].

Los hechos señalan fehacientemente a los responsables, pues dicho personaje requirió de la ayuda de servidores públicos de alto nivel para cometer los ilícitos en que incurrió. La gravedad de los delitos trasciende no sólo por su propia naturaleza, sino por la magnitud que alcanzó la organización del empresario.

La impunidad de la que se reviste el asunto no es única ni aislada. En su complicidad, es sistemática. La preocupación que deviene del caso Zhenli Ye Gon se deriva de la gravísima penetración que las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico han hecho en las estructuras del poder público. Hoy ya no puede entenderse la subsistencia y operatividad de una organización criminal de la relevancia en comento sin el contubernio de servidores públicos de alta jerarquía. Es grave no sólo la vinculación de los narcotraficantes con funcionarios públicos, sino el hecho de que

²²Ana Lilia Pérez, *Camisas azules, manos negras: el saqueo de Pemex desde los Pinos*, Grijalbo, México, 2010, pp. 102 y 112.

comprenda a órganos públicos, precisamente a los encargados de perseguir y sancionar a los evasores de la ley [...]. Doble impunidad: primero, la de aquellos servidores públicos que participaron en dichas conductas atentatorias de la salud pública; segundo, la de los servidores públicos que se apartaron de su deber y se abstuvieron de investigar y castigar a los responsables de delitos contra la salud, tráfico de drogas y de influencia, enriquecimiento ilícito, en relación con la procuración y administración de justicia, lavado de dinero. El 28 de agosto de 2009, un tribunal estadounidense desestimó los cargos contra Zhenli Ye Gon por los delitos de tráfico de drogas y lavado de dinero, su exoneración le ha permitido ejercer acciones para exigirle al gobierno mexicano la devolución de más de 220 millones de dólares y está en discusión si será o no extraditado a México para ser juzgado por tribunales de este país.²³

Asunto pendiente es el de César Nava: su gestión como director general Jurídico de PEMEX ha sido severamente cuestionada. En agosto de 2003, auditores internos de dicha paraestatal confirmaron la irregularidad en el pago de impuestos a los ayuntamientos de Coatzacoalcos y Cosoleacaque; sus conclusiones quedaron consignadas en un oficio dirigido al secretario de la Función Pública, con copia al contralor interno, Rosendo Villarreal Dávila, asunto que no llegó a sus últimas consecuencias, se le dio carpetazo; por ese acto de corrupción, Villarreal Dávila fue promovido a la Dirección Administrativa de PEMEX, a su vez, la Secretaría de la Función Pública decidió mantener en reserva el asunto; esta dependencia también se ha abstenido de investigar las actuaciones y malos manejos de César Nava (con lo que incurre en el delito de encubrimiento), datos que de manera ilustrativa y con pruebas son señalados en los mencionados libros de Ana Lilia Pérez y Julio Scherer.

Las autorizaciones para el pago de impuestos sobre traslación de dominio por 240 millones de pesos a los municipios de Cosoleacaque y Coatzacoalcos (improcedentes a la luz de la legislación de tal organismo, dado que se encuentra exento de cubrir ese monto) no dejan de constituir los delitos de fraude, encubrimiento, contra la administración de justicia y ejercicio indebido de funciones por parte de los abogados y servidores públicos que intervinieron en tal ilícito. El asunto demuestra que hubo contubernio entre las partes (abogados de la paraestatal y autoridades municipales, para desviar recursos públicos y lucrar a costa

²³Julio Scherer Ibarra, *op. cit.*, diversas páginas.

de erario estatal, habiendo de por medio dolo, engaño, inexistencia del adeudo para alcanzar dicha finalidad, todo fue parte de un juicio donde se utilizaron artimañas de abogados corruptos.

E. La corrupción e impunidad de García Luna. Sostiene Anabel Hernández que:

Genaro García Luna ha estado al frente de las investigaciones sobre secuestros y persecución de miembros del narcotráfico y lo han acusado de encubrir a las bandas delictivas dentro y fuera de la policía.

Ortega, abogado de profesión, ha luchado contra la delincuencia y la injusticia por iniciativa propia. Defiende a víctimas de secuestro y otros delitos no sólo contra delincuentes ordinarios sino muchas veces contra delincuentes vestidos de policías. Esos casos son los peores, los más dolorosos e infames [...]. Si la corrupción llega a Genaro, también a la Procuraduría General de la República [...]. El caso de Guillermo Vélez, entre otros, es el padre de un joven secuestrado y asesinado por comandantes de la AFI protegidos de García Luna, y otros son secuestradores presos porque presuntamente ya no quisieron seguir pagando protección a Genaro y su gente.

El maestro de Genaro García en sus vínculos con la delincuencia fue Jorge Carrillo Olea, éste tuvo que renunciar a su cargo de gobernador de Morelos en 1998 en medio de acusaciones en su contra por proteger a narcotraficantes y secuestradores, durante su administración de gobernador se dio el mayor número de secuestros que haya existido en dicha entidad. Sus hombres de confianza fueron Jesús Miyazawa Álvarez (ex policía de la Dirección Federal de Seguridad Pública) y jefe del grupo antisequestrados, con Armando Martínez Salgado se dedicaban a proteger a secuestradores y desaparecer cadáveres [...]. En 1984 fue asesinado el periodista Manuel Buendía por órdenes de José Antonio Zorrilla, entonces titular de la Dirección Federal de Seguridad, quien está purgando una condena en la cárcel por ese delito.

En 1985 secuestraron y asesinaron al agente de la DEA Enrique Camarena Salazar por órdenes del narcotraficante Rafael Caro Quintero, quien tenía una credencial de la DFS. Muchos comandantes de Jalisco y otras entidades estaban ligados al narcotráfico y cobraban por dar protección e impunidad.

Durante el sexenio de Salinas de Gortari fueron asesinados más de 500 líderes sociales, la gran mayoría ligados con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) [...].

Jorge Carrillo Olea ha sido señalado por el cardenal Juan Sandoval Iñiguez como autor intelectual del homicidio del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo ocurrido en 1993 [...]. En 1997 el periódico *The New York Times*, declaró que algunos gobernadores y altos funcionarios federales estaban vinculados con el narcotráfico, lo que no fue aclarado [...]. La gota

que derramó el vaso fue cuando el coordinador del grupo antisequestros de la judicial de Morelos, Armando Martínez Salgado, fue sorprendido cuando arrojaba el cadáver de Jorge Nava Avilés, el cual presentaba huellas de tortura. Qué ironía, no había elementos para enjuiciar a Carrillo Olea, pero a través de los errores y abusos de Miyazahua y su gente, cayó. El 2 de febrero de 1998 Miyazahua fue consignado ante el Ministerio Público. Carrillo Olea tuvo que renunciar semanas después por la presión de la opinión pública [...]. Un año después fue detenido Daniel Arizmendi (el mocha orejas) y se comprobó que vivía en una lujosa mansión a pocos metros de la casa del ex gobernador de Morelos, Jorge Carrillo Olea [...] este personaje dejó camadas de delincuentes dentro de las fuerzas de seguridad pública, entre ellos se cuenta a Genaro García Luna.²⁴

Dicho individuo es tildado de corrupto pero muy hábil para mantenerse dentro de la élite del poder: lo mismo supo manejar los gajes de la política en los gobiernos priístas que en los panistas y nadie le ha echado el guante ante sus múltiples delitos y la impunidad en que ha incurrido para ser juzgado penalmente. Se asegura que es protector de secuestradores, narcotraficantes y otras agrupaciones de la delincuencia organizada; es tramposo, calculador, mentiroso y arribista, en pocas palabras, es un hombre de peligro para la sociedad; también hay quienes sostienen que él fue el principal operador intelectual para apoyar la fuga del Chapo Guzmán del penal de alta seguridad de Puente Grande Jalisco, que protege a los cárteles de la droga comandados por el Chapo Guzmán, Ismael *el Mayo* Zambada, los Beltrán Leyva y otros más, y por tanto, se debe a dicho personaje la no detención de esos criminales y el implemento de la corrupción e impunidad.

Genaro García Luna, César Nava, Eduardo Medina Mora, Arturo Chávez, Marisela Morales, Alberto Cárdenas, Cordero, Eduardo Sojo, Elizondo y varios colaboradores más de Felipe Calderón han contribuido a deteriorar la imagen de éste, tanto en incapacidad para gobernar, improvisación en el ejercicio de cargos públicos, falta de oficio político y en la reiteración de prácticas corruptas del pasado. La impunidad va en ascenso.

La misma Anabel Hernández expresa:

García Luna es más peligroso aún; ni Calderón ni el secretario de Gobernación han caído en la cuenta del perfil del titular de Seguridad Pública federal. Es un hombre cuya biografía prueba que fue creado en las cañerías del viejo sistema del PRI, el sistema represor y corrupto del cual

²⁴Anabel Hernández, *Los cómplices del presidente*, Grijalbo, México, 2009, pp. 214-219.

formaron parte Miguel Nazar Haro, Luis de la Barreda, Jesús Miyazawa, Arturo, el Negro Durazo, Jorge Carrillo Olea, Francisco Quiroz Hermosillo y José Antonio Zorrilla, por citar algunos, tenían el poder para hacer y deshacer.

El sistema totalitario les permitió los abusos, la violación de los derechos humanos, la delincuencia organizada desde las instituciones, llámese secuestro o narcotráfico, a cambio de hacer el trabajo sucio para el sistema. Usaban la charola para delinquir, empleaban los sistemas de inteligencia no para garantizar la estabilidad de país sino para combatir a los adversarios de sus jefes. Ellos fueron los que de un modo u otro crearon y solaparon durante décadas a narcotraficantes que hoy tienen asolado al país [...].²⁵

LA IMPUNIDAD EN EL EXTERIOR DE MÉXICO

Las actividades propias del narcotráfico, el negocio de armas y otras manifestaciones de la delincuencia organizada, violaciones a los derechos humanos en Estados con regímenes dictatoriales o de los conocidos como desarrollados (capitalistas y socialistas) han dado lugar a manifestaciones de la corrupción e impunidad, y acerca de estos temas se pueden efectuar diversos tratados específicos, que no dejarán de ser escalofriantes, reveladores de abusos, homicidios, genocidios, ajustes de cuentas, envenenamientos y otras adversidades para las víctimas y sus familiares, aunque sólo se señalarán algunos ejemplos.

A. La frontera México-Estados Unidos. Sabemos que anualmente cruzan de manera ilegal el río Bravo del norte millones de mexicanos y personas de otros países centroamericanos en busca de trabajo en Estados Unidos de América, exponiéndose a vejaciones y peripecias, con el riesgo de perder su vida como ha ocurrido desde antaño, lo que es común en el corredor del desierto de Arizona, California y Sonora. Sobre estas adversidades, Peter Andreas dice: “Entre 1994 y 1997, 1185 personas se ahogaron, murieron de frío o deshidratadas, sufrieron atropellos automovilísticos al tratar de cruzar la frontera”.²⁶

²⁵ *Ibid.*, p. 408.

²⁶ Peter Andreas, “Borderless Economy, Barricaded Border” en *NACLA, Report on the Américas*, vol. XXXIII, núm. 3, noviembre-diciembre, 1999, p.15.

Ese triste panorama implica examinar no sólo las causas de la impunidad en el país vecino del norte por actos individuales, sino que también es indispensable revisar la política migratoria y los acuerdos respectivos que se han suscrito entre México y Estados Unidos, pues si bien es cierto que existe el grave problema del desempleo y los bajos ingresos de millones de mexicanos, que los orilla a ir en busca de trabajo y de ingresos redituables en ese país, también lo es que se realiza de manera ilegal, sin el apoyo de las autoridades de trabajo, migratorias y con el rechazo y desprecio de los estadounidenses. Han sido frecuentes las violaciones de derechos humanos y se revela muy poco o quizá nulo interés del gobierno de Estados Unidos para llegar a un arreglo que proteja la dignidad, integridad física y moral de esas personas que ilegalmente cruzan la frontera norte, menos le preocupa orquestar mecanismos laborales para que entren legalmente a ese país para ofrecerles un trato digno.

Es indispensable buscar alternativas entre todos los sectores de la población mexicana, abrir más fuentes de trabajo, ofrecer ingresos más remunerables a los trabajadores, combatir la delincuencia organizada, las grandes desigualdades entre pobres y ricos y muchas corrupciones que se viven dentro del gobierno, dado que el origen y la solución del problema está en el territorio nacional y sólo nosotros podremos resolverlo en la medida que luchemos contra tales adversidades. No debemos esperar nada bueno de nuestros vecinos, que siempre nos han pisoteado, humillado y fijado condiciones ventajosas y arbitrarias para proteger sus propios intereses mezquinos y ambiciosos.

Acerca de este asunto, Raquel Rubio anota:

La impunidad no es un fenómeno nuevo en la zona fronteriza. Nació la frontera y con ella un estado de violencia y dominación de los euroamericanos. A pesar de los valientes esfuerzos de la delegación mexicana del Tratado Guadalupe Hidalgo para asegurar la ciudadanía norteamericana para los mexicanos que permanecieron en los territorios perdidos, los que no lograron un trato igualitario. El siglo xx es testimonio de la lucha continua por alcanzar mejores condiciones de vida para los americanos de ascendencia mexicana. Las estructuras racistas establecidas en el siglo xix continúan. La ideología racista norteamericana ignora dicho Tratado para justificar la mano de obra barata, elemento esencial del capitalismo en sus diversas etapas [...]. Las condiciones económicas empujan con frecuencia a los mexicanos a emigrar en busca de sobrevivir, mientras que Estados Unidos pugna por incrementar el sector de mano de obra barata [...].

Resultan los efectos de la militarización de la frontera del país vecino, más abusos, muertos, el auge de la industria del tráfico de personas y de drogas, trastornos para familias binacionales y especialmente para grupos indígenas con tierras en ambos lados de la frontera [...]. En el rubro de inversiones en la zona fronteriza mexicana, también hay algunas transformaciones, que incluyen la huida de plantas industriales (empresas de las maquiladoras) lo que ha propiciado la disminución de mano de obra y como consecuencia el aumento del desempleo [...]. A pesar de que las economías mexicana y estadounidense se perfilaban hacia una mayor integración, la política migratoria del país vecino resultaba más restringida y controlada. Ya para 1994, cuando se firma el Tratado de Libre Comercio, vemos un despliegue notorio de fuerzas concentradas en la frontera (despliegue) que es menor para detener el flujo migratorio que para controlar la imagen de la frontera y de esta manera contender con las contradicciones cada vez más profundas de la integración económica [...].

Falta un estudio que reúna datos sobre todas las muertes ocasionadas directamente por conducto de autoridades fronterizas. En periódicos que se publican en los pueblos y ciudades fronterizas abundan reportajes acerca de muertes, a veces como resultado directo de tiros, pero con más frecuencia “accidentales”, como cuando el vehículo donde viajan migrantes se vuelca, y escasamente se encuentran noticias que enuncien investigaciones policíacas. La política migratoria, que ha cerrado las zonas urbanas, con cercas, luces tipo estadio, censores, helicópteros y número extraordinario de personal de vigilancia, también ha ocasionado que en los últimos años haya aumentado el número de muertos, cuyos casos generalmente quedan en la impunidad.

Las muertes de migrantes constituyen las violaciones más graves en Estados Unidos; sin embargo, es importante hacer notar que la conducta del maltrato, tanto físico como psicológico, es parte del tejido de actividades diarias de las autoridades migratorias [...]. Amnistía Internacional, en su informe explica [...]. Se han recopilado malos tratos de todo tipo: golpes con porras, puñetazos y patadas, a menudo como castigo por tratar de escapar de los agentes de la Patrulla Fronteriza; denegación de alimentos, agua y mantas durante muchas horas a los detenidos en los centros de la Patrulla y en los puestos fronterizos donde se llevan a cabo los trámites migratorios y de naturalización, abusos sexuales contra hombres y mujeres, denegación de atención médica y conductas abusivas, racistas y poco profesionales con deportaciones improcedentes a México.²⁷

²⁷ Raquel Rubio Goldsmith, “Frontera México/Estados Unidos. Zona de Impunidad” en Marcela Suárez, coord., *Impunidad. Aproximaciones al problema de la injusticia*, UAM, México, 2002, pp. 150, 160 y 161.

En esas condiciones, no vemos muchas posibilidades de mejoría de los migrantes en pleno siglo XXI, los tratos discriminatorios, arbitrarios e inhumanos continuarán; los abusos de las patrullas fronterizas seguirán en ascenso ante las circunstancias imperantes (atravesar ilegalmente la zona fronteriza), la falta de seguridad jurídica, inseguridad pública, criminalidad, homicidios no aclarados e impunidad serán una constante en ese entorno que es producto de la miseria, el desempleo, la marginación, el narcotráfico y la delincuencia organizada.

B. Impunidad en Chile, Argentina y Cuba. La impunidad en estos países tiene que ver con la responsabilidad criminal de quienes se encuentran acusados por delitos contra la humanidad, lo que se conoce como **crímenes de Estado**, realizados en función de políticas de persecución y exterminio de disidentes o personas consideradas como rebeldes, guerrilleros o insurrectos al régimen. Esta situación es propia de los Estados autoritarios como lo fue en su momento Chile (con la dictadura de Augusto Pinochet), Argentina (entre 1976 y 1986, fue gobernada por varios militares, que llegaron al poder por medio de un golpe de Estado), en la actualidad Cuba, con el régimen castrista, donde se han fusilado, encarcelado, asesinado y violado los derechos humanos desde hace varios años en perjuicio de los disidentes de tal gobierno, por el solo hecho de manifestar públicamente su desacuerdo con esa dictadura que lleva más de 50 años en el poder y que ha trastocado los objetivos de la democracia y traicionado los postulados de la Revolución cubana que encabezó el mismo Fidel Castro.

Se trata de crímenes perpetrados en función de políticas de persecución, exterminio y venganza, llevados a cabo por dictadores o gobiernos autoritarios para imponer un sistema despótico, arbitrario y represivo, atentatorio a los más elementales principios en que se sustentan los derechos humanos, ilícitos que por la naturaleza antidemocrática e ilegítima en que son perpetrados en la mayoría de supuestos no son investigados, perseguidos y menos sancionados, y esas conductas quedan en la impunidad. Se trata de procedimientos muy discutibles, con una larga cadena de responsables que son incondicionales al régimen autoritario (militares, policías, fiscales y juzgadores), dado que hay de por medio autores intelectuales y materiales para llegar al resultado querido (privar de la vida, encarcelar, torturar, humillar y cometer otros abusos en contra de las víctimas) y todas las protestas contra esas adversidades generalmente corren la misma suerte.

Dice Roberto Bergalli:

Desde un punto de vista técnico, es decir, jurídico penal, en función del principio del juez natural que gobierna la jurisdicción por el lugar de realización de los hechos, tales delitos no podrían perseguirse fuera del ámbito territorial donde ellos tuvieron lugar. De tal modo es como se produce la paradoja frente a la cual nos encontramos: ¿cómo es posible que jurisdicciones de terceros países, es decir de aquellos donde ninguno de los delitos se ha cometido, pretendan asumir la competencia para procesar a quienes son considerados responsables de los mismos?²⁸

Este interrogante tiene algunas respuestas con opiniones a favor y en contra, en vista de que ello puede dar lugar a violar la soberanía del Estado donde se cometió el crimen; pero también hay quienes sostienen que ante la situación de inseguridad, anarquía, inestabilidad política y falta de un marco jurídico apropiado que proteja los derechos humanos que se estén quebrantando, otros países deben procurar perseguir a los criminales para que los hagan pagar sus delitos, recurriendo para tal efecto a las normas del derecho internacional. Se trata de una cuestión muy polémica en este mundo de la globalización donde es indispensable la concurrencia de todos los países del orbe, todo a favor de preservar la observancia y vigencia de tales derechos. El mencionado tratadista continúa:

El derecho, es decir, los ordenamientos jurídicos, están moldeados pero, asimismo los juristas están formados, según la percepción de las relaciones sociales propias a lo que conocemos como la cultura moderna [...]. No se entiende el desarrollo de la sociedad moderna, es decir de la sociedad industrial y, sobre todo, la calcada sobre el modelo fordista sino hubiera sido ella regulada por los ordenamientos jurídicos del denominado **derecho moderno** [...].

La intervención de los tribunales internacionales para conocer del amparo por violaciones a los derechos humanos a raíz de los acontecimientos de Nuremberg y Tokio, lo que fue decidido por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial en 1945, ha constituido desde entonces, un *desiderátum* del nuevo derecho penal internacional y una aspiración que tomó base en la limitación de la soberanía nacional y estatal, sancionada por la Carta de las Naciones Unidas en el referido año; por cierto, a la vez privaba a los Estados del arma ofensiva de la guerra. Pero, también la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 subordinaba a

²⁸ Roberto Bergalli, "Impunidad y terceros países o el comienzo de la post-modernidad jurídica", en Marcela Suárez, *op. cit.*, p. 196.

todos los países a dichas disposiciones internacionales [...]. Desde entonces, la comunidad internacional puede y debe intervenir para sancionar los crímenes contra la humanidad cometidos a la sombra de la soberanía nacional. La denominada injerencia humanitaria ha guiado otras tentativas para instaurar tribunales penales internacionales destinados a juzgar graves violaciones de los derechos humanos.²⁹

En el caso Pinochet, ex dictador de Chile responsable de varios delitos que cometió su gobierno en contra de disidentes del golpe de Estado y su dictadura, los cuestionamientos se fundan en disposiciones del derecho internacional; desde España se sostuvo la intervención de la Audiencia Nacional, partiendo de un principio de justicia universal. En dicho país, se dispone en la *Ley Orgánica del Poder Judicial* (artículo 23.4), siempre que los delitos que impulsen una actividad de la jurisdicción española sean los de genocidio y terrorismo, incluyendo el de torturas. El 5 de noviembre de 1998, el pleno de tal tribunal decidió que el juez Garzón pudiera proseguir con su requisitoria al gobierno de Inglaterra y extraditar a Pinochet para ser juzgado penalmente. Este asunto no fue juzgado como se requería, y quedó en la impunidad.

De igual forma, es necesario continuar con el proceso contra los represores de la dictadura militar de Argentina, pues aún está pendiente el trámite del juicio instruido contra el ex presidente Rafael Videla y otros militares que tienen deudas pendientes con los tribunales del citado país; esperamos que no sea otro caso de impunidad. Roberto Bergalli se expresa al respecto:

La gravedad de los ataques a derechos fundamentales y las violaciones tan aberrantes de ellos producidas durante el periodo en que las Fuerzas Armadas, los organismos de seguridad, los cuerpos policiales y los grupos paramilitares de Argentina controlaron y persiguieron a la disidencia política, fundamentaron un discurso que facilitó la recuperación de un sistema democrático. La labor de la Comisión Nacional para los Desaparecidos (CONADEP), llevada a cabo inmediatamente después, presentando el informe conocido como *Nunca más*, robusteció esta idea.

La opción política de la Unión Cívica Radical (UCR), que alcanzó el triunfo en 1983, si bien estructuró una estrategia de investigación de los hechos y alcanzó la condena de los máximos responsables el 9 de junio de 1985 –con el recordado juicio a los comandantes que integraron las tres primeras juntas militares que gobernaron al país entre 1976 y 1983–,

²⁹ *Ibid.*, p. 199.

desacertadamente inició luego, a mi juicio, un proceso de retroceso en esa política criminal. Diversas políticas tomadas por el gobierno del Dr. Alfonsín y el Parlamento, entre las cuales deben citarse las tan recordadas leyes denominadas popularmente como de *Punto final* y *Obediencia debida*, interrumpieron la labor de la jurisdicción penal. Muchos autores, cómplices y encubridores de los delitos graves que cometieron quedaron sin proceso y sanción; otros, ya procesados y en prisión, fueron dejados libres sin cargos, quedando tales ilícitos en la impunidad.³⁰

C. Narcotráfico e impunidad en Estados Unidos. En información periodística, Daniel Connolly (*The Commercial Appel, Memphis Tennessee*), destaca:

Por décadas la venta de drogas ha sido una forma alternativa de ganar dinero en esta ciudad.

En 1931, las autoridades federales usaron a agentes encubiertos e intervenciones telefónicas para aniquilar lo que la prensa denominó el **Círculo de Gowling**, nombre que deriva de un narcotraficante de 60 años llamado Jimmy Gowling. La policía dijo que el grupo utilizaba a Memphis como base para enviar morfina, opio y otros narcóticos por avión, automóvil y bote hacia otros Estados.

Éste y otros incontables ejemplos muestran que los enlaces que Memphis ofrece al transporte, y su ubicación central, la han convertido desde hace mucho en un buen punto para distribuir las drogas ilegales. Además, de que Memphis también ha sido desde hace mucho tiempo un centro de consumo y no sólo de distribución de drogas. En 1900, la cocaína era legal, incluso, algunas de las farmacias de Memphis permanecían abiertas toda la noche para vender cajitas de polvo a los adictos por sólo cinco centavos.

En Memphis la historia de las drogas ha estado asociada desde hace mucho tiempo con los grupos minoritarios. Desde los chinos que distribuían el opio en el siglo XIX hasta los traficantes afroestadunidenses y mexicanos de hoy. Aunque hace mucho que los blancos se han involucrado en esto como traficantes y como consumidores. El uso de la cocaína no sólo se limita a los negocios, sino que los blancos también la están usando en grandes cantidades.

La semilla de narcotráfico en Memphis. Investigan a un estadounidense que controla a su organización desde México. Se trata de Craig Potties, fue arrestado en 2008 por policías mexicanos. Ahora está detenido en Florida en espera de sentencia. Su gobierno lo acusa de ser el jefe de una estructura de trasiego de estupefacientes que distribuye la droga a di-

³⁰ *Ibid.*, pp. 206 y 207.

versas entidades de su país, debido a sus nexos con los cárteles de México y otros países. Dicho individuo es originario de Memphis. Hay evidencias de que tiene problemas de autocontrol de sus impulsos, de rebeldía y negativismo, así como de resentimiento hacia la autoridad. Enfrenta 50 cargos relacionados con el narcotráfico, seis obedecen a asesinatos de rivales, parte de dichas ejecuciones las ordenó desde México. Su organización criminal es considerada como una de las más grandes y despiadada que se haya descubierto jamás en ese tipo de negocios. La historia del supuesto ascenso de Potties es el de un vendedor ambulante de drogas que se convirtió en un narcotraficante internacional. Su vida ilustra cómo funciona el negocio de la droga y el papel de Memphis como centro de distribución. También muestra cómo una empresa construida con base en la demanda de marihuana y de cocaína en Estados Unidos puede extender la violencia e impunidad desde México a todo lo largo de la ruta que los une hasta llegar a los suburbios de clase media de Memphis. Mientras se encontraba en México, presuntamente ordenaba los asesinatos de sus rivales, de los sospechosos de ser informantes y de otras víctimas en la zona de aquella ciudad.³¹

La mayor parte de la droga que llega a Memphis es llevada desde México: cuando cruza la frontera es conducida en tráilers y autos con espacios secretos. Las camionetas son clave en el negocio de la droga. La mayor parte de la cocaína, marihuana y metanfetaminas que llegan a dicha ciudad es contrabandeadas desde México y entregada en las carreteras interestatales. Se lleva al mercado más importante de consumo de enervantes. No se tiene la cifra exacta, pero se asegura que son miles y miles de libras de marihuana, así como cientos de kilos de heroína que llegan a la referida ciudad cada año.

Se trata de toda una red bien organizada de narcotraficantes; hay especialistas en el transporte, otros que construyen los compartimentos en los vehículos y en las casas, además están los que se encargan de su venta y lavado de dinero. Otro centro importante de distribución es Atlanta. Los cárteles mexicanos fungen como proveedores. Concedores del gran negocio de las drogas, aseguran que Memphis se ha convertido en centro de distribución como de trasiego de las drogas para ciudades como Chicago. Los cárteles de México han entablado contactos con distribuidores y consumidores de otras ciudades de la Unión Americana, como es el caso de Texas, lo que revela que se trata

³¹ Daniel Connelly, "Trasiego. Chinos abrieron la plaza en E.U.", en *Excélsior*, 11 de julio, 2010.

de empresas criminales bien organizadas y conectadas en México y en el vecino país del norte, que les permite controlar la producción, transporte, distribución, venta de drogas y el lavado de dinero en ambos lados, con la consecuente complacencia y contubernio de varias autoridades, por lo que prolifera el mundo de la corrupción e impunidad. Las toneladas de cocaína que se venden al año en Estados Unidos son 330, de acuerdo con los datos la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas de dicho país, a pesar de que su gobierno destina 15 100 millones de dólares a la lucha contra el narcotráfico.



Capítulo 7

El dilema de la legitimidad

SIGNIFICADO Y OBJETO DE LA LEGITIMIDAD

El significado gramatical de la palabra **legítimo** hace alusión a lo legal o conforme a la ley. Ajustado a derecho. Según la justicia o razón. Cier-to, verdadero, auténtico, genuino. Forma de referirse a la calidad de un producto o al nacido de la unión conyugal consecuente del matrimonio e incluso de alguna unión conyugal anulada. Ejercicio legítimo de un derecho, heredero reconocido por la ley incluyendo el parentesco por estirpe o afinidad.

La palabra **legitimación** significa 'acción o efecto de legitimar; justificación o probanza de la verdad o de la calidad de una cosa. La habilitación o autorización para ejercer o desempeñar un cargo u oficio. Atribución de la calidad de hijo legítimo al que no nació o no fue concebido dentro del matrimonio legal'.

En esas condiciones, las palabras **legitimidad** o **legitimación** tienen diversos significados, que se prestan a distintas interpretaciones o enfoques, pero en su esencia encierran el sentido de auténtico, ori-ginario, propio, exclusivo o conforme a una ley natural o humana, para probar o justificar el ejercicio de un derecho, la aspiración a un cargo público, la emisión del sufragio popular por los ciudadanos, el recono-cimiento a la filiación entre un padre e hijo o a la promoción de una demanda para lograr el respeto y reconocimiento de ciertas obligacio-nes, derechos o prerrogativas individuales, familiares o sociales.

En las múltiples relaciones de gobernantes y gobernados, para el reconocimiento y ejercicio de derechos de cada quien y para el cumplimiento de sus obligaciones es indispensable tener un soporte en las normas jurídicas y en su caso en las de contenido ético, religioso o social; es lo que entraña la razón de ser de la legitimación o legitimidad dentro de toda organización social, porque sólo así puede haber paz, orden, tranquilidad y armonía en la conciencia individual, en el entorno familiar, social e institucional.

En el mundo de la política y en el ejercicio del poder público es donde podemos percatarnos si se está actuando o no con legitimidad; esto es, si hay o no ejercicio pleno de la democracia y el respeto por la ley, para el ejercicio del sufragio, para que el pueblo por medio de sus representantes nombre o elija a sus gobernantes, si se le consulta en las decisiones políticas fundamentales; si el gobierno es justo, honesto y equitativo en el nombramiento de servidores públicos para el desempeño de un empleo, cargo o comisión; si maneja correctamente el dinero público; si es moderado, transparente y honesto en la utilización de los fondos públicos; si los servidores públicos de todos los niveles y jerarquías cumplen con intensidad, cuidado y esmero las tareas o acciones encomendadas. Cuestionamientos que nos conducen a pensar, que en la mayoría de supuestos no se le da su justa dimensión a la legitimidad; esto es, que no se actúa conforme a la ley y que se desvirtúan con frecuencia los objetivos del Estado de Derecho, ante un sistema político plagado de corruptelas, carente de principios éticos y de cultura de la legalidad.

La legitimidad se hace valer en el entorno personal, familiar, social, laboral, profesional, asistencial; en el ejercicio del derecho de propiedad, en la libertad de educación, trabajo, cátedra, tránsito, expresión, escribir y publicar escritos, petición, asociación y reunión, poseer armas en el domicilio particular conforme a la ley y culto, porque se trata de garantías individuales que consagra nuestra ley suprema, dado que la libertad es una facultad propia del ser humano para elegir fines y medios elementales para el logro de su bienestar, felicidad y desarrollo integral de su personalidad y su ejercicio debe ser garantizado de manera equitativa por el Estado, sin discriminaciones, marginaciones, egoísmos, bloqueos o intimidaciones, porque de lo contrario no habría legitimación de esos derechos al tener efectos adversos a la dignidad humana. Todo atentado contra ellos debe impugnarse por el agraviado haciendo valer los medios de defensa que marca la ley, sin perder

de vista que son derechos humanos o garantías individuales que la Constitución Política federal contempla para todos los efectos legales a que haya lugar.

Otra garantía individual considerada en la ley suprema, es la igualdad, su ejercicio alcanza legitimidad cuando se respeta por los poderes públicos, por lo que al Estado le compete protegerla y darle la suficiente eficacia en la vida institucional de México. Se trata de un derecho humano que tiene como centro de imputación al ser humano en cuanto tal, es decir, en su implicación de persona, prescindiendo de su condición social, económica o cultural, en que se encuentre o pueda encontrarse dentro de la vida comunitaria, pugnar por un trato equitativo para los sujetos que están colocados en la misma circunstancia y todo aquel que resulte lesionado en tal derecho está legitimado constitucionalmente para que haga valer los medios de defensa que le confiere la ley a fin de restablecer o reparar el derecho que fue violado.

Las garantías de igualdad son la prohibición de la esclavitud y toda clase de discriminaciones en el territorio mexicano; el trato equitativo para recibir la prestación de servicios públicos; la igualdad de oportunidades políticas, educativas, culturales económicas y sociales; el derecho de los pueblos indígenas para su autodeterminación en la forma de gobernarse; la igualdad del hombre y la mujer ante la ley; el derecho a la procreación de la especie humana libre y responsable; prohibición de títulos de nobleza, tribunales especiales y otros privilegios elitistas o discriminatorios; la igualdad de todos para disfrutar de las garantías que consagra la Constitución federal.

La seguridad jurídica es otro grupo de derechos humanos y garantías individuales que protegen a las personas físicas y morales en sus propiedades, posesiones o derechos y todo quebrantamiento da lugar a inconformarse ante las autoridades o tribunales competentes para restablecer el derecho conculcado; todo aquél que justifique con pruebas, documentos, constancias y testimonios esa garantía se encuentra legitimado para hacerla valer y el Estado debe declararla a favor de quien le asiste.

Las garantías de seguridad jurídica, son el conjunto de modalidades legales a las que debe sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir de manera válida efectos jurídicos. Se trata del conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una autoridad para generar una afectación válida en

la esfera del gobernado, para que éste no resulte lesionado en sus propiedades, posesiones o derechos, ni se le deje en estado de indefensión con la ejecución de ese acto del Estado.

La ley suprema consagra las garantías de seguridad jurídica conocidas como: irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna; respeto a la vida, propiedad o posesión de bienes y derechos de los particulares; de audiencia y legalidad; de la forma de imponer sanciones criminales, civiles y administrativas; la seguridad en materia penal internacional; sobre órdenes de aprehensión; la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio; el derecho a la jurisdicción ante los tribunales establecidos; la seguridad para los procesados y sentenciados; sobre detenciones y arraigos; la prohibición de maltratos de los detenidos y otras, cuya violación da legitimidad a los agraviados para promover los medios de impugnación que reconoce ley para restablecer el derecho quebrantado.

En la misma Constitución encontramos otras clases de derechos y garantías que permiten legitimar su ejercicio en caso de resultar violadas, obstaculizadas o limitadas, como las de orden político, sociales, protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico. En la actualidad todas han alcanzado una relevancia institucional ante los cambios políticos, económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos, lo que ha dado motivo a una basta legislación internacional, nacional y regional y a elaborar diversos estudios especializados con fines didácticos, pedagógicos y culturales, que son determinantes en los entornos respectivos.

Por su orden, las garantías de índole político van enfocadas a precisar los derechos y obligaciones de los mexicanos por nacimiento y naturalización, de donde se desprende lo que se conoce como prerrogativas de los mexicanos en los rubros político y económico, casos hay ciertas prohibiciones y limitaciones para los extranjeros. En materia política, y como ciudadanos, los mexicanos podrán votar y ser votados para cargos de elección popular, para asociarse y tomar parte en las contiendas electorales y ejercer el derecho de petición. Se trata de derechos políticos cuya legitimidad es muy cuestionable desde que México nació a la vida independiente y hasta nuestros días, ante las frecuentes imposiciones oficiales, fraudes electorales, compra de votos, acarreo, elecciones de Estado y otras artimañas que contrastan con los objetivos de la democracia.

Los derechos y garantías sociales tienen como propósito proteger a los grupos más vulnerables de la población en los ámbitos laboral, agrario, sanitario, asistencial; los derechos de los grupos indígenas, la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico; la concurrencia económica de la colectividad, para restringir las grandes desigualdades entre pobres y ricos, elevar el nivel de vida de los marginados e impulsar el desarrollo, disminuir la ignorancia, el fanatismo, la pobreza, la insalubridad, el desempleo y otras adversidades que obstaculizan el bienestar y progreso, con el fin de alcanzar la justicia social.

Los derechos de los pueblos indígenas tienden a darle legitimidad a su determinación y autonomía para organizarse y gobernarse en los aspectos político, económico, social y cultural; aplicar sus propias normas para preservar sus costumbres, tradiciones, su medio ambiente y lograr un reparto equitativo de sus recursos naturales; para tales efectos deben ser apoyados de diversas maneras por los gobiernos de todos los ámbitos de autoridad. El derecho social en el rubro educativo, en armonía con la ley suprema, tiende a elevar el nivel de vida de la población, luchando contra la ignorancia, los fanatismos y sus efectos, servidumbres y prejuicios; recomienda que la educación que imparta el Estado sea laica y que impulse la investigación científica y tecnológica, cuyo artículo 3o. constitucional es de grandes dimensiones y su espíritu no se ha cumplido en su justa dimensión en pleno siglo XXI, porque tenemos una educación deficiente, de mala calidad, muy politizada y plagada de corruptelas.

El derecho a la salud es otra garantía social, que se encuentra en la Constitución y demás disposiciones conducentes. Es un derecho universal del ser humano que pugna por su bienestar físico, mental y social; recomienda la ausencia de enfermedades y dolencias, que el individuo tenga las óptimas capacidades para ejecutar sus tareas o desempeñar sus diversos roles. Procura el cuidado de la higiene, sanidad, prevención y combate de los riesgos y daños a la salud física y mental, tareas que se encuentran reguladas por el Estado con la intervención de los sectores público, social y privado. Su legitimación se justifica por el sólo hecho de formar parte de la especie humana y todo atentado, daño o peligro para la salud debe ser denunciado o comunicado a las autoridades pertinentes en armonía con el principio de legalidad.

El derecho a la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico, es otra garantía constitucional prevista en el artículo 4o., cuya legitimidad ordena: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente

adecuado para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley". Para alcanzar este objetivo, es fundamental que a partir de que el ser humano es concebido en el vientre materno, se desenvuelva en el seno familiar, escuela, centro de trabajo y en otros lugares, abrigado por un medio ambiente sano e idóneo para su propia vida. El equilibrio ecológico se ha ido perdiendo como consecuencia de los contrastes de crecimiento de la población y el avance de las zonas urbanas; los diversos daños causados a los recursos naturales han dado lugar a su agotamiento, contaminación de los suelos, aguas y aire; además, el calentamiento global ha generado adversidades naturales con el cambio climático y daños a la salud; nos estamos acercando a una catástrofe natural que amenaza con la desaparición de la vida sobre el planeta Tierra. La falta de principios ecológicos y de cultura por el cuidado del medio ambiente son una ironía ante una vasta legislación ambiental que no se ha sabido aplicar y menos respetar en todas las esferas de autoridad. Hay una total ausencia de legitimidad sobre este asunto en un país con problemas ambientales.

EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD

Estudiosos de esta cuestión han considerado que para entender en su justa dimensión el problema de la legitimidad, se debe partir del estudio de la cultura de la legalidad, las adversidades de la ilegalidad y las diversas manifestaciones de la corrupción. Esto significa que se trata de efectos contrarios al espíritu de las normas jurídicas donde imperan las reglas no escritas, costumbres o prácticas mafiosas de un pueblo o de un grupo de ciudadanos que detentan los poderes económico y político y que a ellos les compete lamentablemente fijar las reglas del juego a las que deben ajustarse los integrantes de un país determinado.

Al hablar de la legitimidad por la democracia, Luis Rubio y Edna Jaime anotan:

A lo largo de sus primeros 100 años de vida independiente, el país experimentó todo tipo de gobiernos y revueltas, gobiernos buenos y malos, pero ningún ejercicio exitoso de construcción de su basamento legal

que toda la población aceptara como legítimo. Ese legado de sombras nos sigue persiguiendo hasta la fecha.

Como Roger Hansen en el libro que lo hizo famoso como estudioso de la historia política mexicana, en una perspectiva un tanto cínica, pero realista, de nuestra historia, el gran éxito de los regímenes posrevolucionarios no en su democracia o legitimidad apuntalada en las urnas o en las leyes, sino en el hecho que se replicó el modelo de desarrollo que había inventado e instaurado Porfirio Díaz, pero de una manera institucional. En esta visión, la creación del PRI y sus predecesores (el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana) no fue otra cosa que la institucionalización de la estrategia porfiriana de control político. En lugar del sistema porfirista unipersonal, para Hensen, el éxito del régimen priísta residió en la habilidad para construir un sistema político igual de unipersonal pero limitado en el tiempo. Es decir, el gran éxito del PRI consistió en que construyó una plataforma institucional de gobierno (la monarquía sexenal no hereditaria, el inmortal término de Daniel Cosío Villegas), cuya genialidad residía en el límite absoluto del tiempo en el poder. El presidente priísta gozaba de bastos poderes, pero su límite absoluto era el del régimen sexenal.

Al igual que el Porfiriato, la era priísta fue exitosa si se mide en sus logros: se estabilizó el país, se creó un sistema de control político, se lograron tasas de crecimiento elevadas por muchos años y, sobre todo, se logró el desarrollo de una clase media pujante[...]. Luego del Porfiriato, el país experimentó una década de violencia y destrucción, algo similar se vio durante la hegemonía del PRI [...]. La pregunta es pues cómo romper con la inercia de los vestigios de la institucionalidad priísta sin generar una crisis de violencia y construir a la vez una plataforma de legalidad fundamentada en una sólida legitimidad. Una plataforma de esa naturaleza consistiría en un marco normativo que toda la población acepte como válido y que el gobierno pueda hacer cumplir (tanto por la vía legal como haciendo uso de la violencia legítima) porque goza de esa legitimidad [...]. Nuestra historia está saturada de ejemplos que muestran que fue un poder externo, superior, el que impulsó sus condiciones y su paz, la estabilidad política en el país se logró más bien como imposición desde el poder y eso fue lo que hizo funcional a sus instituciones y su economía [...], crecieron también las ambiciones de los individuos dispuestos a procurar cualquier medio para llegar al poder.¹

Algunas discrepancias con lo precedente consisten en que la fuerza del Partido Revolucionario Institucional sigue conservando sus prácticas de antaño, pero de una forma más simulada o maquillada aparenta

¹ Luis Rubio, y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad*, FCE/CIDAC, México, 2007, pp. 29-32.

que es respetuoso del sufragio popular y partidario de que lleguen al poder los mejores hombres comprometidos con los intereses sociales; en honor a la verdad, esa apariencia no es legítima: se siguen cometiendo fraudes electorales con la manipulación de los electores, mediante la compra de los votantes; con el otorgamiento de despensas, licencias, permisos, concesiones y autorizaciones para que los ciudadanos no sean perturbados en sus actividades económicas o para que de alguna forma eleven sus ingresos; con el otorgamiento de exenciones, subsidios o estímulos fiscales, créditos baratos y con cierta flexibilidad para pagar; con la presentación de actividades artísticas y culturales de forma gratuita y otras prácticas mafiosas para comprometerlos con mucha anticipación, en lo que los caciques y diversos servidores públicos participan de manera activa. Además, es mentira que el PRI esté en decadencia o en extinción porque los últimos resultados electorales de 2008 a 2011 dejan ver que es la primera fuerza entre los partidos mayoritarios y que a pesar de sus corruptelas la mayoría de electores le siguen teniendo confianza y se inclinan por sus candidatos a diversos puestos de elección popular; está en franca recuperación, ascenso y logrando un posicionamiento en la política nacional; sin embargo, no hay esperanzas de cambios relevantes para privilegiar en futuras elecciones los principios elementales de la democracia. En julio de 2012, el partido ganó la elección de presidente de la República.

Rubio y Jaime prosiguen:

No sería exagerado afirmar que si Rousseau estuviera meditando sobre el México de hoy se habría hecho una pregunta muy similar. Su gran tema actual es cómo crear condiciones que hagan propicias las relaciones de los hombres dentro de un marco jurídico preestablecido que le confiera certidumbre y confiabilidad a toda la sociedad [...]. Hobbes vivió una era de conflictos, guerras e inseguridad y ése es el punto de partida de su análisis, dijo, que en el estado de naturaleza los hombres viven aterrorizados. Lo único que hacen es cuidarse de sus semejantes porque la violencia es permanente y persistente. La única manera de acabar con esa situación de guerra e inseguridad es aceptando reglas del juego nuevas que den lugar a un gobierno capaz de mantener orden. En ese sentido, el *Leviatán* de Hobbes (su concepto del Estado) no es ni una democracia ni un Estado liberal. Su único objetivo es solucionar la violencia que viven los hombres en el estado de naturaleza [...]. Son los hombres, acosados por el miedo, quienes aceptan sumarse a un contrato a través del cual intercambiar esa libertad, entregándole al gobierno el monopolio de la fuerza para que alcancen la protección del Estado [...]. Lo que implica la imposición de límites a la libertad individual, donde el hombre acepta

cumplir las leyes y los convenios dictados por el *Leviatán* a cambio de abandonar la condición miserable que entraña el estado de naturaleza sin reglas [...]. Por su parte Rousseau, dijo, que el hombre más fuerte nunca es suficientemente fuerte para ser siempre dueño de sí mismo, a menos que transforme su poder en derecho y la obediencia en obligación; agregando, que el contrato social que celebren los hombres consiste en el intercambio de la libertad natural por la libertad civil. Para él, sólo la libertad civil tiene valor porque ésta es mucho mayor que la suma de las libertades individuales de los hombres que se incorporan al contrato social. A través de ello, los hombres ganan libertad civil, acceso a la propiedad y la certeza de que sólo es posible obtenerla en una sociedad organizada en la que existe una autoridad [...]. El contrato social de Locke, sostiene que tal medida la llevan a cabo con el Estado los hombres para garantizar sus derechos naturales, no para intercambiarlos. El gobierno civil es un remedio a los inconvenientes del estado de naturaleza (incertidumbre, falta de autoridad que dirima diferendos, etc.). Los hombres se ponen de acuerdo para contar con una estructura institucional que evite caer en el estado de guerra y proteja su propiedad. El objetivo de la ley, es de preservar, ampliar la libertad humana, ya que no puede haber libertad sin leyes y una estructura gubernamental que la haga efectiva. El gobierno no es superior a los hombres, por el contrario es un mediador de sus conflictos y protector de sus derechos. El contrato social, tiende a salvaguardar la vida, propiedad y las libertades de los hombres.

Lo anotado está encaminado a responder una pregunta: ¿es posible recrear en México las condiciones que hagan posible un tratado social, un pacto que establezca las reglas del juego para impulsar con equidad el desarrollo social? [...]. Un contrato social implicaría lograr un consenso; es decir, un acuerdo para modificar las reglas del juego (o sancionar las existentes) y aceptar la obligatoriedad de su cumplimiento [...], muchas iniciativas de ley se estancan y marginan, típicamente las más sonadas y debatidas en público, hay literalmente cientos, y en ocasiones miles, de iniciativas que se aprueban con relativa facilidad. Más allá de su contenido, es evidente que el consenso es posible; sin embargo, no deja de reflejar la desidia, que es probablemente el factor más importante que explica el enorme número de iniciativas que se aprueban porque nadie se toma la molestia de enterarse de su contenido, sin razonar, si convienen o no para los intereses sociales.²

Rubio y Jaime alcanzan la convicción de que:

La sustancia del consenso es la obediencia de la ley. Lo que constituye la aprobación de un marco normativo (que puede ser el existente o

² *Ibid.*, pp. 78-81.

un conjunto de normas que se adopta para este objetivo) y la aceptación del monopolio del uso de la violencia, así como el de la legitimidad del gobierno como actor encargado de hacer cumplir ese marco normativo. Sócrates afirmaba que la razón de ser del Estado es la obediencia de las leyes [...]. Al final del día, el ciudadano acepta ser gobernado. A cambio de esa aceptación, en un sistema democrático participa en el proceso de gobierno, adquiere todos los derechos para competir por el poder y gobernar si gana el voto popular [...].

Una vez que uno vota y participa de cualquier forma en el proceso político, uno tiene que aceptar su resultado porque ha consentido las reglas y se ha beneficiado del derecho de participar, aun perdiendo. El compromiso contractual es aceptar el resultado, y la sociedad tiene el derecho de exigir su lealtad al contrato mismo. En suma, la gente se adhiere al contrato porque calcula los beneficios que puede generarle contra los costos que pudiera soportar. El contrato tiene que ser lo suficientemente atractivo como para que, a final de cuentas, la vida en sociedad acabe siendo por lo menos tan atractiva como lo que el ciudadano tiene que ceder por participar. En el caso de los poderosos, disidentes, criminales y otros actores que se benefician desproporcionadamente del *status quo*, la solución es hacerles la vida tan difícil que la vida en sociedad resulte un respiro.³

LA LEGITIMIDAD EN POLÍTICA

Conforme a las ideas de Jean Marc Coicaud:

El término legitimidad en política, concierne ante todo y sobre todo al derecho de gobernar [...]. En este sentido, trata de aportar una solución a un problema político fundamental, aquel que justifica simultáneamente el poder político y la obediencia [...]. El hecho de definir la legitimidad como un derecho de gobernar supone que en ella el consentimiento juega un papel relevante [...]. Desde una perspectiva general, el derecho sirve para determinar lo que corresponde a cada individuo, para establecer la parte justa que debe atribuírsele. Lo que corresponde a cada cual es lo que precisamente se denomina su derecho. Pero el derecho de un individuo sólo tiene sentido en relación a otro. La propia idea de derecho supone la existencia de una comunidad. En un mundo habitado por una única persona, el derecho no tendría razón de ser. Resultante a la vez de un conflicto y de un antídoto, el derecho aparece, en efecto, vinculado por una parte a un estado de competencia por una posesión de un bien entre dos personas al menos y, por otra, a la creación de una relación de convivencia.

³*Ibid.*, pp. 89-91.

En la medida en que las instituciones políticas garantizan el espacio público, es decir, la relación de reciprocidad entre los individuos en el seno de una sociedad dada, es lógico que su rol de coordinación y conducción de los asuntos colectivos posea un carácter jurídico tan sólo si tienen el acuerdo o consentimiento de la población. Autorización necesaria para el ejercicio rutinario del derecho lo que debe llevar implícito lo que debe asegurar el buen funcionamiento de las tareas públicas. Esta afirmación es tanto más verdadera en cuanto la defensa de los intereses del conjunto de la comunidad conduce a que prevalezcan las condiciones generales de supervivencia del grupo sobre tal o cual derecho particular [...].

Esta posibilidad de limitación radical de la libertad individual, consustancial a la función política, da lugar a la necesidad de consentimiento para que pueda establecerse el derecho de gobernar. La dinámica de derechos y deberes, en tanto presuponen la idea de un acuerdo sobre lo que se ha abandonado, deriva en el hecho de que cuanto más importante es una obligación, más elevado es el nivel de aprobación necesario. Para que la facultad de autoridad política revista un carácter jurídico y no recurra a un uso injustificado de la fuerza, el grado y valor del conocimiento deben ser proporcionales a la amplitud de la obligación impuesta. La existencia del derecho político está ligada a esta ecuación. Actuar en nombre del grupo no es una fórmula vana para un gobierno basada en el consentimiento.

En la medida en que los gobiernos respeten los derechos de los miembros de la comunidad y cumplan sus deberes específicos, los individuos consienten en renunciar a algunas de sus capacidades de acción en beneficio de las instituciones políticas. En otras palabras, le reconocen a éstas el derecho de gobernar. La identificación del poder y del derecho perdurará mientras existe el consentimiento. Su desaparición es signo de que ha fallado la legitimidad política [...].

La legitimidad tiene la función de responder a la necesidad de integración social que caracteriza a la identidad de una sociedad. Se trata de mostrar cómo y por qué las instituciones, existentes o propuestas, poseen la capacidad de organizar el poder político de modo tal que los valores constitutivos de la identidad social estructuren efectivamente la realidad. Al alcanzar este objetivo de legitimidad presupone evidentemente un éxito empírico; la realidad concreta de la vida de una comunidad debe corresponder, en proporciones creíbles, a los principios fundacionales enunciados. Pero este objetivo no se obtiene independientemente de la fuerza justificativa contenida en las normas. En tanto las instituciones políticas aparecen como garantes de la desintegración social mediante las disposiciones de carácter obligatorio que de ellas emanan, el ejercicio del poder tiene por corolario el imperativo de mantener la identidad social.

El significado de la palabra legitimidad, no aparece antes de la Edad Media, pero su origen fue precedido del término legítimo, que designaba lo que era legal, es decir, lo que es conforme a la ley. Cicerón utilizó las

expresiones *legitimus imperium* y *potestas legitima* cuando se refiere al poder y a los magistrados legalmente instituidos o cuando distinguen al enemigo legítimo (*legitimus hostis*) del ladrón o pirata, ya que con el primero se han firmado tratados que poseen el valor de documentos legales.

El significado del término legitimidad, cuyo empleo se verifica por primera vez en los textos medievales, conserva la idea de conformidad a la ley. El carácter político de la noción de legitimidad es subrayado por una reflexión acerca de la justificación de la delegación del poder. Se identifica la legitimidad con la calidad del título para gobernar y es presentada como una actividad política legalmente válida. En este sentido el soberano no funda la ley, pero su autoridad emana de ésta. Su designación se encuentra subordinada a la ley, la cual define sus poderes y determina bajo qué condiciones su voluntad puede obligar. El desarrollo del constitucionalismo moderno y la creciente racionalización del derecho continuaron acrecentando su ámbito de observancia, para darle eficacia al sentido de la legalidad en el proceso de legitimidad.

Para poder defender la idea de que la legitimidad sea de conformidad con la ley, la legalidad debe corresponder a los intereses de la sociedad. Es bajo esta condición que la conformidad a la ley aparece como criterio de legitimidad, suscitando la adhesión o el consentimiento de los miembros de la sociedad. El poder justo es indisoluble de la ley legítima. Mientras los valores fundamentales del grupo y el consentimiento de los individuos determinan el fundamento del origen del poder, la ley así entendida establece las condiciones precisas de su ejercicio efectivo en el marco de una relación de derecho, lo que establece la estabilidad en las relaciones de gobernados y gobernantes [...].

En conclusión, es evidente que la ley es condición de la legitimidad. Pero lo es junto con el consentimiento de los individuos y las normas fundamentales de la sociedad. No siendo un tipo de legitimidad independiente, necesita justificación. Para que la legalidad intervenga en el proceso de legitimación, es decir, para que la conformidad a la ley sea índice de un gobierno de derecho, es necesario que las leyes concuerden con los valores en los que se reconocen los gobernados.

La legitimidad política se nos presenta aquí como el reconocimiento de la justicia de los valores que un gobierno pone en acción mediante el recurso a las leyes. Entonces cuando se vuelve fundamento del derecho de gobernar y de organización de la actividad política en un sistema jurídico positivo. Siendo expresión del bien político, la legitimidad hace que las instituciones que justifica sean percibidas como las mejores posibles, es decir, como naturales y necesarias.⁴

⁴Jean Marc Coicaud, *Legitimidad y política: contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*, trad. de Arturo Firpo, Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2000, pp. 21-22; 25 y 29; 35-36.

En efecto, la legitimidad de la representación política significa que los cargos de elección popular sean producto del sufragio efectivo. Asimismo, que el derecho de votar no sea manipulado por partidos políticos, gobernantes en turno, candidatos, caciques o mediante cualquier otro tipo de artimañas, y que, a su vez, sean legales, justos y transparentes; además, que la actuación de dicha representación se haga en armonía con las exigencias de los electores y de toda la población en general en un Estado, región o comunidad determinada, pues aquéllos se deben a los intereses sociales y no a los grupos de poder o partidistas, cuestión que en la actualidad es motivo de discrepancias, descalificaciones o nuevos replanteamientos colectivos.

La forma de asumir los cargos de representación popular sigue provocando muchas controversias en pleno siglo XXI, en un país como México, que por tradición no ha tenido la cultura de la legalidad y legitimidad para el ejercicio de la democracia; donde se llega al poder por medio del dedazo, cuotas de poder, elitismo político y negociaciones, se engaña al pueblo o, mediante corruptelas, se compran votos con diversas prácticas indecorosas, por lo que las instituciones políticas son sometidas a frecuentes críticas y la mayoría de los mexicanos no confía en los partidos políticos y en sus candidatos que aspiran a un puesto de elección popular; por tanto, hay conflictos y frustraciones sociales que orillan a los ciudadanos a no acudir el día de las elecciones a emitir su voto, porque saben de antemano que los fraudes y corruptelas seguirán imperando; es el espejismo de la democracia y lo discutible de la legalidad y legitimidad en el ejercicio de la política a la mexicana.

LEGITIMIDAD, DESARROLLO Y DEMOCRACIA

Hay quienes aseguran que las instituciones son el corazón o alma tanto de la legitimidad como del desarrollo. Puede ser así en la medida que se ajusten al marco jurídico que regula su organización y funcionamiento, y que procuren atender las exigencias colectivas a favor de su desarrollo y bienestar equitativo. Se trata de sistemas de participación política, de regulación social y económica; en ese particular deben procurar atender con eficacia y calidad la seguridad y salubridad pública, la procuración y administración de justicia, las demandas de empleos e ingresos dignos de la población, la prestación de diversos servicios indispensables en todos los entornos de los seres humanos, el cuidado del

medio ambiente y el equilibrio ecológico; combatir las grandes desigualdades entre pobres y ricos, la marginación y el subdesarrollo. Estos desafíos permiten sostener que ningún país puede aspirar a lograr un desarrollo sustentable de su población si no ha alcanzado primero la estabilización de su estructura política, social y económica, porque en tales condiciones la legitimidad entre todos los actores políticos estará en discusión.

Es imposible construir un Estado de Derecho si no existe un reconocimiento pleno de la colectividad sobre la actuación de las instituciones. Es indudable que las instituciones públicas son producto de las experiencias históricas de cada país y de los cambios diversos que se experimentan en cada entorno en congruencia con los avances de la ciencia, tecnologías y movimientos culturales.

En México, los políticos son los actores fundamentales para diseñar la legislación positiva que debe ir en armonía con las exigencias colectivas; sin embargo, no siempre sucede así, dado que con frecuencia los arreglos o medidas que dictan son producto de los consensos de sus élites partidistas, dejando en segundo término los requerimientos de la población en lo político, económico y social, grave disparidad que en la práctica les resta legitimidad, porque no dejan de distanciarse de los intereses que debe enarbolar conforme a nuestra ley suprema, lo que hace mucho daño al progreso y bienestar de la población; estos comportamientos son la causa principal del estancamiento y retroceso de las instituciones públicas de todas las esferas de autoridad.

Al tocar esta cuestión, Luis Rubio y Edna Jaime anotan:

Lo central de una construcción institucional reside en que la población haga suyas las instituciones creadas por el gobierno. Cuando eso ocurra, se habrá logrado la legitimidad. De ahí que la consideración central para la reconstrucción institucional del país tiene menos que ver con las formas específicas que con el apoyo popular: todavía más importante para que la legitimidad sea permanente, ese apoyo popular no puede articularse sobre la corrupción en la forma de dádivas y concesiones de cualquier tipo, sino con el convencimiento [...]. Pensar en grande implica sólo una cosa: construir un sistema político apropiado y funcional para México; un sistema que rompa lo inoperante, se aboque exclusivamente a la conformación del conjunto de mecanismos que afiancen a las instituciones y que construya una base de legalidad en los términos descritos. Es decir, sean pocos o muchos los cambios que se adopten (la lógica sugeriría que deberían ser más bien pocos pero extraordinariamente bien concebidos para cambiar formas de interactuar y, sobre todo, para alinear los objetivos de los políticos con los del desarrollo del país), esos cambios deben gozar de plena legitimidad.

En la actualidad México vive en lo que podría llamarse una **Burbuja de irrealidad** y su sociedad experimenta una profunda división de perspectiva en dos mitades. Hay temas que desatan pasiones, como lo han sido los asuntos electorales, pero la población tiende a concentrarse en cosas cercanas a su vida que determinan su bienestar de una manera más definitiva. Es decir, una persona puede ser muy activa políticamente pero su interés en los temas políticos tienden a concentrarse en los tiempos electorales [...]. Lo que sí divide a la sociedad de una manera duradera y profunda es la perspectiva sobre el papel del gobierno en el desarrollo de la sociedad y la función de la ley en el camino a seguir [...]. En la sociedad mexicana hay personas dedicadas y comprometidas con las reglas del juego vigentes: son razonablemente cautas y respetuosas de las normas de tránsito, aceptan que existe un marco legal obligatorio, igual en materia criminal que electoral y consideran que la economía informal constituye una afrenta al desarrollo económico. En la misma sociedad hay personas que, por razones pragmáticas o ideológicas, piensan exactamente lo contrario: estiman que las reglas vigentes fueron impuestas por los ricos y poderosos para su beneficio, ven a la economía informal como una manera de igualar las injustas condiciones de su existencia (sobre todo porque les permite el acceso a bienes como películas, discos compactos o *software* a precios bajos) y no consideran a la competencia actual como una manera sana y normal de llegar al poder.

En la realidad cotidiana, muchas personas que exigen apego a las reglas están perfectamente dispuestas a corromper a un policía de tránsito y seguramente son pocos los que nunca han copiado o comprado un disco compacto o programa de computación pirata. Lo mismo resulta cierto de quienes tienden a sentirse **víctimas** de la conspiración injusta de los poderosos; muchos de ellos se ofenden cuando no se les respeta su lugar en una cola a la entrada del cine [...]. En el ámbito político, pero sobre todo electoral estas diferencias de perspectiva se agudizan. La legislación electoral vigente en el país constituye un triunfo de la negociación sobre el conflicto y de la construcción de una sociedad fundamentada en reglas establecidas por encima de aquella dependiente de decisiones aleatorias o discrecionales.

Por un lado, existe un problema de legitimidad: una porción importante, quizá mayoritaria de la población no se conceptúa parte de la estructura institucional del país y, por lo tanto, no se siente representada. A las instituciones las considera ajenas, representativas de otra parte de la sociedad o simplemente irrelevantes. En otras palabras, no las considera legítimas, lo que la lleva a rechazarlas y percibir las como espurias. Sin embargo, que las instituciones no cuenten con legitimidad no implica que la población las desafíe: simplemente no se siente representado por ellas.⁵

⁵ Luis Rubio y Edna Jaime, *op. cit.*, pp. 131, 134-135 y 137.

La legitimidad puede resultar imposible o con complicaciones cuando las normas jurídicas son cambiadas o simplemente no se respetan por sus destinatarios; puede ser producto de la falta de cultura de la legalidad, ignorancia y prácticas corruptas para caer en la falta de respeto por los derechos humanos y en la impunidad. En la disputa por el poder político, algunos contendientes se apartan de las reglas institucionales a costa de lo que sea, esto es, se llega a una lucha del **poder por el poder** y se genera la provocación, omiten el marco jurídico o utilizan diversas artimañas para negociar los cargos públicos, las candidaturas a puestos de elección popular, compra de votos y de conciencias. Una sociedad que no cuenta con instituciones sólidas y que pisotea su sistema jurídico está llena de conflictos y condenada al fracaso en su lucha por el bienestar colectivo; en esas condiciones los objetivos de la legitimidad son inviables, predominan las reglas no escritas, la anarquía, la inseguridad pública, el subdesarrollo y diversos conflictos sociales.

Para Rubio y Jaime:

Una cosa es la ingobernabilidad y otra muy distinta la incapacidad de un gobierno para imponer sus preferencias legislativas o de cualquier otra naturaleza. Un mal desempeño del Ejecutivo, propuestas inadecuadas o incluso aquéllas que son técnicamente adecuadas pero por cualquier razón inaceptables para el Congreso, no son el equivalente a una situación de ingobernabilidad. Irónicamente, las alusiones a la existencia de ingobernabilidad no incrementan cuando el gobierno enfrenta el fracaso de sus proyectos legislativos. Mucho más endeble es su posición frente a las amenazas que significan el narcotráfico y la criminalidad, donde el gobierno no hace mucho que abandonó toda pretensión de poseer el monopolio de la violencia, sino que incluso hay regiones del país que claramente no están bajo su control.

Todos estos temas abonan contra la legitimidad del gobierno, pero no justifican, excepto en el sentido de la seguridad pública, una definición de ingobernabilidad, lo que nos lleva a círculos viciosos que se han convertido en paradigmáticos de la realidad nacional en los últimos años. El gobierno no ha logrado avanzar sus proyectos y programas, en buena medida porque no ha sabido emplear y desplegar sus recursos; el hecho es que su inmovilidad se debe mucho más a su propia sensación de ilegitimidad que a una situación de ingobernabilidad [...]. Hay muchas maneras de maquillar o esconder la realidad, pero la más perniciosa es aquella que emplea medios legítimos e institucionales para dar cauce a quienes pretenden minar o sabotear esa institucionalidad. Hace ya mucho que Karl Popper advertía el riesgo que enfrentan las sociedades democráticas de facilitar una insurrección por medio de las instituciones constituidas para la parti-

cipación ciudadana [...]. Sea cual fuere la manera en que se quiera definir la problemática que enfrenta el sistema político mexicano. El resto de las complicaciones son en buena medida, resultado de esa circunstancia. La gran pregunta es cómo alcanzar esa legitimidad.

Al no gozar de legitimidad, el gobierno es incapaz de articular una estrategia que implique un cambio significativo en las actitudes ciudadanas. Tanto la ausencia de esos marcos institucionales en un sinnúmero de instancias como los incentivos negativos que el propio gobierno ha creado para la institucionalización, le restan credibilidad tanto al gobierno como a la posibilidad de evitar conflictos violentos. Éste sólo puede incidir con un cambio de incentivos y mejorando su actuación cotidiana [...]. Debiendo crear las condiciones para que su actuación sea creíble, haciendo ejercicios continuos y permanentes que faciliten el acceso a la legalidad, en donde se demuestre que la ley se cumple y se hace respetar, siendo determinantes para ello, los acuerdos políticos, los consensos con todos los grupos sociales, para que las estrategias políticas sean idóneas en la solución de conflictos sociales [...]. Al final de cuentas, el país va a cambiar sólo en la medida en que la población se haga responsable de sus acciones. Eso no va a ocurrir mientras no haya una ciudadanía más participativa, más honestidad y espíritu de servicios de los gobernantes en todos los ámbitos de autoridad. Sólo una ciudadanía más participativa se puede enfrentar a las organizaciones y líderes políticos que hoy manipulan la conducción del país y llevan a conflictos violentos; es el momento de acabar, con rufianes, mafias y criminales que mucho daño le hacen a la población; es imperativo el cambio de sistema legal y de gobierno. En suma, es imperativo obligar a la población a dejar de ver para atrás y comenzar a concentrarse en el futuro. Lo fundamental para lograrlo sería un gran ejercicio de liderazgo presidencial.⁶

LA LEGITIMIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los asuntos étnicos dentro de la agenda política nacional, durante el siglo xx y comienzos del xxi, no pueden explicarse sin hacer referencia a dos procesos vinculados entre sí: la aparición de sus organizaciones formales y la intervención de dirigentes y autoridades públicas que actúan en ese entorno, siguen sus normas, costumbres y demás disposiciones jurídicas atendibles en cada caso particular y a nivel nacional, los que de una u otra forma han sido factor determinante para darles representación, unidad social y cultural; su actuación no siempre ha sido del

⁶Luis Rubio y Edna Jaime, *op. cit.*, pp. 146-149, 173-175.

todo satisfactoria si nos remitimos a los intereses de cada comunidad indígena, como lo muestra la historia.

Con estas bases, académicos, sociólogos, politólogos y antropólogos, como gestores vinculados a las políticas estatales, tienen a su cargo la elaboración de instrumentos de política indigenista, por lo que asumen de alguna manera la representación de tales grupos.

A mediados del siglo xx y en años posteriores ha sido notable la incapacidad de los indígenas para integrar organizaciones con objetivos sociales, políticos y económicos definidos, escenario que fue común durante la época del sistema político autoritario, lo que con el tiempo dio lugar a una crisis cuyo detonante quedó de manifiesto en la represión estudiantil de 1968.

Para la década de los setenta fueron opacados diversos movimientos indigenistas, no obstante continuaron sus protagonismos de inconformidad en algunas regiones del país donde inventaron nuevas formas de resistencia y oposición al régimen de gobierno imperante; llevan como bandera “el reconocimiento y respeto de derechos de los pueblos indígenas”, lo que implicó hacer cambios y adiciones al marco constitucional. Esa secuela de rebeliones y levantamientos continuos, en años posteriores, dio lugar a nuevos comportamientos políticos y administrativos de los gobernantes en turno, en todas las esferas de autoridad; el detonante más sonado fue el caso de Chiapas, registrado en enero de 1994, con el movimiento beligerante conducido por el famoso subcomandante Marcos.

Estas aspiraciones se cristalizaron con las reformas y adiciones impresas al artículo 2o. de la Constitución, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, cuya parte conducente asienta en su párrafo cuarto:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en el mismo artículo, aspectos etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Esa libre autodeterminación es un derecho fundamental de su propia vida, para organizarse y gobernarse en los aspectos social, económico, político y cultural, donde pueden aplicar sistemas normativos que

sean congruentes con sus tradiciones y costumbres; para proteger su medio ambiente, aprovechar de manera equitativa sus recursos naturales; preservar su cultura y acceder a la jurisdicción del Estado que se contempla en la Constitución, en la Constitución particular de cada entidad federativa, en armonía con la legislación ordinaria (penal, civil, administrativa y otras); para eliminar toda clase de prácticas discriminatorias y no ser lesionados en su integridad física, moral, propiedades y en otros derechos humanos que les asisten.

En el artículo 2o. constitucional se estipulan los derechos humanos de los pueblos indígenas, que son un reflejo de su pasado, presente y aspiraciones futuras de su vida institucional. Es indudable el reconocimiento por la ley suprema para que se respete y se reconozca la libertad que tienen para gobernarse con plena autonomía, en observancia de sus normas internas de convivencia y organización; se garantiza el impulso a su desarrollo regional para mejorar sus condiciones de vida; el acceso efectivo a los servicios de salud, incremento de niveles de escolaridad, mejoramiento de sus viviendas, seguridad y asistencia social; se incorpora a las mujeres a las actividades productivas; se extiende su red de comunicaciones, al elevar el ingreso de la población económicamente activa y crear más fuentes de trabajo en cada comunidad, con políticas idóneas para proteger sus movimientos migratorios; se participa en la formulación de planes y programas de desarrollo comunitario, municipal, estatal y nacional en coordinación con las autoridades de todos los niveles de gobierno.

El marco jurídico respectivo da legitimidad a dichas comunidades para hacer valer sus derechos humanos, para inconformarse ante cualquier autoridad (federal, de entidades federativas y municipios) y, en su caso, para plantear ante los tribunales competentes los medios de defensa que procedan para darle seguridad jurídica a sus propiedades, posesiones o derechos de diversa índole, de lo cual hay todavía muchos rezagos, injusticias, discriminaciones y abusos que trastocan sus sentimientos y dignidad, para quedar en tela de juicio su legitimidad y legalidad.

Se puede decir que los movimientos indígenas han pasado por cuatro tipos de luchas, las que se han sucedido de manera cronológica entre 1968 y 2001; institucionalmente se les conoce como: *a)* por la tierra; *b)* la autogestión de los procesos productivos; *c)* las de carácter ecológico y *d)* por la autonomía de las regiones étnicas.

El primer caso fue una lucha contra el caciquismo para liberarse de la explotación y la recuperación de sus tierras de las que habían sido despojados, lo que también implicaba la reivindicación de derechos políticos para su organización y funcionamiento. En el segundo caso, los grupos indígenas se empeñaron por controlar los procesos productivos de sus comunidades para impulsar su propio desarrollo, desligándose de intermediarios, acaparadores y vivales que siempre los habían explotado, saqueado y agudizando su marginación, subdesarrollo, discriminación y pobreza extrema. En el tercer caso, se refiere a la protección y aprovechamiento equitativo de sus recursos naturales (flora, fauna silvestre y otros elementos) como medio de subsistencia y para impulsar su desarrollo personal, familiar y social, mejorando su sistema alimentario e ingresos, pugnando a su vez por un equilibrio ecológico. El cuarto caso está enfocado a darle plenitud al ejercicio de sus derechos políticos para gobernarse conforme a sus tradiciones, costumbres y creencias, en un plano de libertad, igualdad o equidad para privilegiar la razón de ser de la democracia de los pueblos indígenas.

Falta mucho por hacer a favor de los pueblos indígenas y para alcanzar la eficacia de los mandatos constitucionales, costumbres y tradiciones de ese entorno en lo social, económico, político y cultural; todos los mexicanos debemos apoyarlos y respetarlos, desterrando discriminaciones, abusos, injusticias y rezagos que han padecido ancestralmente, para impulsar su desarrollo equitativo y sustentable. Sólo así se podrá hablar con propiedad de la legitimidad en el ejercicio de los derechos humanos de las comunidades indígenas.

DISCRIMINACIÓN Y LEGITIMIDAD

No debemos perder de vista que de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados de razón y conciencia, por lo que deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en la misma Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o discrepancia de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (artículos 1o. y 2o.).

En el precepto 7 de la Declaración se ordena que: "Todos son iguales ante ley y tienen, sin distinción, derechos a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación". Se trata de derechos humanos inherentes a la personalidad humana, conaturales a la misma especie, que se adquieren por el solo hecho de ser concebido como tal y deben de regularse, respetarse y protegerse hasta la muerte.

Los derechos humanos en México son vistos en armonía con su origen normativo, lo cual les da legitimidad; podemos percatarnos de que los lineamientos jurídicos básicos han sido dados por la Organización de las Naciones Unidas, cuyo texto es consultable en la citada Declaración; en esa virtud, la prevención y eliminación de la discriminación se encuentra regulada en la Constitución política federal, título primero, capítulo primero, titulado "De los Derechos Humanos y sus garantías", artículo 2o. y demás disposiciones. La parte elemental del precepto dice: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Dicha disposición queda encuadrada dentro de los derechos y garantías constitucionales de igualdad, porque todos somos iguales ante la ley por el solo hecho de ser seres humanos; de manera lamentable, se dan muchos casos en que esa igualdad se rompe por mandato de las propias leyes que expide el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, y se cometen con frecuencia las injusticias, discriminaciones e ilegitimidad, contrastándose con la razón de ser de la dignidad y equidad de los derechos humanos por cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas, de nacionalidad, sexo, estado de salud, edad y de otra índole.

La discriminación es todo comportamiento que tiende a limitar, diferenciar, menospreciar o relegar a una persona de otra u otras, da lugar a que la primera reciba un trato de inferioridad, castigo o desprecio, lo que lesiona la dignidad del ofendido al privarle o disminuirle el ejercicio de sus derechos personales, familiares o sociales, y ello repercute en su vida, salud, sentimientos, honor, ejercicio de una profesión, trabajo,

cargo público, patrimonio o desarrollo integral de su persona. Resta legitimidad a las disposiciones constitucionales que prohíben la discriminación por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, política o económica, religión, opiniones o preferencias, entre otros supuestos que se dan en la vida práctica.

En la historia de México y a la fecha, hay innumerables ejemplos de discriminación. Hemos avanzado en el sistema jurídico que protege los derechos humanos relativos a la igualdad, libertad y seguridad jurídica, pero falta mucho por hacer en diversos supuestos; las mismas condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que imperan en el entorno personal, familiar, social o en el gobierno son determinantes en su agudización. Sólo basta señalar que es notable la discriminación de los pueblos indígenas, de menores de edad, de las mujeres en algunos ámbitos, de discapacitados que padecen enfermedades terminales, de quienes son miembros de la élite política, por ignorancia y pobreza, entre otros muchos ejemplos.

La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* en su nombre lleva una gran función y su cumplimiento y eficacia depende de toda la colectividad, pero en especial de los dueños del poder económico y político, pues son ellos los que más pisotean este cuerpo legal, no obstante que disponen de la autoridad para cambiar sus comportamientos y conductas discriminatorias. La ley reza: "Es tarea del Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas".

! Son conductas discriminatorias: impedir el acceso a la educación pública o privada; prohibir la libre elección de empleo; la inequidad en las percepciones salariales ante el trabajo igual; negar el derecho a los programas de capacitación o superación profesional; impedir o limitar el acceso a los puestos de elección popular o desempeñar un empleo cargo o comisión, por razones políticas, enemistad o por otra causa injusta y egoísta; impedir el ejercicio del derecho de propiedad; negar o entorpecer el acceso a la procuración y administración de justicia; no atender el derecho de petición y audiencia de los particulares; limitar la libre expresión o manifestación de ideas, incluido el derecho de reunión y asociación con fines lícitos; impedir el acceso a la seguridad social y pública; negar el otorgamiento de licencias, permisos o concesiones por razones políticas o de otra especie, y otros ejemplos que son atendibles en el artículo 9o.

DEMOCRACIA, CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y LEGITIMIDAD

A. Democracia mexicana. El sistema de partidos ha cambiado de forma importante en número, tamaño y vinculación con la sociedad, cuya fuerza se dejó ver en las elecciones presidenciales de 1988, cuando por primera vez el pueblo en su mayoría ya no quiso votar por el PRI y acudió a las urnas para respaldar a un candidato distinto al oficial. Cuauhtémoc Cárdenas, que encabezó la llamada Corriente democrática, nacida dentro del seno del propio PRI. Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo abandonaron el partido oficial y organizaron una nueva agrupación política para las elecciones de 1988, identificada como Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, que con el tiempo se transformó en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Cárdenas aceptó la candidatura a la presidencia de la República por el nuevo partido, acogida con beneplácito por millones de mexicanos; por parte del PAN, contendió como candidato el empresario sinaloense Manuel J. Clouthier y por el PRI, Carlos Salinas de Gortari. La campaña de este último tuvo menos éxito del esperado, pero ni en sus sueños los jerarcas del PRI previeron lo que sucedería el 6 de julio del referido año, pues en las urnas los ciudadanos castigaron al candidato oficial, ante los frecuentes y tradicionales fraudes electorales; el pueblo ya estaba cansado de tanto agravio y quería un cambio en la conducción del gobierno federal, para darle legitimidad al ejercicio del sufragio popular y a la razón de ser de la democracia; los primeros reportes de las votaciones de ese día, que llegaron a la Secretaría de Gobernación, favorecían a Cárdenas; fueron tan alarmantes los resultados que las autoridades electorales decidieron inventar un desperfecto técnico para ganar tiempo, manipular las elecciones y darle el triunfo a Salinas, artimañas que fueron llamadas la **caída del sistema**; el pueblo de inmediato comprendió la trampa y el despojo de que fue víctima el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, al arrebatarle el triunfo electoral para dárselo al candidato oficial. Los resultados de esa contienda política nunca se sabrán; poco tiempo después se quemaron, por órdenes de Salinas, los paquetes electorales que se guardaban en el sótano de la Cámara de Diputados.

Como se puede apreciar, nuestra democracia es incipiente y no hay legitimidad para defenderla, ni cultura de la legalidad política, porque

los propios organismos electorales se han encargado de pisotear el sufragio y manipular fraudulentamente las elecciones para cargos de representación popular, esas viejas y mafiosas prácticas aún subsisten en la segunda década del siglo XXI y seguramente continuarán por muchos años más.

A partir de las elecciones para diputados federales integrantes del Congreso de la Unión de 1997, se profundizó un esquema de tres grandes fuerzas nacionales: el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional, lo que tuvo como consecuencia la formación de nuevos bloques legislativos sin mayoría, situación que se repitió en 2000, 2006 y de manera relativa hubo cambios en el 2009, cuando el PRI se posicionó como primera fuerza en la Cámara de Diputados; en las elecciones federales de 2012, este partido corrió la misma suerte, por lo que hay especulaciones y divisiones partidistas; sin embargo, es seguro que los tres partidos mayoritarios seguirán repartiéndose los arreglos y negociaciones políticas dentro del Congreso de la Unión, modalidades que con algunas variaciones continuarán imperando en futuros procesos electorales de la Federación y en las entidades federativas, lo que seguirá dando mucho de qué hablar ante la falta de legitimidad de la democracia mexicana.

Los procesos electorales pueden analizarse desde diferentes perspectivas: desde el partido único y oficial (monopartidismo), el bipartidismo o de dos partidos predominantes (como es el caso de Estados Unidos de América), y el multipartidismo, que constituye la existencia de varios partidos registrados oficialmente para participar en los procesos electorales, que es lo que ha estado pasando en México. Hay quienes ven como negocio de unos cuantos o de ciertas familias la creación de esas asociaciones y hasta un *modus vivendi* de sus dirigentes y amigos, más que por el interés de darle la debida eficacia al ejercicio de la democracia. Nuestro país derrocha mucho dinero para mantener a esos institutos que no dejan de ser parásitos (grandes y pequeños) que sangran gravemente los recursos públicos en detrimento de la economía del pueblo, por lo que es indispensable moderarlos y modificarlos.

Las reglas electorales cambiaron desde un control casi absoluto del gobierno y del PRI sobre las elecciones desde 1997, hasta un esquema de autonomía (especialmente para la Federación), porque la mayoría de las entidades federativas siguen las reglas tradicionales; a pesar de esos cambios, aún resulta polémico colocar a México, en una clasificac-

ción internacional, como un sistema democrático eficaz; es discutible ubicarlo en el mapa de los países que han concluido un proceso de transición de los fraudes y del manipuleo electoral a un ejercicio pleno, libre, espontáneo y razonado del sufragio por los ciudadanos en edad de votar. La ilegalidad e ilegitimidad político-electoral seguirán siendo motivo de muchas discusiones e impugnaciones.

No podemos hablar de una solidez democrática con el retroceso que se registró a partir de 2006, y una prueba más la tenemos con las recientes elecciones de julio de 2009, con un elevado abstencionismo y registro de votos nulos, pero también imperaron otros vicios del pasado: compra de conciencias para votar, presiones de diversa índole sobre los electores, propaganda abundante, amañada y tramposa; otras corruptelas y prácticas indecorosas incluyen el vocabulario excesivo y demagógico para conseguir a toda costa un cargo de representación popular e ingresos jugosos para la gran vida de los políticos. Estas situaciones se repitieron en las elecciones de 2012, acciones muy cuestionables dentro de la ética política.

B. Las candidaturas independientes. Las candidaturas independientes de los ciudadanos, a cargos de elección popular de la Federación, entidades federativas y municipios, es uno de los posibles modelos y conductos que recomienda la vida moderna, a fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, para contribuir en la integración de la representación nacional haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan en favor de los intereses colectivos, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto de los votantes.

Se trata de un asunto discutible, polémico y contradictorio en la vida institucional de México, y la propia legislación electoral de todos los ámbitos de gobierno ha dado lugar a ese debate, que debe desterrarse por salud pública, equidad y dignidad de la especie humana, sobre todo para respetar un derecho de índole universal, como la prerrogativa de todo ciudadano a participar en el gobierno de su país. No estamos de acuerdo en que las aspiraciones a cargos de elección popular se sigan regulando como un privilegio exclusivo de los partidos políticos registrados, porque las situaciones imperantes le quitan legitimidad y eficacia a la razón de ser de la democracia.

Mientras no haya una apertura equitativa en el ejercicio del derecho para ser votados a cargos de elección popular, a favor de todos los

ciudadanos en edad de votar y aspirar a la representación popular, no podremos hablar de que en México hay justicia en el ejercicio de los derechos políticos, porque con los mecanismos y sistemas imperantes hasta la fecha se seguirá lesionando la dignidad humana en dicho rubro; por tanto, con toda justificación se seguirán provocando cuestionamientos e impugnaciones contra el marco jurídico respectivo, de decisiones de autoridades y tribunales electorales, porque es indudable que estamos ante una clara muestra de discriminación política.

Millones de mexicanos recomendamos que para participar como candidatos a cargos de elección popular de todos los ámbitos de gobierno, para presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, jefe de gobierno y delegados políticos del Distrito Federal, gobernadores y diputados de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos municipales, se reconozca y se regule de manera abierta para todos los ciudadanos en edad de votar y que no tengan otro impedimento legal, y formen parte o no de un partido político. Es el momento de darle su justa dimensión constitucional a las candidaturas independientes, para privilegiar la legitimidad política en el ejercicio de la democracia y salvaguardar de una vez por todas un derecho humano que tradicionalmente ha sido pisoteado en la vida política de este país y hacer de lado los privilegios partidistas, recomendaciones oficiales, el influyentismo, nepotismo o las negociaciones políticas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, ordena:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país;
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Atento a lo dicho, la democracia en México sigue siendo discutible, porque no ha dado los resultados esperados ante las inequidades, discriminaciones y descalificaciones por intereses políticos y económicos de ciertos grupos, que actúan como caciques de manera autoritaria

y elitista en la selección de candidatos a puestos de elección popular, vía partidos políticos registrados, e ignoran, descalifican, humillan o bloquean a las candidaturas independientes, en ciertos casos, hasta en perjuicio de sus propios afiliados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos concibe a la democracia como condicionante de la interpretación de los derechos humanos, que no pueden estar sujetos a restricciones emanadas de cualquier norma del orden jurídico interno, sólo por normas jurídicas de carácter constitucional, ceñidas al bien común, emanadas del poder constituyente. El derecho a la participación política debe reconocerse tanto a ciudadanos que formen parte de un partido político, como a aquellos que lo hagan de manera independiente, siempre y cuando se ajusten a los intereses que demanden los integrantes del Estado respectivo.

En nuestro país, por mandato del artículo 35, fracción II, de la Constitución política federal: "Son prerrogativas de los mexicanos, poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, teniendo la calidad de ciudadanos y un modo honesto de vivir", lo que nos permite sostener que constitucionalmente están permitidas las candidaturas independientes para cargos de elección popular, disposición que no condiciona el ejercicio de tal derecho a ser miembro de un partido político registrado ante las institutos electorales de la Federación y entidades federativas, por lo cual consideramos que las disposiciones de los códigos y leyes electorales que sean contrarias a tal mandato supremo son inconstitucionales y deben modificarse para hacer posible la completa eficacia del derecho político en comento. El 9 de agosto de 2012 se publicó en el DOF la adición a dicho artículo, para permitir las candidaturas independientes, ahora falta su ley reglamentaria para darle eficacia.

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló una controversia para el estado de Yucatán, en 2006, y asentó que: "La Constitución federal, establece, en su artículo 35, el derecho de cualquier ciudadano mexicano a ser votado para cargos de elección popular, el cual no es exclusivo de los partidos políticos oficialmente reconocidos, para que sólo por medio de ellos los ciudadanos sean propuestos a cargos de elección popular, pues a la fecha, ello, ha representado un monopolio, que de manera arbitraria, injusta e inconstitucional han detentado tales asociaciones".

Es indispensable que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas resuelvan este grave asunto de injusticia social, para que expidan disposiciones electorales de todos los ámbitos de autoridad, donde se reconozca y respete el derecho de las candidaturas independientes de los ciudadanos a los distintos puestos de elección popular, a manera de no seguir dando cabida a injusticias, inequidades y discriminaciones. Es indispensable hacer las adecuaciones pertinentes en el artículo 41 constitucional, para darle armonía con lo señalado en el referido artículo 35 de la misma ley suprema, todo por la legitimidad y eficacia de la democracia mexicana.

CONCLUSIONES

No existe la capacidad de los gobernantes de la Federación, entidades federativas y municipios para obligar a la población a conducirse dentro del marco de la legalidad en diversos supuestos; esto es, que todas las instituciones oficiales exijan el respeto de la ley a los particulares de manera individual, de grupos específicos y colectivamente. En principio, por medio del diálogo, para alcanzar consensos que permitan llegar a buen fin, al expedir normas jurídicas más justas, claras y congruentes con la realidad; condiciones y exigencias sociales para que los destinatarios por un deber ser se sientan obligados a respetarlas y procurar no quebrantar el espíritu que sirvió de fundamento en su creación, porque en caso contrario, y ante su inobservancia, para su cumplimiento será utilizada la fuerza del Estado por medio de las medidas disciplinarias, sanciones penales o de otra índole que procedan; en este caso, las autoridades que disponen del poder público deben cuidar y seguir al pie de la letra las formalidades que rigen el procedimiento respectivo para que haya legitimidad y eficacia en su actuación o determinación específica y evitar los vicios formales o de fondo, dado que ante la probable desviación, arbitrariedad, injusticia manifiesta, ilegalidad o cualquier otro vicio que lesione los intereses de los particulares, se da lugar a interponer los medios de defensa legal que se han creado a favor de éstos, para modificar, revocar o nulificar ese acto ilegítimo, a manera de restablecer el derecho violado.

Al no gozar de legitimidad, el gobierno es incapaz de orquestar una estrategia que implique un cambio relevante en el comportamiento de

los ciudadanos, ya que las condiciones no están dadas para que cada quien se rija por códigos de ética que los obligue a no apartarse de los principios jurídicos en sus diversas relaciones familiares, laborales, académicas, educativas, políticas, institucionales, públicas y privadas; llevar en su conciencia el cumplimiento del deber ser para no dañar a nadie, dar a cada quien lo suyo, vivir honestamente, respetar los derechos ajenos y la manera de pensar; desterrar el egoísmo, ambiciones excesivas e injustas; luchar contra la cultura de la mentira, simulación, traición, maldad y otras desviaciones que contrastan con la moral y la legitimidad.

Ante tanta perversión, se le resta credibilidad al gobierno, porque no tiene la autoridad moral y la voluntad política para hacer respetar la ley; es el principal culpable de muchos conflictos violentos, frecuentes violaciones de derechos humanos y de la impunidad; su ineficacia, corruptelas, omisiones y torpezas han sido los móviles para que la colectividad se aparte del respeto a la ley; ésta, aunque sabe que los preceptos jurídicos se expidieron para mantener el orden, la paz, tranquilidad, armonía y bienestar social, no se siente obligada a cumplir fielmente con los mandatos legales; opta por omitir o torcer su contenido en contubernio con las autoridades encargadas de su aplicación, predominan las prácticas mafiosas para su negociación, con los arreglos indebidos que evitan el castigo en la comisión de infracciones o delitos; éste es el triste panorama que impera en México como resultado de un mundo de corrupción y la falta de cultura de la legalidad entre la colectividad.

Los gobernantes de todos los ámbitos en que se distribuye el ejercicio del poder público tienen que crear las condiciones indispensables para que las improvisaciones, perversiones y desviaciones de servidores públicos y particulares sean frenadas y en su caso desterradas; aplicar las sanciones y medidas de seguridad que procedan sin miramientos, tibiezas, flaquezas, temores, cobardía y complicidad con la delincuencia organizada, porque el gobierno no ha sabido y no ha querido castigar a los que se apartan de los mandatos jurídicos, por lo que se deja ver en la vida cotidiana una descomposición social, incapacidad para gobernar y para poner orden ante el crecimiento de la criminalidad y falta de respeto por la vida humana; quedan muchas infracciones y delitos en la impunidad por la falta de control y rigor en la aplicación del marco jurídico.

Es inaplazable llevar a la práctica el reto que se le plantea al gobierno para que haga valer su autoridad moral y jurídica y facilitar el imperio

de la ley por encima de intereses políticos, económicos, familiares, cacicazgos y otras perversidades que mucho daño le hacen a las actividades productivas, seguridad pública, armonía y desarrollo colectivo, para alcanzar el respeto por la vida y la dignidad de cada ser humano, lo que sólo se logrará si hay eficiencia, honestidad y voluntad política de las personas que tienen en sus manos el control de la legalidad y legitimidad. Bajo esa regla del juego se pueden desterrar la anarquía, el abuso, la criminalidad, el desvío y el derroche de recursos públicos; la ineptitud e improvisación en el desempeño de cargos públicos, los fraudes electorales, las negociaciones de puestos oficiales, los contratos ilícitos, el nepotismo, las cuotas de poder, arreglos entre partidos políticos a espaldas del pueblo y otras corruptelas en todos los sectores de la sociedad.

Que la ley se cumpla espontáneamente en tiempo y forma por cada uno de sus destinatarios o que se haga cumplir utilizando el poder coactivo del Estado, para alcanzar el orden y la eficacia de la legalidad en las diversas acciones de gobernantes y gobernados; los pasos a seguir son los siguientes:

Primero. Orquestrar de la mejor manera los consensos políticos con los diversos grupos representativos de la colectividad para que se solidaricen por unanimidad en vigilar y procurar que las normas jurídicas se cumplan y en su caso se hagan respetar por medio del poder coactivo, fundando y motivando las decisiones de quienes ostentan el ejercicio del poder público.

Segundo. Que las autoridades de seguridad pública, procuración y administración de justicia se ajusten a sus códigos de ética y desempeñen sus labores bajo el principio de legalidad, con intensidad, cuidado y esmero apropiados; para desterrar toda negligencia, deficiencia, parcialidad en sus actuaciones y resoluciones, las prácticas del cohecho, el tráfico de influencias y otras corruptelas que con frecuencia dan lugar a la inseguridad pública, aumento de la criminalidad e impunidad.

Tercero. Que las autoridades administrativas dicten las medidas de seguridad, practiquen las visitas domiciliarias, califiquen infracciones y apliquen las sanciones bajo los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad, cumpliendo a cabalidad el marco jurídico específico que regula su actuación para que den eficacia y legitimidad a sus acciones técnicas y administrativas que cada caso requiera.

Cuarto. Combatir las prácticas mafiosas en la celebración de contratos sobre adquisiciones de bienes y servicios cobijadas por el contubernio de proveedores y servidores públicos, mediante la aplicación de las responsabilidades administrativas y penales que procedan en contra de quienes no se ajusten a la legalidad y honestidad en el manejo de recursos públicos.

Quinto. Frenar la grave evasión fiscal, problema ancestral que conculca las máximas constitucionales de equidad y proporcionalidad de la obligación contributiva, para lo cual el gobierno debe expedir leyes más justas que no ahuyenten las actividades productivas y que no sangren arbitrariamente los modestos ingresos de los grupos más vulnerables de la economía pública.

Sexto. Atacar de raíz los problemas del narcotráfico, el lavado de dinero procedente de la delincuencia organizada, los fraudes electorales; restringir las grandes diferencias entre pobres y ricos, la marginación, discriminación por diversas causas: familiares, culturales, políticas, económicas, de género, religiosas, profesionales, color, raza y otros lastres de la corrupción, impunidad e ilegitimidad.

El país va a cambiar sólo en la medida en que la colectividad se haga responsable de sus acciones, que impere en su conciencia el deber de conducirse con honestidad, procurar no perjudicar a los demás en lo político, económico, profesional y en otras condiciones de equidad y justicia; atender sus obligaciones y ejercitar sus derechos observando los principios morales y jurídicos que sean propios u operantes de su momento histórico; no dejarse manipular por corruptelas de los partidos políticos, caciques, delincuencia organizada, líderes sindicales o por mafias y rufianes de todo tipo. En resumen, que apoyemos a las nuevas generaciones en la formación de una nueva cultura de la legalidad y legitimidad que sea congruente con las exigencias sociales, económicas, políticas y culturales del siglo XXI.

Bibliografía

- Ahumada, Carlos, *Derecho de réplica*, Grijalbo, México, 2009.
- Aguilar Álvarez, Alfonso, *La ética*, conferencia dictada a magistrados y jueces del TSJDF, el 15 de febrero de 2005.
- Alegría, Margarita et. al., "Telenovela, antivalor e impunidad", en Marcela Suárez Escobar, coord., *Impunidad: aproximaciones al problema de la injusticia*, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, 2002.
- Amaya Barón, Mario Ismael, *Procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Editorial Ángel, México, 2004.
- Ayllón González, Ma. Estela, "Breves factores institucionales, políticos y sociales de la corrupción", en Bruno Ariel Rezzoagli, coord., *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, Porrúa/Universidad Anáhuac, México, 2005.
- Bermejo, José Carlos y Belda, Rosa María, *Bioética y acción social*, Sal Terrea, Santander, España, 2002.
- Becerra, Bertha, "Muy grave la impunidad", en *El Sol de México*, 25 de mayo de 2010.
- Bergalli, Roberto, "Impunidad y terceros países en el comienzo de la post-modernidad jurídica", en Marcela Suárez, comp., *Impunidad: aproximaciones al problema de la injusticia*, UAM, Unidad Azcapotzalco, 2002.
- Burgoa, Ignacio, *El jurista y el simulador del derecho*, Porrúa, México, 2009.
- Cabanelas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Eliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1982.
- Cacho, Lidia, "Yarrington y Osiel Cárdenas", en *El Universal*, 4 de junio de 2012.
- Cárdenas, Jaime y María de la Luz Mijangos, *Estado de Derecho y corrupción*, Porrúa/UNAM, México, 2005.
- Carrancá y Rivas, Raúl, "El agua del molino", en *El Sol de Toluca*, 10 de junio de 2010.

- Casanueva, Reguart, Sergio E., *Ética judicial*, Porrúa, México, 2006.
- Chávez, Castillo, Raúl, *Los abogados del diablo*, Porrúa, México, 2009.
- Coicaud, Jean Marc, *Legitimidad y política: contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*, trad. de Arturo Firpo, Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2000.
- Connelly, Daniel, "Trasiego. Chinos abrieron la plaza en E.U.", en *Excelsior*, 11 de julio de 2010.
- Córdova Vianello, Lorenzo, "2000-2006: Claroscuros del Estado de Derecho", en Adolfo Sánchez rebolledo, comp., *¿Qué país nos deja Fox?*, Norma / Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2006.
- De Diego, Clemente, *Instituciones de derecho civil español*, Madrid, España, 1929.
- De Buen, Demófilo, *Introducción al estudio del derecho*, Madrid, España, 1932.
- De Pina, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1966.
- Durazo, Alfonso, *Saldos del cambio*, Plaza & Janés, México, 2006.
- El Sol del Bajío, "La corrupción, un mal bicentenario, excusa la función pública", en *El Sol de México*, 11 de julio de 2010.
- Elliott, Kimberly Ann, *La corrupción en la economía global*, trad. de Rodolfo Piña, LIMUSA, Noriega Editores, México, 2001.
- Evia Loya, Romeo Arturo, *El marco normativo de combate a la corrupción*, Porrúa, México, 2007.
- Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídica*, UNAM, México, 1981.
- , *Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado*, Porrúa, México, 1984.
- Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, México, 1977.
- García Heredia, Juan, "Gana Suárez Coppel 195.7 mil pesos al mes", en *El Sol de México*, 11 de agosto de 2010.
- García Máynes, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 2004.
- Gómez Tagle, Silvia, "La corrupción somos todos", en *El Universal*, 10 de diciembre de 2011.
- González, Martha Elva, "SSP perseguirá la pequeña corrupción de ventanilla", en *El Sol de México*, 23 de junio de 2010.
- , "Se perdieron 150 mil millones de pesos por corrupción e ineficacia: SFP", en *El Sol de México*, 17 de julio de 2010.
- Guerrero, Alejandro Manuel, *México: la paradoja de su democracia*, UIA, México, 2004.
- Gutiérrez Saenz, Raúl, *Introducción a la ética*, Esfinge, México, 2001.

- Hernández Anabel, *Los cómplices del presidente*, Grijalbo, México, 2009.
- Hernández Anabel y Arellí Quintero, *La familia presidencial*, Grijalbo, México, 2005.
- Hernández, Lilian, "Aparecen en la SEP 93 mil fantasmas", *Excélsior*, 11 de julio de 2010.
- Jiménez de Asúa, Luis, *La ley y el delito. Principios de derecho penal*, Sudamericana, Buenos Aires, 1976.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Labor, Barcelona, 1934.
- Klitgaard, Robert, "Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción. Pena y Estado", en *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Editores del Puerto, Argentina, 1995.
- Laveaga, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, UNAM, México, 1999.
- Manrique, Gandarúa, "Por desconfianza en las autoridades sólo el 12.5% denuncia: CNDH", en *El Sol de Toluca*, 22 de junio de 2010.
- Margáin Manautou, Emilio, *Nociones de política fiscal*, Porrúa, México, 2004.
- Marín González, Juan Carlos, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa/ITAM, México, 2004.
- Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático*, Océano, México, 2007.
- Montaño Islas, Guillermo, *La corrupción*, Nuestro Tiempo, México, 1970.
- Muedano, Marcos, "Por crimen 11% más asesinatos en 2011", *El Universal*, 12 de enero de 2012.
- Otero, Silvia y Doris Gómora, "Funcionarios y candidatos en la nómina del narco: EU", en *El Universal*, 24 de mayo de 2012.
- Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, Porrúa, México, 1975.
- Perez, Ana Lilia, *Camisas azules, manos negras: el saqueo de PEMEX desde Los Pinos*, Grijalbo, México, 2010.
- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, "La corrupción: aspectos jurídicos y éticos", en Bruno Ariel Razzoagli, coord., *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, Porrúa/Universidad Anáhuac, México, 2005.
- Pérez Kasparian, Sara, "El Cohecho del juez penal, una modalidad de la corrupción", en Bruno Ariel Razzoagli, coord., *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, Porrúa/Universidad Anáhuac, México, 2005.
- Peter, Andreas, *Borderless Economy, Barricaded Border en NACLA*, Reporton The Américas, vol. XXXIII, núm 3, nov-dic, 1999.
- Pineda, Fanny, "Responsabilidad de Estado", en *Diccionario jurídico mexicano*, t. VIII, Porrúa, México, 1985.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.*
- Raphael, Ricardo, *Los socios de Elba Esther*, Planeta, México, 2008.

- Ravelo, Ricardo, "La estructura financiera del narco, intocada", en *Proceso*, núm. 1758, 11 de julio de 2010.
- Recaséns Siches, Luis, *Vida humana, sociedad y derecho*, 3a. ed., México, 1952.
- Reisman, M. Michael, *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*, Free Press, Nueva York, 1979.
- Rincón Gallardo, Gilberto, *Entre el pasado definitivo y el futuro posible*, FCE, México, 2008.
- Romero Contro, Reyna P., "Jurisdicción militar: Abuso de poder e impunidad del ejército mexicano", en *Derecho a la información*, CEIG, Querétaro, México, 2005.
- Ruanova Zárate, Felipe, Hank. *El sello de la impunidad*, Posadas, México, 1995.
- Rubio Goldsmith, Raquel, "Frontera México/Estados Unidos. Zona de impunidad", en Marcela Suárez, coord., *Impunidad, aproximaciones al problema de la justicia*, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, 2002.
- Rubio, Luis y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad*, FCE / CIDAC, México, 2007.
- Sánchez Gómez, Narciso, *El financiamiento de los partidos políticos*, Porrúa, México, 2007.
- , *Derechos humanos, bioética y biotecnología*, Porrúa, México, 2009.
- , *Primer curso de derecho administrativo*, 5a. ed. Porrúa, México, 2009.
- , *Segundo curso de derecho administrativo*, 4a. ed. Porrúa, México, 2009.
- Sánchez Ruíz, Enrique E, "Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, coord., *Una historia contemporánea de México*, t. 2, Océano, México, 2005.
- Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, Grijalbo, México, 1992.
- Saúl, Lilia, "Walmart, favorecida por licencias y contratos", en *El Universal*, 26 de abril de 2012.
- Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, Porrúa, México, 1975.
- Scherer Ibarra, Julio, *Impunidad. La quiebra de la ley*, Grijalbo, México, 2009.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, *Estado. Diccionario jurídico mexicano*, t. IV, Porrúa, México, 1985.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, Porrúa, México, 1971.
- Wornat, Olga, *Crónicas malditas*, Grijalbo / Random House Mondadori, México, 2005.
- Valdés, Clemente, *El juicio político*, Ediciones Coyoacán, México, 2000.
- Zovatto, Daniel, "América Latina", en Manuel Carrillo et al., coord., *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, FCE / IFE, México, 2003.

El lavado de dinero

Nuevo problema para el campo jurídico

Víctor Manuel Nando Lefort

El lavado de dinero, actividad dirigida a la transformación de activos o legitimación de capitales de dudosa procedencia, está tipificado actualmente como delito del fuero Federal, tanto en nuestra legislación penal como en la de otros países, cuyos gobiernos han decidido combatir la inversión de este tipo de capitales, nacionales o extranjeros, en sus sistemas económico-financieros.

Preocupado por el crecimiento que el lavado de dinero ha experimentado durante las décadas recientes y que tantos desajustes provoca en la economía mundial, Víctor Manuel Nando Lefort realizó una investigación sobre el tema, en la que presenta un panorama general del tratamiento legal que se ha dado a este delito en el ámbito internacional.

Nando Lefort aborda los métodos que utilizan las organizaciones delictivas para legitimar activos o capitales, así como el papel que desempeña el secreto bancario, bursátil y financiero en países considerados de alto riesgo para la comisión del delito de lavado de dinero.

Este libro reviste un valor especial debido a la complejidad que en aspecto jurídico implica investigar un tema como éste, y por ser uno de los pocos estudios que se han realizado al respecto, en materia legal.



3-2202-00335-4067

El autor de este libro penetra en las raíces más profundas de los fenómenos de la corrupción, impunidad e ilegitimidad que imperan en nuestro país; retrata la descomposición social desde tiempos remotos, como un reflejo fiel de las flaquezas, ambiciones, egoísmos y diversas perversiones del ser humano, desde su formación personal, entorno familiar, social, laboral e institucional, que vienen a trastocar los principios éticos, religiosos, sociales, morales, jurídicos y la razón de ser de la vida y la dignidad humana.

Este triste y lamentable panorama motivó a Narciso Sánchez a proponer diversas alternativas de solución a tono con las exigencias sociales, económicas, políticas y culturales de todo el orbe y en particular para México. La obra se publica en un momento en que vivimos una gran pérdida de valores que contrastan con los objetivos de la moral y el derecho.

Los más connotados y lacerantes problemas de la corrupción son abordados en estas páginas de manera ilustrativa y en aras de insistir al gobierno que debe atacarlos con firmeza y alta responsabilidad, con el poder que le da el propio pueblo, sin titubeos, tibieza, temores o evasivas.

Es muy vasto el universo de corruptelas que nos revela la grave descomposición social que se está padeciendo; sus causas, formas y efectos son analizados y puestos a consideración de la sociedad para buscar la manera de contrarrestarlas y exigir el imperio de la ley por encima de intereses políticos, económicos u otras perversiones.

Contenido

- Principios de derecho, moral y ética
- El derecho y la corrupción
- Precedentes legales y responsabilidades oficiales
- Otros tópicos de la corrupción
- Organismos responsables de combatir la corrupción
- La impunidad
- El dilema de la legitimidad



TRILLAS

Tienda en línea

www.trillas.mx

www.etrillas.mx

La mejor forma de comprar

ISBN 978-607-17-1485-5



9 786071 714855