

La lucha contra la corrupción en México: la reforma integral en materia de justicia en el marco jurídico mexicano frente al reto de la lucha anticorrupción

Sandro García Rojas Castillo

Sabido es que la corrupción no es exclusiva de una época histórica determinada ni de países centralizados, federados, super desarrollados, desarrollados o subdesarrollados. El fenómeno ha socavado también en muchos países del primer mundo¹ y las prácticas comerciales internacionales de algunas de las mayores potencias económicas también han influido en la expansión de la corrupción en los países en vías de desarrollo.² Así pues, es un hecho incontrovertible que la corrupción es un fenómeno que ha existido desde tiempos inmemoriales en todos los sistemas políticos. Es más, autores como Heidenheimer consideran al fenómeno como endémico en todas las formas de gobierno.³ Ni siquiera el estado democrático de derecho escapa a este grave problema, aunque teóricamente el mismo se funda sobre el principio de la investidura de los gobernantes por los gobernados a través de elecciones libres y en el sometimiento de los primeros a un marco de legalidad, el cuál es puesto en entredicho cuando se presenta el fenómeno de la corrupción.⁴

Como muchos otros países democráticos, México no ha sido la excepción a este problema. La corrupción en el Sector Público y el desvío de los recursos sociales y estatales son un hecho que si bien es cada vez menos frecuente, sigue existiendo, mermando por ende las bases de legitimidad de las autoridades de cualquier nivel de gobierno, abriendo además, una brecha de dimensiones a veces desconocidas, entre voluntad popular y acto de gobierno. Un cierto rompimiento en el principio de representación popular.

En México por ejemplo, el fenómeno ha logrado que las reglas de libre mercado se vean modificadas por las componendas o acuerdos que el Sector Privado negocia con el Estado. Pactos sobre cuestiones ajenas a la calidad de sus productos o servicios, beneficiando intereses particulares en perjuicio de los públicos con el objeto de adjudicarse ventas cuantiosas o licitaciones estatales, son apenas ejemplos. Por ello, es indispensable, si no la erradicación de la corrupción en México, sí su ataque frontal y de forma profunda, frenando su expansión, acotando sus alcances y, quizás lo más importante, reconociéndole ante la cultura ciudadana, bajo el ejercicio de la autocrítica, del auto-reconocimiento.

Nadie es ajeno a las condiciones socioeconómicas que existen en México; la pobreza de su gente, alcanza por mucho el cincuenta por ciento de su población. Si se pretende alcanzar un crecimiento sostenido que permita combatirla, deberá ponerse de manifiesto el protagonismo que tiene el fenómeno de la corrupción.

Es evidente que la solución al problema de la corrupción pública en México o en cualquier otro país en desarrollo, no resulta tan sencilla y tampoco se limita a un esfuerzo nacional o a la voluntad política de sus líderes. Es claro que muchas de las soluciones

¹ Ferré Olivé, Juan Carlos. “*Corrupción y Delitos contra la Administración Pública*”. Ferré Olivé, Juan Carlos; Musco, Enzo; Almeida Cabral, Jorge, Kunicka-Michalska y Otros. “*Fraude y Corrupción en la Administración Pública. Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa Vol. III.*” Universidad de Salamanca, 2003. pág. 13.

² Malem Seña, Jorge F. “*El Fenómeno de la Corrupción*”. Laporta, Francisco J. y Silvina Alvarez, “*La Corrupción Política*”, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pág. 71.

³ Laporta, Francisco J. y Alvarez, Silvina. “*La corrupción política*”. Alianza Editorial, Madrid, 1997. pág. 19.

⁴ Díez Picazo, Luis María. “*La criminalidad de los gobernantes*”. Biblioteca de bolsillo, Madrid, 2000. pp. 20-21.

dependen de reformas internas, pero también, muchas otras dependen de la cooperación internacional en la materia.

En el contexto internacional actual, cualquier cruzada contra la corrupción interna de un país se verá incompleta si no está acompañada por la implementación de instrumentos penales de carácter multilateral que proporcionen medidas sobre extradición, homogenización de los tipos penales más frecuentes, asistencia jurídica mutua y repatriación de los bienes producto de la corrupción, entre otras disposiciones. Hasta hace muy pocos años, las únicas iniciativas internacionales en la materia podrían ser catalogadas como normas “*Soft Law*”,⁵ es decir, declaraciones multilaterales que más allá de expresar la voluntad y buena fe de los Estados signatarios, no tenían ningún efecto vinculante para los mismos. Esto ha cambiado en las últimas décadas y en la actualidad existen una serie de iniciativas internacionales vigentes y algunas otras en desarrollo con el único objetivo de internacionalizar la lucha contra la corrupción.

Si bien es cierto, la corrupción ha sido estudiada desde muchas perspectivas, una de ellas es la “perspectiva de la modernización”, según la cual, la corrupción es resultado de la ausencia de una institucionalización política efectiva.⁶ Es considerada como una patología social endémica en los regímenes políticos no evolucionados, se considera que a mayor grado de desarrollo o de modernización de una sociedad, menor será el grado de corrupción que se dé en esta.⁷ Esta patología social puede expandirse en periodos donde una sociedad crece o se desarrolla rápidamente, debido entre otras cosas, al cambio repentino en el esquema de valores, las nuevas fuentes de riqueza y la expansión de la administración.⁸

James C. Scott⁹ y Samuel P. Huntington,¹⁰ entre otros autores de las explicaciones estructurales, consideran que la corrupción es sólo una señal manifiesta de los defectos o desajustes de la organización social en sí; la señalan como producto de un desacuerdo en

⁵ Aiolfi, Gemma & Pieth, Mark. “*How to Make a Convention Work: The Organization for Economic Cooperation and Development Recommendation and Convention on Bribery as an Example of a New Horizon in International Law*”. Fijnaut, Cirille and Huberts, Leo. “*Corruption, Integrity and Law Enforcement*”. Kluwer Law International. The Hague, 2002. pp. 350- 351.

⁶ Aunque la corrupción existe en todas las sociedades y esta es más común en unas y otras y más común en unos tiempos que otros; estudios revelan que su expansión tiene una directa correlación con los procesos rápidos de modernización. Por ejemplo, se podría decir que la vida política de los Estados Unidos de América en el siglo XX fue menos corrupta que en el siglo XIX. Aunque exista más corrupción en unas culturas que en otras, al parecer está más expandida en las mayores fases de modernización. Las diferencias en el nivel de corrupción que puede existir entre las sociedades modernas y políticamente desarrolladas y otras con menos grado de desarrollo. En ese sentido, la modernización es un caldo de cultivo para la corrupción por tres razones básicas entre otras: a) La modernización involucra un cambio drástico en los valores básicos de toda sociedad, porque se da una aceptación gradual por de los diferentes grupos sociales de las nuevas normas universales; emergen nuevas lealtades e identificación de individuos dentro de la misma nación, así como la concepción de que los ciudadanos tienen iguales derechos contra el Estado e iguales obligaciones para el Estado. b) La modernización también contribuye a la corrupción, debido a la creación de nuevas fuentes de riqueza y poder, que a su vez generan una nueva influencia sobre las decisiones políticas de la sociedad. c) Finalmente la modernización genera corrupción debido a los cambios del sistema político e involucra la expansión de la autoridad gubernamental y la multiplicación de las actividades sujetas a la regulación gubernamental. Huntington, P. Samuel. “*Modernization and Corruption*” Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael, “*Political Corruption: Concepts and Contexts*”. Transaction Publishers, 2002.

⁷ Laporta, Francisco J. y Álvarez Silvina. “*La Corrupción Política*”. op. cit. pág. 20.

⁸ *ibidem*. pág. 25.

⁹ Scott, James C., “*Corruption, Machine Politics and Political Change*”, Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael “*Political Corruption: Concepts and Contexts*”. Transaction Publishers. London, 2002. pp. 221-231.

¹⁰ Huntington, Samuel P., “*Modernization and Corruption*”, Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael “*Political Corruption: Concepts and Contexts*”. Transaction Publishers. London, 2002. pp. 253-263.

general, entre las necesidades del orden social y el marco jurídico con el que se pretende regularlo. Es además un resultado de los procesos de modernización, de las desigualdades económicas, de la pobreza y de las formas de dominación política. Desde otra perspectiva otros autores dentro de esta corriente, hablan de un desequilibrio estructural entre la capacidad y habilidad del Estado así como de las organizaciones sociales para influir en el comportamiento político: *“Si predominan los intereses de las organizaciones sociales, existe una tendencia fuerte al soborno; si las organizaciones estatales no tienen el contrapeso de las sociales, aquellas tenderán al abuso de poder y a la extorsión.”*¹¹

Pobreza y corrupción parecen estar íntimamente ligadas la una a la otra. Sin embargo, el estudio del fenómeno de la corrupción también nos lleva a descubrir que aunque parecen dos hermanas inseparables, la corrupción suele tener su propio poderío sin la otra. Verbigracia, en los países desarrollados existe corrupción sin que exista necesariamente la pobreza.

Luego entonces, siguiendo lo señalado por Transparencia Internacional, podemos señalar entre otras, tres causas formales de importancia que generan a la corrupción:¹²

- a) La falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado;
- b) La existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional;
- c) La inoperancia práctica de las instituciones públicas.

Causas Culturales.

Cuando se habla de la Cultura Política de un país, debe entenderse como aquel *“conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos, que tienen como objeto un fenómeno político”*, que en este caso es el de la corrupción. Las prácticas consideradas por los ordenamientos jurídicos y por la mentalidad occidental como corruptas, aparecen justificadas por las costumbres, las formas tradicionales de pensar, los valores y los significados asumidos por la sociedad. Más que una causa, la corrupción puede ser considerada también como síntoma de una enfermedad mucho mayor: la pérdida de valores. Por ello la necesidad de que las sociedades trabajen en el fortalecimiento y reivindicación del sistema de valores y de principios. Con ello, se pretende resguardar o garantizar al interés colectivo, creando por ende una conciencia comunitaria que infiere íntima y directamente en la esfera personal. Redefiniendo el sistema de valores en una sociedad, se delimita la posición de los integrantes de dicha sociedad en el rol que les corresponde; se crea una cadena de inversión y consumo social basada en el bienestar colectivo.

A su vez, dicha reestructuración de los sistemas de valores, reposiciona a los actores en su justo papel; se fortalece la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, se crea una cultura democrática más sólida.¹³

En México, existen cuatro principales condiciones culturales que presuponen la existencia de la corrupción:¹⁴ Por una lado, la existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados, lo cual posibilita que predomine una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica; por otro lado, se crea la existencia de una cultura de la

¹¹ Garzón Valdés, Ernesto. *“Acerca del concepto de Corrupción”*. Laporta, Francisco J. y Alvarez, Silvina. *“La Corrupción Política”*, op. cit. pág. 62.

¹² Transparencia Internacional, América Latina y el Caribe (1996). op. cit. pág. 12.

¹³ Transparencia Internacional, América Latina y el Caribe (1996). íbidem.

¹⁴ íbidem.

ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales, que se saben impunes ante la ley; ello provoca que exista una clara disparidad entre las formas de organización y los sistemas normativos tradicionales, mismos que, enfrentados a un orden estatal moderno, provocan contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción. Finalmente, para algunos casos latinoamericanos, ciertas manifestaciones corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de Nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

El sistema actual

Como es sabido, México se desarrolló políticamente bajo el esquema de control de un solo Partido: el PRI (Partido Revolucionario Institucional), lo que ha ocasionado diversos estudios a nivel internacional pretendiendo encuadrarlo bajo algún esquema y entender sus causas. Si lo comparamos con otros Estados latinoamericanos como Argentina o Chile durante los años 70's y 80's, ningún país al sur de México pudo lograr una estabilidad y preponderancia civil en el gobierno durante tanto tiempo.

Aunque lo más sencillo sería asegurar que México tuvo un sistema autoritario, también resultaría impreciso. Resulta evidente que el sistema mexicano de los últimos setenta años no es siquiera comparable con sistemas políticos como el Cubano, el Chino posterior a la Revolución Comunista o el Ruso anterior a 1991, sin embargo, el debate por definirlo ha sido amplio.

Quizás se trate de “*un sistema político semi-autoritario*”.¹⁵ Roderic Ai Camp afirma que se trata de un “*híbrido entre el liberalismo político y el autoritarismo*”, características que le han dado su originalidad frente a otros sistemas latinoamericanos, incluidos aquellos que han pasado por largos periodos de control autoritario. En realidad, si lo comparáramos con la mayoría de los demás países latinoamericanos, podríamos decir que en México, el alcance de las libertades y garantías individuales ha sido grande, agregando a lo anterior, que los militares han estado fuera de la escena política durante mucho tiempo.¹⁶

Es cierto que en la última década, el sistema político ha pasado por grandes cambios y procesos, pudiendo ser mejor descrito a partir de los noventas, como un “*sistema en transición*”.¹⁷ Estos cambios se han dado especialmente en las estructuras electorales y en la división de poderes, moviendo al sistema rápidamente hacia un modelo plural que incluye políticas cada vez más democráticas. Con el objeto de entender más a fondo el sistema político mexicano y su influencia directa en problemas actuales como la inseguridad pública, gobernabilidad y los altos niveles de corrupción, tanto pública como privada, es indispensable estudiar algunos de los rasgos estructurales que lo caracterizaron a través de las últimas décadas, y que lo siguen caracterizando en gran medida.

El acceso al poder en la política mexicana se puede dar de dos formas, cuando los cargos se otorgan desde arriba por designación de las élites políticas, y cuando la designación proviene de abajo, gracias al apoyo o consenso popular.¹⁸ Estas prácticas

¹⁵ Ai Camp, Roderic. “*Politics in México. The Decline of Authoritarianism*”. Oxford University Press. New York, USA, 1999. pág. 9.

¹⁶ Morris, Stephen D. (1992). op. cit. pág. 40.

¹⁷ Ai Camp, Roderic. *ibidem*.

¹⁸ Dow, James W. “*The Mexican Political System and the Promise of Reform*”. Oakland University. United States of America, 1995.

constituyen el sistema “*clientelar*” mexicano que durante años sirvió al gobierno para mantener el poder y la estabilidad. El clientelismo puede ser definido como “*una relación diádica, en virtud de la cual una persona de status más elevado, el patrono, utiliza su influencia y sus recursos para facilitar protección y beneficios a una persona de status inferior, el cliente, que ofrece servicios y/o apoyo*”.¹⁹ De esta forma, la clase gobernante mexicana por medio del Partido de Estado, logró construir una pirámide paternalista dentro de la cual sus miembros más altos eran encargados de distribuir beneficios tales como puestos públicos, dinero o cualquier tipo de bienes a los miembros más bajos de la pirámide, recibiendo a cambio su lealtad y fidelidad. “*La relación clientelar se convierte en una relación personalizada, que implica un intercambio social recíproco y mutuamente beneficioso*”.²⁰ Mientras que la obligación del patrono es la de conseguir bienes o favores, la obligación del cliente es la de mantener su fidelidad. Así, la política mexicana se convirtió en una competencia por el control del sistema clientelar.

Dentro de las diversas prácticas clientelares, posiblemente una de las más distintivas para entender como se da el reclutamiento de élites, es la de los grupos exclusivos o “*camarillas*”. Esto determina más que cualquier otra variable quien sube al último peldaño de la escalera política, qué caminos se tomarán, y los puestos específicos que se asignarán. Muchos de los rasgos de la cultura política mexicana predisponen al sistema político para que dependa de la existencia de camarillas. La camarilla puede ser definida como un “*grupo de personas con intereses políticos comunes que dependen de cada uno entre sí para mejorar sus oportunidades dentro del liderazgo político*”.²¹ Por lo regular son formadas en la juventud, a veces cuando los miembros están aún en la universidad, pudiéndose desarrollar lazos de confianza muy fuertes entre ellos. La camarilla cuenta con un líder que actúa como mentor político para los otros miembros del grupo; normalmente es más exitoso que los otros y utiliza su propia carrera como medio de impulso de las carreras de los demás. A medida que el líder del grupo asciende en la burocracia, coloca cuando le es posible, a los demás miembros en otras posiciones de influencia, ya sea dentro o fuera del organismo en que se encuentre. Mientras más alto suba, más posiciones podrá llenar. Si por algo la carrera del mentor no avanza, es aceptable el cambio de lealtades hacia otra camarilla; también es permisible tener nexos con más de una camarilla, aunque en determinado momento la persona sea identificada específicamente con sólo un grupo. La política mexicana, desde la generación de la posrevolución en adelante, se ha creado en función de la interrelación de muchas camarillas.²²

Gracias a esto y otros rasgos del sistema clientelar, políticos mexicanos han distribuido recursos públicos y favores a cambio de apoyo electoral, es decir, utilizaron patrimonialmente las instituciones para fines particulares. Por ello, oficinas del gobierno y empresas paraestatales se han convertido en fuentes de ineficiencia y corrupción. Los ejemplos de enriquecimiento desmedido a costa de puestos o cargos públicos en México siguen siendo noticia común en la actualidad, ya que muchos de quienes obtuvieron posiciones clientelares dentro del estado, las siguen utilizando para amasar grandes riquezas

http://www.oakland.edu/~dow/personal/papers/mexpol/mexican_political_system.htm

¹⁹ Caciagli, Mario. “*Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada*”, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996. pág. 18.

²⁰ *ibidem*.

²¹ Ai Camp, Roderic (1999). *op. cit.* p. 116.

²² Ai Camp, Roderic (1999). *op. cit.* pp. 117-120.

a costa de los mexicanos.²³ Actualmente se estima que el país pierde 9.5% del Producto Interno Bruto a causa de la corrupción.²⁴ Transparencia Mexicana calcula que en “mordidas” nada más, México pierde anualmente 23 mil millones de pesos, aproximadamente 2,300 millones de dólares americanos.²⁵

Un segundo rasgo de importancia, existente también a lo largo del continente latinoamericano, es el *Corporativismo*. Instituido en los años treinta, principalmente con la presidencia del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), implica una relación corporativa entre el Estado y los más importantes grupos sociales o de interés.²⁶ Esto significa que el Estado tomó la iniciativa de fortalecer a muchos grupos, a veces antagónicos entre sí, a través de los cuales podían ser encausadas y en su caso, satisfechas las diversas demandas sociales. Al hacer eso, el gobierno se colocó en una posición ventajosa representando a la vez los intereses sociales más opuestos, y actuando como árbitro de las diversas demandas sociales.

Los grupos de interés más grandes e importantes fueron absorbidos por el PRI, dándoles legitimidad y un papel relevante en los asuntos del partido y del país. El PRI, considerado por muchos como el órgano corporativista por excelencia, comprende tres sectores: obrero, campesino y popular.²⁷ También, mostrando una gran habilidad histórica, incluyó grupos de ideas muy diferentes, desde marxistas a liberales, estructuralistas a modernistas o desde anticlericales hasta católicos. Por otro lado, diversos grupos que salen de la esfera de los tres señalados, como las cámaras de industriales y comerciantes, también fueron controladas por el Estado para representar los intereses de los empresarios en su relación con él. El PRI no puede ser conceptualizado simplemente como un partido político convencional, es a la vez “*un sistema político, económico y social*”.²⁸

El tercer rasgo estructural del sistema político mexicano lo constituyó la *centralización de la autoridad en el poder ejecutivo*. El sistema mexicano pudo ser incuestionablemente definido como presidencialista.²⁹ Los poderes formales del presidente emanan de la constitución, sin embargo, existe un abanico de poderes informales que permitieron al presidente evadir durante décadas el sistema constitucional de equilibrio de poderes. Muchos

23 El 25 de Marzo del 2002, se suspendió la expedición de licencias y trámites vehiculares que se realizaban en una oficina de Control Vehicular en la ciudad de México a partir de que se comprobaron actos de corrupción. En dicha oficina se realizaban trámites después del horario de atención al público en los que se cobraba ilegalmente por la entrega de placas, altas vehiculares o cambios de propietario, entre otros. Se estima que por el número de trámites que se manejaban sólo en ésta, de muchas otras tantas oficinas similares en la ciudad, los montos estafados son cercanos a los 50 mil pesos diarios (\$5,000 US Dlls). En respuesta al cese de los funcionarios corruptos, el líder del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), José Medel, amenazó con un paro general de trabajadores sindicalizados de todas las Delegaciones Políticas del Distrito Federal. Sólo en la Delegación Miguel Hidalgo cerca de 300 trabajadores permanecieron afuera de la sede delegacional en demanda de su reincorporación a las áreas de las que fueron separados, encabezados por el líder sindical antes señalado. Reforma, México. “*Cierran Oficina Vehicular por Corrupción*”, 26 de Marzo del 2002.

24 Según Francisco Barrio, Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), México pierde, por la corrupción que existe en el País, el equivalente al 9.5% del PIB. El monto señalado significa un equivalente a 54.1 mil millones de dólares, al 37.6 por ciento del gasto de Gobierno para el año 2001, al 37.1 por ciento de los activos de la banca nacional, al 33.7 por ciento de la deuda externa del País o al salario anual de 12.3 millones de trabajadores que ganen tres salarios mínimos. Este porcentaje es significativo, si se toma en cuenta que el rubro en el que más gasta el Gobierno de México es el de la educación, y este sólo alcanza el 6 por ciento del PIB. Reforma, México. “*Pierde México por Corrupción*”, 21 de Febrero del 2001.

25 Reforma, México. “*Editorial: Juan Ciudadano, los Peces Flacos*”, 8 de Abril del 2002.

26 Ai Camp, Roderic (1999). op. cit. pág. 10.

27 Morris, Stephen D. (1992). op. cit. pág. 44.

28 Alcántara, Manuel (1999). “*Sistemas Políticos de América Latina. Volumen II: México, América Central y el Caribe*”. Editorial Tecnos. Madrid, 1999. pág. 60.

29 Ai Camp, Roderic (1999). op. cit. pág. 11.

de estos poderes emanan de la posición del presidente como líder de su partido, en un país dominado hasta hace poco tiempo por un partido hegemónico. Como dirigente de su partido ejercía un gran poder y control sobre los liderazgos del mismo; esto le permitía controlar la totalidad de las instituciones políticas. Estas facultades son mejor conocidas como facultades meta-constitucionales, ya que dan al presidente la habilidad para enmendar la constitución, designar a su sucesor y designar o remover a la mayoría de los puestos públicos, incluidos en estos los de gobernadores y legisladores.³⁰

Los presidentes mexicanos históricamente han gozado de tanto poder que durante más de medio siglo hasta las elecciones de 1994, escogieron a sus sucesores después de un reinado virtual de seis años. De acuerdo a las reglas implícitas del tapadismo o dedazo, el PRI no tenía voto alguno en la designación del próximo candidato a la presidencia de la República. El dedazo implicaba la posibilidad del presidente para ocultar hasta el último momento la identidad de su sucesor, limitando con esto la expresión de la voluntad de las bases de su partido.³¹ Esta situación más que cualquier otra, permitió la hegemonía del poder ejecutivo sobre el PRI y los demás poderes constitucionales durante tantos años. Por lo general, al dejar su puesto tanto el presidente como sus familiares y amigos, lo dejaron más ricos que cuando lo asumieron.

En una investigación sobre diversos escándalos de corrupción que involucraron a empresas multinacionales como Citibank e IBM, así como al gobierno de los Estados Unidos y de varios países latinoamericanos, Andrés Oppenheimer encontró en los archivos del Citibank la sección de 350 "cuentas políticas" pertenecientes a presidentes en ejercicio, ministros y ex funcionarios de gobiernos de América Latina, Asia y África. Dentro de la lista, los nombres de varios ex presidentes y políticos mexicanos aparecieron como clientes principales del banco. Según el investigador, hacia finales de los años noventa, la mayor parte de las cuentas de banca privada de Citibank habían ascendido a varios millones de dólares.³²

Aunque el sistema político mexicano siempre ha contado con partidos políticos de oposición, hasta 1988 ninguno había ocupado puestos de gobierno significantes. Ese año constituyó el intento más exitoso conocido hasta el momento por la oposición; cuando Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas dirigió un movimiento de oposición dentro del PRI (corriente democrática), y eventualmente dejó el partido para formar

³⁰ Wilson J., Carole *“Presidential Influence on Public Opinion in Mexico”*. University of North Carolina, 1998. pp. 3-4.

³¹ Alcántara, Manuel (1999). op. cit. pp. 44-45.

³² Entre los clientes mexicanos más antiguos destacaba la familia Hank, cuyas cuentas en las sucursales del Citibank de Nueva York y San Diego en 1988 alcanzaban ya los 48.2 millones de dólares. Algunos años después, en la época del escándalo de Raúl Salinas (hermano del expresidente de México, Carlos Salinas), Carlos Hank Rohn ya tenía en Citibank Londres 138 millones de dólares. Ello logró que se le considerara dentro del banco como el Cliente Confidencial Número 1 o CC1. El CC2 era Raúl Salinas, con un monto semejante al de Hank Rohn, el cual, se considera que era apenas una parte de la fortuna de mil millones de dólares que le calculó el exprocurador Antonio Lozano Gracia, en entrevista con el autor referido. Otro cliente antiguo era Gerardo de Prevoisin, presidente de Aeroméxico, quien más tarde abandonaría el país después de haber sido acusado de haberse robado 72 millones de dólares. A mediados de 1988, poco antes de hacerse cargo de la aerolínea, tenía solo 5.6 millones de dólares en Citibank de Nueva York. La lista de clientes mexicanos incluía algunos de los nombres más importantes de la élite política que había gobernado México desde 1929. Entre ellos figuraban Miguel Alemán Velasco y su familia, que tenían una cuenta de cerca de 1 millón de dólares. Además, la familia del expresidente Echeverría tenía más de 4 millones de dólares en la sucursal del banco en Nueva York. Oppenheimer, Andrés. *“Ojos Vendados. Estados Unidos y el negocio de la Corrupción en América Latina”*. Editorial Plaza y Janés. México, 2001. pp. 240-241 y 254-273.

el suyo, llevándose con él una pequeña facción del PRI. En 1988 Cárdenas encabezó la campaña presidencial de oposición más exitosa conocida hasta esa fecha, perdiendo las elecciones en medio de un contexto enturbiado con las sospechas de fraude electoral.³³

Las elecciones de 1988 constituyeron un parte-aguas en la historia política mexicana, marcando un cambio radical en la dinámica política del país. Por primera vez en la historia contemporánea, el aparato político del PRI estaba bajo la presión intensa de producir una victoria a toda costa o enfrentar la desintegración. Dentro del contexto de una crisis económica, una división interna en el partido y una carrera muy competida por la presidencia, el PRI logró mantener el control de la presidencia de la república y la mayoría del congreso en julio de 1988. El conteo oficial, mismo que mostró a Salinas ganando por mayoría con el 50.7% de los votos, fue cuestionado debido al retraso de una semana en el conteo computarizado de los votos (la caída del sistema), y a la avalancha de denuncias de irregularidades durante la jornada electoral a través de todo el país. A partir de ese año, los procesos electorales dejaron de cumplir la función ritual de validar socialmente las candidaturas oficiales a los puestos de elección popular, para comenzar a transformarse en espacios de lucha política y de debate.

Desde 1988, por lo menos, se generalizó en la sociedad mexicana el reconocimiento de que la dominación tradicional ejercida por el PRI como partido hegemónico ya no era viable en el país.³⁴ Como resultado, la nueva administración comenzó su periodo como una de las más impopulares en la historia del México contemporáneo.³⁵ Buscando por un lado darle credibilidad a su gobierno y, por otro, apaciguar la oposición, el entonces presidente Salinas de Gortari, aumentó las oportunidades para que políticos de oposición accedieran al poder tanto a niveles locales como estatales. Esta estrategia benefició principalmente al Partido de Acción Nacional (PAN), cuyas políticas económicas de libre mercado eran muy semejantes a las del grupo tecnócrata en el poder.³⁶ En 1989 el PRI “cedió” su primera gubernatura a un partido de oposición, al aceptar el triunfo del panista Ernesto Rufo Apel en el Estado de Baja California Norte.

Aunque la reforma electoral de 1990 creó instituciones y un marco legal contra el fraude electoral y otro tipo de abusos, también contenía una nueva fórmula para controlar los escaños del poder legislativo, haciéndole más difícil a la oposición la posibilidad de ganar asientos en la Cámara de Diputados. Esta ley altamente impopular fue modificada con la reforma de 1994, encaminada a las elecciones presidenciales del mes de agosto. Uno de los factores clave de la reforma fue la abolición de la Comisión Federal Electoral y su reemplazo por el Instituto Federal Electoral (IFE). Posteriormente, con la reforma de 1996 el IFE fortaleció su capacidad para funcionar como una Comisión Electoral apartidista.³⁷ Esta última reforma no fue más que un eslabón de un proceso democratizador que lleva años instalándose en el país. Al tratarse de un trayecto tan largo en el que han estado

³³ Wilson J., Carole (1998). op. cit. pp. 6-7.

³⁴ Curzio Gutiérrez, Leonardo. “*La Gobernabilidad en el México Contemporáneo*”, Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional (CIDOB). Barcelona, 1997. pág. 5.

³⁵ Institute for International Management. “*México: The 1988 Elections*”. Arizona State University West. August, 2001. pág. 1.

³⁶ Institute for International Management (2001). op. cit. pág. 2.

³⁷ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. “*La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General*”. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pp. 7-21.

involucrados tantos eventos y personas, se puede decir que el proceso democrático en México, por lo menos en el sistema electoral, es difícilmente reversible.

Tal y como trascendió a nivel internacional, tres importantes acontecimientos mancharon de dramatismo el año de 1994. Primero la rebelión zapatista, en la cual, un grupo de aproximadamente 2,000 campesinos encabezados por el Sub-Comandante Marcos, se levanto en armas demandando justicia social y la democratización del sistema político mexicano. Asimismo, durante el periodo anterior y posterior a las elecciones tuvo lugar una lucha cruenta entre las élites políticas y los diferentes grupos del país cuya primera manifestación, dos meses después del levantamiento chiapaneco, fue el asesinato del candidato del PRI a la presidencia mientras hacia campaña en la colonia Lomas Taurinas en la ciudad de Tijuana. A poco más de diez años de haber sido cometido el crimen, sigue existiendo la impresión de que magnicidio ha quedado en la penumbra. El último grave acontecimiento tuvo lugar el 28 de septiembre con el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, ex secretario general del PRI.

Al terminar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el ex-presidente dejó su cargo acusado por la opinión pública de haber constituido uno de los gobiernos más corruptos en la historia del México contemporáneo, así como, de ejercer el poder público para beneficio personal, familiar y de quienes lo rodearon durante su mandato, atribuyéndosele haber dejado al país en bancarrota.³⁸ La reacción social fue tal que se empezaron a vender mascaritas y piñatas con traje de preso, representando su imagen. Por otro lado, las caricaturas de la prensa lo describieron huyendo, en un bote cargado de manjares, mientras dejaba atrás un barco hundándose llamado México. Este fue un ejemplo más de una práctica de décadas, donde tener un cargo público implicó privilegio, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y nepotismo; confirmándose nuevamente la frase popular que dice “*vivir fuera del presupuesto es vivir en el error*”.³⁹

La Administración Zedillo rompió la histórica inmunidad tácita de que gozaban los ex presidentes mexicanos y su círculo más directo, al ordenar el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari como presunto responsable intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu. Salinas, a su vez, quebrantó el pacto de lealtad que los ex presidentes guardaban con los presidentes entrantes, por medio del cual se asumía la responsabilidad de los problemas sociopolíticos del país, claro está, sin que se fincaran responsabilidades administrativas o penales. Dentro de ese contexto, la ruptura de los códigos tradicionales en ciertas regiones del país y la aceptación de las nuevas realidades era ya evidente, sin embargo subsistían prácticas del pasado en algunos estados que hasta la fecha continúan mostrándose hostiles contra cualquier imposición modernizadora por parte del gobierno federal.

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) proclamó constantemente una presidencia republicana separada de las influencias históricas de su partido. Dichas promesas fueron cumplidas frecuentemente, al dejar decisiones que en otras épocas eran controladas desde

³⁸ Carrasco, Lucia. “*Posiciones Partidistas ante la Corrupción*”. Revista Asamblea, Volumen 1, Número 11. México, Diciembre de 1995. pág. 17.

³⁹ En México, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo fue juzgado Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, después de haberle sido encontradas numerosas cuentas multimillonarias, que jamás podrían corresponder a su nivel de ingresos como funcionario público. Reforma, México. “*Sentencian a ex socio de Raúl Salinas*”, 4 de Junio del 2001.

“los pinos” (casa de gobierno y residencia presidencial) en manos del congreso y renunciando a la facultad para nombrar a su sucesor. Las elecciones del 2000 acabaron con la hegemonía de 71 años de gobierno por parte del PRI, pero de igual forma con tres condiciones inalienables al presidencialismo mexicano: un gobierno unificado, una fuerte disciplina dentro del partido en el poder y el liderazgo del presidente de la república sobre su propio partido. Gracias a un proceso de más de diez años, México experimentó la transición de un régimen hiper-presidencialista al de un sistema presidencial.⁴⁰

Mientras México transita hacia un régimen más democrático, Vicente Fox tiene que enfrentarse a un congreso dividido y a un panorama político bastante complicado. Tras una lucha ardua y constante, tras cuatro años de haber tomado posesión como Presidente Constitucional, no ha sido posible acabar ni disminuir significativamente algunos de los problemas más graves del país. La fuerte oposición en el Congreso ha frenado las reformas de ley propuestas por el Presidente obstando así el crecimiento y desarrollo del país.

Cierto es que el Gobierno mexicano en los últimos años, ha redoblado esfuerzos en la lucha contra la corrupción. De hecho, fue en Mérida, México, el lugar donde se firmó el Convenio de las Naciones Unidas contra la Corrupción, lo que significó una prueba del enorme esfuerzo que instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de la Función Pública y la Procuraduría General de la República, realizaron para llevar al cabo las negociaciones congruentes con la aplicación de políticas públicas anti corrupción.

No se puede negar que la alternancia política en México es un factor útil e importante en el combate a la corrupción, pero no es suficiente por sí solo, sino que debe haber acciones en paralelo. Según Federico Reyes Heróles, *“el reto de combate a la corrupción no es exclusivamente administrativo o legal, sino también de orden educativo, ya que el cambio de actitud de la sociedad mexicana debe ir enfocado también al cambio en la actitud de civildad de la ciudadanía”*.⁴¹ De cualquier forma, las elecciones del 2000 abrieron las puertas para una mayor fiscalización de la actividad de gobierno, y el final del régimen hegemónico del PRI fue un paso significativo para una verdadera transición hacia la democracia. Más importante aún, el pueblo de México se ha percatado de que tiene el poder suficiente para afectar a sus gobernantes en las casillas electorales.

El sistema jurídico mexicano actual y la Reforma integral en proceso.

¿Qué implica un modelo acusatorio en el sistema penal?

Actualmente, aunque se presume que existe un sistema de “garantías procesales a los indiciados”, en la práctica existe un sistema “inquisitorio” donde el Ministerio Público (que depende el poder ejecutivo) investiga y finalmente acusa ante un juez a una persona por los hechos que se le imputan.

Antes de la constitución mexicana de 1917 (la actual), los jueces instructores, dependientes del Poder Judicial, iniciaban las investigaciones y, finalmente, acusaban al indiciado. Ello

⁴⁰ Dresser, Denise. *“México: From PRI Predominance to Divided Democracy”*. Center for Latin American Studies. University of California, Berkley. November 7th, 2001. pág. 2. <http://ist-ocrates.berkeley.edu:7001/Events/fall2001/11-07-dresser/paper.html>

⁴¹ Reforma, México. *“Ven Resultados en Dos Años en Información”*, 27 de Abril del 2002.

provocó que se argumentara que existía una persecución o inquisición en contra de quien se “presumía” responsable (nótese que la palabra “presunción” denota un juicio a priori sobre la culpabilidad de una persona) y que obviamente una parte (el juez instructor) se convirtiera en parte acusatoria y juzgador.

A partir de la Constitución de 1917, se estableció la independencia del Juez Instructor (ahora Ministerio Público) del Poder Judicial, pensando que existiría un sistema más acusatorio, más garantista. Los hechos no fueron tales.

Hasta hace apenas unos años el término “presunto responsable” se cambió por el de “probable responsable”, dando con ello un paso adelante a favor de un sistema de mayor cumplimiento de garantías.

Hoy día, el Ministerio Público (MP) investiga y acusa literalmente a una persona ante el juez, dando sus “elementos de consignación” para que éste (el juez) los tome en cuenta y, de no ser contradichos por el probable responsable, se le considere como delincuente. De hecho, los elementos de la consignación que el MP da al juez, los envía de forma “secreta”, es decir, sin que el investigado sepa cuáles son dichos argumentos (recordar que una orden de aprehensión nunca se le notifica al investigado por temor a que se sustraiga de la justicia). Ello deja clara una cosa: el sistema penal mexicano, además de formalista y por ende burocrático, es un sistema que “secciona” al probable responsable de sus garantías de audiencia y defensa. Como si se tratara de personas con menos derechos que otras, como si por el hecho de ser investigados debieran experimentar otra condición o trato ante la ley.

Los sistemas europeos marcan claramente la diferencia entre las etapas del proceso. Una cosa es hablar de una investigación y otra muy diferente de un juicio. Cuando la persona está bajo investigación se toman medidas pertinentes para evitar que las pruebas se destruyan, el investigado huya, o simplemente, que sea oculta la verdad que busca el que investiga.

En el juicio como tal, existe una parte una acusación clara, contundente y con medios “probatorios” para que el juez decida. El investigado conoce perfectamente los argumentos que se usan en su contra y, en la mayoría de los casos, salvo que se trate de hechos muy graves, estando en libertad se defiende.

En México, puede llegarse al absurdo de cometer un atropello y luego de remendarlo. Ejemplo de ello sucede cuando alguien es privado de su libertad (so pretexto de medida cautelar) mientras se investiga y luego se decide la culpabilidad.

Actualmente se está proponiendo una “verdadera reforma” donde se contemple un nuevo sistema “acusatorio”. Para ello deberemos tomar en cuenta lo que se entiende por “acusatorio”:

Los principios penales reconocidos internacionalmente son, entre otros:

- a) La relevancia de la acusación
- b) La imparcialidad del juez
- c) La presunción de inocencia y;
- d) El esclarecimiento judicial de los hechos, así como los siguientes principios rectores del proceso penal:

La Oralidad.- consiste en el predominio de la palabra hablada, y se traduce en aportar elementos en el juicio de forma directa y oral, mismos que servirán como fundamento para la sentencia.

La Inmediación.- implica que el juzgador y los sujetos procesales se encuentren presentes para contraponer sus pretensiones sobre la litis que anima el proceso.

La Publicidad.- consiste en que las diligencias y las audiencias se realizan de manera pública. Así, las partes tienen conocimiento recíproco de los actos procesales de la contraparte, además da lugar a que las decisiones de los jueces sean transparentes.

La Contradicción.- implica el equilibrado enfrentamiento de pretensiones entre las partes en el desahogo de las pruebas.

La Concentración y la Economía Procesal.- se garantizan al substanciarse el proceso, por regla general, en una sola audiencia.

La propuesta de reforma al sistema judicial mexicano, busca ampliar la transparencia de los procedimientos, establecer igualdad entre las personas y por ende, romper viejos esquemas que burocratizaban, alentaban y entorpecían el sano desarrollo de la justicia, creando un ambiente propicio para la corrupción.

Actualmente es el artículo 20 de la Constitución mexicana el que da sustento al proceso penal acusatorio. Una reforma propiciaría la unificación de los sistemas procesales de la Federación y de las entidades federativas en uno de tipo acusatorio.

La piedra angular de todo proceso penal acusatorio es el reconocimiento y respeto de uno de los derechos humanos de mayor importancia, el derecho a la presunción de inocencia; toda persona a quien se imputa la comisión de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe legalmente su culpabilidad. (Hoy por hoy parece ser lo contrario. Por ejemplo en el delito de “enriquecimiento ilícito” donde hay que demostrar la “licitud” de los bienes excedentes del patrimonio, cuando debería ser el Estado quien compruebe la ilicitud de dichos bienes).

Al plasmarse como garantía individual, todas las leyes federales y locales deberán adoptar el principio de presunción de inocencia, obteniendo como resultado un sistema de justicia penal realmente garantista y democrático.

Se propone reformar la ley, a efecto de contemplar expresamente la presunción de inocencia, en aras de precisar la obligación de todas las autoridades de respetar el derecho humano en comento.

No obstante lo anterior, no habrá que perder de vista que la implementación del sistema acusatorio dará lugar a que el número de asuntos para consignar al juez aumente; toda vez que la serie de formalismos que se requieren actualmente en nuestro sistema penal se verán eliminados, dando a la acusación un lugar predominante.

Ahora bien, la reforma no sólo pretende implementar el sistema acusatorio, si no también reducir los casos en los que se aplique la prisión como medida cautelar. Esta situación será

compensada con la nueva lógica de la verdadera presunción de inocencia, al reducir los casos en que los imputados estén sujetos a prisión preventiva.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que habrá más consignaciones del MP, también lo es que ello podrá saturar la capacidad del poder judicial para atender dichos asuntos.

Sin embargo, en la Iniciativa se propone “optar por la aplicación reglada de diversos criterios de oportunidad como excepción a la obligación ministerial de investigar y perseguir los delitos hasta la sentencia, como ordena el tradicional principio de legalidad”, situación que, no queda del todo clara y que lejos de esclarecer un procedimiento, lo vuelve opalescente. Veamos:

La Iniciativa propone suprimir de la ley la facultad del Ministerio Público de oponerse al otorgamiento de la libertad bajo caución en los delitos no graves y, con ello, potenciar el principio de presunción de inocencia.

Sobre los “criterios de oportunidad”, la doctrina ha asignado dos objetivos primordiales a su aplicación:

A) La descriminalización de hechos punibles, con la finalidad de evitar la aplicación del poder del Estado donde otras formas de reacción frente a la conducta reprochable pueden alcanzar mejores resultados; formas consistentes en la adecuación social del hecho, la culpabilidad mínima del autor y, siempre, la ausencia de prisión preventiva, y

B) La eficiencia del sistema penal a través de la denominada “Justicia Alternativa” y de mecanismos autocompositivos (arbitrajes, amigable componenda, sanciones con visión socio-cooperativas).

Este último objetivo es el que adopta la Iniciativa de reforma, reconociendo la “madurez ciudadana” para solucionar los conflictos sociales en que se ve inmersa, con el objeto de permitir la focalización de los esfuerzos de las autoridades, únicamente en aquellos asuntos que lesionan gravemente la vigencia del Estado de Derecho.

Se propone adicionar un párrafo a la ley, a efecto de que el Ministerio Público de la Federación y el Juez, puedan aplicar los criterios de oportunidad que fomenten la justicia restaurativa y la recomposición social en los términos que marque la ley.

Uno de los postulados del modelo acusatorio es la vigencia del principio de presunción de inocencia, situación que repercute en la utilización de términos acordes con dicho principio; es por ello que en la Iniciativa se considera necesario modificar todas las referencias que la Constitución hace al inculpado o indiciado, en aras de establecer un concepto genérico, denominándolo “imputado”, de tal suerte que sea la legislación secundaria la encargada de definir el concepto en el estado procesal correspondiente.

Se propone la modificación de la norma, con la finalidad de sustituir la figura del “auto de formal prisión” por la de “auto de formal procesamiento”, atendiendo a que aquélla no es acorde con el derecho del imputado a ser considerado inocente hasta que se dicte una sentencia condenatoria que determine su responsabilidad penal.

Por otro lado, a lo largo de la historia de nuestro país una de las figuras jurídicas que ha tenido mayores críticas en su funcionamiento es la “confesión del imputado fuera de sede judicial”, este nuevo modelo de corte garantista exige no correr riesgos innecesarios en la protección de los derechos del imputado, ya que como quedó asentado en su oportunidad, el sistema se basa en la imparcialidad del juez, razón que anima a suprimir la procedencia de las confesiones extrajudiciales o ante el Ministerio Público.

En la Iniciativa se considera importante proponer una reforma integral a la ley, donde el imputado, la víctima o el ofendido disfrutarán de los derechos que ahí se enuncian, término que en la propia Iniciativa se estima más adecuado que el de “garantías” que actualmente se menciona en el proemio de tal precepto, en virtud de que los derechos emanan de la propia naturaleza humana, que son inmanente a ella y, en esas circunstancias, la persona los disfruta como tal, máxime dentro de un proceso penal.

Se reestructura así, todo el Apartado A del artículo 20 de la constitución mexicana, a fin de establecer en orden de importancia los derechos del imputado. De esta manera, el principio de presunción de inocencia queda como primer supuesto, pues es el eje central del derecho penal garantista y del sistema jurídico que se adopta y da sustento a los demás principios. Igualmente se protege el derecho del imputado a gozar de su libertad y solamente en casos excepcionales de conformidad con la ley aplicable, se podrá restringir aquélla.

También se propone reformar diversas fracciones del Apartado B del mismo artículo 20, con objeto de que la víctima goce también de los derechos indispensables para que se haga efectiva la justicia. Tal es el caso de recibir asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado; que puede provenir del Ministerio Público, con la finalidad última de que se garantice la reparación del daño.

Reconociendo la vulnerabilidad de los niños víctimas de delito y la conveniencia de adaptar los procedimientos, con la finalidad de adecuarlos a sus necesidades especiales para declarar en calidad de testigos, también se propone una reforma en ese sentido.

La reforma propuesta es en el sentido de establecer de manera general, que cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad o no puedan comprender el significado del hecho, no estarán obligados a carearse con el inculpado, sin importar el o los delitos de que se trate. Actualmente, esta protección está limitada a los delitos sexuales y a los menores de edad, sin abarcar a aquellas personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho

Si bien, la Iniciativa pretende abonar el terreno para la implementación de un sistema preponderantemente acusatorio, en ella no se soslaya que existen ciertos delitos cuya complejidad implica extremar los mecanismos de combate a su incidencia, es decir, la delincuencia organizada, misma que día con día cuenta con más y mejores recursos, de tal suerte que se ha convertido en un problema de seguridad nacional.

En consecuencia, se propone adicionar la ley a efecto de que se eleve a nivel constitucional la previsión de este tipo de delincuencia, pero sólo con la finalidad de evitar interpretaciones equívocas sobre el suficiente sustento de la ley secundaria y ésta se encargue de prever los casos en que se consideren de esta naturaleza los delitos, así como los términos y modalidades para su investigación y persecución.

Reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, así como creación de tribunales especializados en adolescentes y jueces de vigilancia de ejecución de penas.

En la Exposición de Motivos se señala que uno de los postulados más importantes para el funcionamiento del sistema acusatorio es la existencia de instituciones autónomas encargadas de la investigación y persecución de los delitos, que respondan al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político que trastorquen la tarea técnica de procurar justicia.

En este contexto, la Iniciativa considera oportuno concluir el camino andado en la búsqueda de la autonomía del Ministerio Público, al amparo de la figura de los organismos constitucionales autónomos.

Un organismo constitucional autónomo es aquel establecido en la Constitución, que no se encuentra ubicado o supeditado a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado.

Dichos organismos representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Los organismos constitucionales autónomos son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben independientes de los poderes clásicos, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.

Asimismo, son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Para ello, se propone la reforma a la ley, a efecto de prever la autonomía del Ministerio Público de la Federación, así como el de las entidades federativas, con excepción del fuero de guerra, mismo que rige para los delitos y faltas contra la disciplina militar, tal y como lo señala el artículo 13 constitucional, por lo cual, las propuestas de reforma sobre la Representación Social no incluyen al citado fuero.

En el ámbito Federal, ésta propuesta de reforma trae aparejada la modificación a la ley, a efecto de refundar al Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía General de la Federación, la cual, como organismo constitucional autónomo sustituirá a la actual Procuraduría General de la República.

La Fiscalía General de la Federación será un órgano que por disposición constitucional contará con autonomía presupuestaria y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Fiscalía conllevará una nueva forma de organización, misma que en su oportunidad, será puesta a la consideración del Congreso de la Unión, como parte de las reformas legales que conforman la Iniciativa de Reforma Estructural del Sistema de Justicia Penal Federal.

La Fiscalía General de la Federación, estará conformada por un Fiscal General de la Federación nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República. Durará cinco años en el encargo, con posibilidad de ser ratificado por un período igual.

También se prevé la existencia de Fiscales de Circuito que se encarguen de la investigación y persecución de los delitos en forma desconcentrada. Durarán cuatro años en el encargo con posibilidad de ratificación por una temporalidad similar, con la salvedad de que serán renovados escalonadamente.

Los Fiscales de Circuito serán propuestos por el Fiscal General de la Federación al Presidente de la República, para ser designados con ratificación del Senado.

El titular de la Fiscalía General de la Federación sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución (es decir, ni siquiera el propio Presidente de la República podrá removerlo). Los Fiscales de Circuito serán removidos en los casos y términos que señale la Ley correspondiente.

La Fiscalía General de la Federación, como un organismo constitucional autónomo, requiere dejar de desempeñar las tareas de representación de la Federación en todos los negocios en que ésta fuese parte, así como en los asuntos en que intervengan diplomáticos o cónsules generales.

La Iniciativa propone adicionar un apartado al artículo existente, a efecto de crear la Oficina del Abogado General de la Federación, a la que se transfieren las facultades antes referidas.

Complementariamente, en la Iniciativa se propone reformar la ley, con el objeto de facultar a la Oficina del Abogado General de la Federación a solicitar a la Suprema Corte, se avoque al conocimiento de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de Distrito dictadas en los procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia lo ameriten.

Aquí es importante mencionar que la figura del Abogado General existe ya en países como Francia o España. No obstante ello, es menester señalar que estos funcionarios (que requieren arduos exámenes de oposición) tienen un gran prestigio ante la sociedad y más aún, en la comunidad jurídica de los países a que pertenecen.

La Fiscalía Federal de la Federación mantiene las facultades que el artículo 107 otorga al Procurador General de la República, respecto a solicitar a la Suprema Corte de Justicia que ejerza sus facultades de atracción en juicios de amparo directos o en revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten; igual supuesto para denunciar las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados de circuito y para ser parte en los juicios de amparo, pues la nueva organización del Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía no impide que siga teniendo tales facultades.

Siendo el Ministerio Público de la Federación el Representante Social de la Nación, es indiscutible que deberá seguir facultado para ser parte en las controversias constitucionales que versen sobre intereses de la Federación; de ahí que en la Iniciativa se considera apropiado conforme a esa naturaleza representativa, que pueda promover dichas

controversias en contra del titular del Ministerio Público de alguna de las entidades federativas y aun en contra del Poder Ejecutivo.

La creación de la Fiscalía Federal de la Federación implica proponer reformas a diversos artículos que hacen referencia a la Procuraduría General de la República o al titular de la misma, por ello la Iniciativa propone modificar diversos numerales.

Se considera indispensable adecuar la regulación vigente que la Constitución prevé para el Procurador General de la República, para suprimir la figura del acuerdo del Presidente con dicho Procurador en el procedimiento para decretar la suspensión de garantías, en razón de que el Titular del Ejecutivo no puede condicionar el ejercicio de una de sus facultades constitucionales al acuerdo con el Titular de un organismo constitucional autónomo, como lo sería el Fiscal General de la Federación; sin embargo, en aras de no soslayar la importancia que reviste la participación de dicho servidor público como garante de la legalidad y la constitucionalidad, se pretende que en el procedimiento de mérito se recabe su opinión, al tiempo de que el Presidente de la República acuerde con el Abogado General de la Federación en igualdad con los titulares de las secretarías de Estado, toda vez que la Oficina del Abogado General de la Federación será una Dependencia del Ejecutivo Federal.

La Iniciativa propone modificar la ley, en aras de prever la facultad del Senado y, en su caso, de la Comisión Permanente de ratificar los nombramientos del Fiscal General de la Federación y de los Fiscales de Circuito, al tiempo de prever en el mismo ordenamiento la atribución del Titular del Ejecutivo Federal de hacer las designaciones correspondientes.

Resulta necesario y de suma importancia que la Reforma Estructural en materia Penal establezca un nuevo modelo de Ministerio Público que goce de plena autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, a nivel nacional, para lo cual, las procuradurías locales no deben encontrarse supeditadas al Poder Ejecutivo correspondiente.

Al efecto, en la Iniciativa se propone adicionar un apartado que regule los aspectos referentes al ejercicio del poder público de los Estados y a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, que estatuyan de manera uniforme a nivel local la figura del Ministerio Público y de su titular con las características propuestas para la Fiscalía General de la Federación, el Ministerio Público de la Federación y su titular.

Consecuentemente, también propone la Iniciativa que los titulares del Ministerio Público de los Estados y del Distrito Federal sean inamovibles por un periodo de cinco años, con posibilidad de ser ratificados en su encargo por un periodo igual, con la intención de lograr su plena autonomía de gestión, subsistiendo la posibilidad de separarlos en términos del Título Cuarto de la Carta Magna.

Dicha propuesta prescribe que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, situación que haría inconsistente la existencia de una policía ministerial dependiente de un organismo constitucional autónomo que, en su caso, estaría bajo el mando del Presidente de la República.

Por lo anterior, la propuesta contempla la previsión de la dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía, independientemente de la adscripción orgánica que la ley le otorgue a dicha corporación.

En la Iniciativa se reconoce que los cuerpos policíacos deben regirse por criterios objetivos y de alta profesionalización, razón por la cual la propuesta de reforma también contempla la autonomía técnica y operativa de la Policía.

A efecto de lograr un sistema de seguridad pública profesional y uniforme, la Iniciativa propone reformar la ley con la finalidad de señalar que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios se coordinarán en los términos que la ley general señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública profesional y uniforme en todo el país para cumplir con eficacia sus respectivas atribuciones en esta materia.

Otro mecanismo que se propone adicionar al artículo 21 constitucional para coadyuvar al mejoramiento del sistema de seguridad pública, es la previsión de la prestación de un servicio o trabajo a favor de la comunidad, como una sanción más al imputado por la violación a los reglamentos gubernativos y de policía.

En relación con las reformas al artículo 21, se propone que el Congreso de la Unión cuente con herramientas que le permitan establecer, de forma específica, atribuciones en materia de seguridad pública no sólo a la Federación, sino también a las entidades federativas y municipios, sin perjuicio de la facultad de las autoridades locales para legislar otras complementarias.

Esta propuesta persigue la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que conlleva una precisa y estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, de manera que no exista duplicidad de atribuciones o peor aun, funciones contradictorias, que generan conflictos competenciales injustificados en demérito de los niveles de cooperación y apoyo recíproco para combatir eficiente y eficazmente al enemigo común, la delincuencia.

Por otra parte, se propone en la Iniciativa reformar la ley en aras de dotar tanto a la Federación como a las entidades federativas, para que celebren recíprocamente convenios de colaboración que permitan a los sentenciados en un determinado fuero, compurgar su pena en establecimientos de readaptación social, a cargo de otro ámbito de gobierno.

Adicionalmente, la Iniciativa propone reformar el ordenamiento jurídico, en aras de prever la participación de las instituciones de procuración de justicia locales y de la Fiscalía General de la Federación como organismos constitucionalmente autónomos, en la celebración de los convenios de colaboración para la detención de imputados y la realización de cateos.

De igual manera, se establece en el propio ordenamiento que tratándose de extradiciones, el Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de su tramitación a través de la Dependencia que considere pertinente, pero que deberá coordinarse con la Fiscalía Federal de la Federación en esta materia.

Ahora bien, una Reforma al Sistema de Justicia Penal que se jacte de ser estructural, no puede dejar de lado el sensible incremento de la participación de adolescentes en la comisión de conductas delictivas, en mucho, derivado de la ineficacia de un sistema tutelar que considera a todos los menores infractores como inimputables y por ello, les ofrece un tratamiento clínico, como si fueran enfermos, situación irreal y ofensiva para sus derechos

humanos, que además es violatoria de sus garantías individuales, en específico las de carácter procesal.

Las teorías que consideran que los menores de edad no son capaces de conocer y comprender los alcances de la conducta delictiva han quedado superadas, toda vez que, por lo menos los adolescentes mayores de doce años de edad y menores de dieciocho, son plenamente capaces de conocer y querer las consecuencias del ilícito que realizan.

En consecuencia, en la Iniciativa se considera necesario prever la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases normativas y de coordinación a las que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el establecimiento y funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes. Aquí habrá que cuidar la debida atención a los incrementos presupuestales para mejorar la parte investigativa de la comisión de delitos, de atención a víctimas, de tratamiento de penas, de readaptación social, etc.

Cabe hacer hincapié en que el propósito de establecer la judicialización del sistema de justicia penal para juzgar a los mayores de doce y menores de dieciocho años, es que el mismo sea estructurado de tal manera que se les garanticen todos los derechos fundamentales que la Constitución otorga a los individuos, y operado por autoridades especializadas en adolescentes.

En virtud de que el proceso acusatorio requiere de un alto grado de profesionalización de quienes intervienen en el mismo, esta situación impacta en el derecho de defensa reconocido a nivel constitucional, por lo cual en la Iniciativa se considera necesario elevar a rango de garantía individual el derecho a contar con un defensor profesional certificado, -como si los de oficio no lo fueran de alguna forma- ya que a pesar de que se ejerza la profesión de licenciado en derecho, esto no garantiza que los litigantes tengan la capacidad técnica y ética en el desempeño de sus tareas de defensa, en el marco de la protección de uno de los valores fundamentales del hombre, como es la libertad. Asimismo, se estima de total importancia combatir de una buena vez y en el máximo ordenamiento legal, el flagelo constituido por el “coyotaje”.

Por ende, en este mismo jaez, la Iniciativa somete las siguientes propuestas concretas:

Garantizar que tanto a nivel federal como estatal, se regulen las bases que aseguren la libertad, capacidad y probidad de los abogados, a fin de asegurar a los gobernados la tutela jurídica para que cuenten con defensores de elevada calidad ética y profesional.

Establecer no sólo el derecho a una adecuada defensa, sino también a un defensor profesional certificado en los términos que marquen las leyes respectivas, al tiempo de suprimir la figura de la persona de confianza que ha dado lugar a los llamados “coyotes”. (Esto a su vez incrementará la burocracia y coste en los juicios para las partes procesales).

Incorporar la previsión del concepto “defensor público”, en contraposición al privado, aunado a que establece la gratuidad de la defensoría pública.

Por lo anteriormente expuesto, y a guisa de resumen, a continuación se presenta una breve síntesis temática de los temas que prevé la Reforma en comento, en lo que hace al sistema

judicial mexicano. Dicha reforma, deberá ser abordada en la exposición de forma ejemplificativa y somera para aducir la problemática del fenómeno de corrupción que pretende atacarse con las mismas, lo que no obstará a que se amplíe el contenido de la exposición a casos concretos y análisis de perspectivas.

Veinte puntos temáticos de la Reforma propuesta.-

1. Transformación del sistema actual inquisitivo al modelo acusatorio garantista.
2. Se propone cambiar todas las referencias al inculpado o indiciado por imputado.
3. Se expresa a nivel de derechos del procesado la presunción de inocencia.
4. Se busca reducir la prisión preventiva como castigo anticipado violatorio de la presunción de inocencia.
5. Se suprime valor probatorio a la confesión extrajudicial.
6. Se eleva a rango constitucional el derecho del imputado a contar con un defensor profesional certificado o, en su caso, a un defensor público gratuito.
7. Se incorpora el derecho del imputado a conocer los hechos delictivos que se le imputan desde el momento de detención.
8. Elevación a rango constitucional de los criterios de oportunidad que hagan posible el principio de economía procesal y los medios autocompositivos como la aplicación de la justicia alternativa (medios alternativos de justicia)
9. Establecer de manera general, que cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad o no puedan comprender el significado del hecho, no estarán obligados a carearse con el inculpado, sin importar el o los delitos de que se trate.
10. Se precisa que la delincuencia organizada será materia federal y los procedimientos de investigación, tramitación, sanción y ejecución será extraordinarios.
11. Se establece el sistema de justicia penal para adolescentes de doce a dieciocho años.
12. Se amplía el poder de legislar al Congreso de la Unión para asignar atribuciones específicas a la Federación, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública. Actualmente se establecen materias de coordinación.
13. Se anuncia habrá iniciativa de Ley General de Seguridad Pública que sustituya a la actual Ley General de bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
14. Se transforma la PGR en la Fiscalía General de la Federación como órgano constitucional autónomo.
15. Las procuradurías de justicia locales deben transformarse siguiendo los lineamientos de la Fiscalía General de la Federación.
16. Se crea la figura del Abogado General de la Nación, que será el representante de la Nación.
17. Se separa la policía auxiliar del MP en otra estructura con autonomía técnica y de gestión, aunque mantiene su dependencia funcional.
18. Se propone un sistema de seguridad pública homogéneo y estandarizado en cuanto al perfil de sus integrantes.
19. Se añade el trabajo y servicios a favor de la comunidad como sanción a la violación a los reglamentos de policía y buen gobierno; y
20. Se propone ampliar los convenios de intercambios de reos entre Federación y Estados.

Bibliografía:

Ferré Olivé, Juan Carlos. *“Corrupción y Delitos contra la Administración Pública”*. Ferré Olivé, Juan Carlos; Musco, Enzo; Almeida Cabral, Jorge, Kunicka-Michalska y Otros. *“Fraude y Corrupción en la Administración Pública. Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa Vol. III.”* Universidad de Salamanca, 2003. pág. 13.

- Malem Seña, Jorge F. *“El Fenómeno de la Corrupción”*. Laporta, Francisco J. y Silvina Alvarez, *“La Corrupción Política”*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pág. 71.
- Laporta, Francisco J. y Alvarez, Silvina. *“La corrupción política”*. Alianza Editorial, Madrid, 1997. pág. 19.
- Diez Picazo, Luis María. *“La criminalidad de los gobernantes”*. Biblioteca de bolsillo, Madrid, 2000. pp. 20-21.
- Aiolfi, Gemma & Pieth, Mark. *“How to Make a Convention Work: The Organization for Economic Cooperation and Development Recommendation and Convention on Bribery as an Example of a New Horizon in International Law”*. Fijnaut, Cirille and Huberts, Leo. *“Corruption, Integrity and Law Enforcement”*. Kluwer Law International. The Hague, 2002. pp. 350- 351.
- Huntington, P. Samuel. *“Modernization and Corruption”* Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael, *“Political Corruption: Concepts and Contexts”*. Transaction Publishers, 2002.
- Laporta, Francisco J. y Álvarez Silvina. *“La Corrupción Política”*. op. cit. pág. 20.
- Scott, James C., *“Corruption, Machine Politics and Political Change”*, Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael *“Political Corruption: Concepts and Contexts”*. Transaction Publishers. London, 2002. pp. 221-231.
- Huntington, Samuel P., *“Modernization and Corruption”*, Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael *“Political Corruption: Concepts and Contexts”*. Transaction Publishers. London, 2002. pp. 253-263.
- Garzón Valdés, Ernesto. *“Acerca del concepto de Corrupción”*. Laporta, Francisco J. y Alvarez, Silvina. *“La Corrupción Política”*, op. cit. pág. 62.
- Transparencia Internacional, América Latina y el Caribe (1996). op. cit. pág.
- Ai Camp, Roderic. *“Politics in México. The Decline of Authoritarianism”*. Oxford University Press. New York, USA, 1999. pág. 9.
- Morris, Stephen D. (1992). op. cit. pág. 40.
- Dow, James W. *“The Mexican Political System and the Promise of Reform”*. Oakland University. United States of America, 1995. http://www.oakland.edu/~dow/personal/papers/mexpol/mexican_political_system.htm
- Caciagli, Mario. *“Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada”*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996. pág. 18.
- Periódico “Reforma”, México. Diversos artículos y fechas.
- Alcántara, Manuel (1999). *“Sistemas Políticos de América Latina. Volumen II: México, América Central y el Caribe”*. Editorial Tecnos. Madrid, 1999. pág. 60.
- Wilson J., Carole *“Presidential Influence on Public Opinion in Mexico”*. University of North Carolina, 1998. pp. 3-4.
- Oppenheimer, Andrés. *“Ojos Vendados. Estados Unidos y el negocio de la Corrupción en América Latina”*. Editorial Plaza y Janés. México, 2001. pp. 240-241 y 254-273.
- Curzio Gutiérrez, Leonardo. *“La Gobernabilidad en el México Contemporáneo”*, Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional (CIDOB). Barcelona, 1997. pág. 5.
- Dresser, Denise. *“México: From PRI Predominance to Divided Democracy”*. Center for Latin American Studies. University of California, Berkley. November 7th, 2001. pág. 2. <http://ist-ocrates.berkeley.edu:7001/Events/fall2001/11-07-dresser/paper.html>
- Cruz García, José *„Estudio de la corrupción pública en México y su combate desde una perspectiva supranacional”* Trabajo de Tesina en la Universidad de Salamanca. Salamanca, España, junio de 2004.

Reseña Biográfica

Sandro García Rojas Castillo, casado, mexicano nacido en México Distrito Federal el 21 de octubre de 1974.

Egresado de la Universidad Latinoamericana en México, se tituló como abogado sustentando la tesis “Los principios rectores del procedimiento registral de la propiedad en el Distrito Federal”.

Ha realizado estudios de especialización en México y España en diversas materias, entre las que destacan, derecho Civil, Mercantil Notarial, Registral, Penal y Administrativo.

Cursó Masters especializados en delitos patrimoniales, justicia penal de menores y seguridad de bienes y personas, en el Centro de Estudios Superiores de Especialidades, en Madrid, España.

Ha sido profesor de Derecho Mercantil, Civil y Administrativo en la Universidad Latinoamericana del Distrito Federal y expositor en diversas Universidades mexicanas y españolas.

A partir de julio de 2001 y hasta la fecha se desempeña fue nombrado Agregado Adjunto de la Agregaduría Legal para la Unión Europea y suiza de la Procuraduría General de la República mexicana, encargado de temas de Cooperación Internacional, Extradiciones y Foros Internacionales.

Durante los años de 2001 al 2003 fue el representante de la Procuraduría General de la República ante las Naciones Unidas (sede en Viena) para negociar la Convención contra la Corrupción.