

La omnipresencia de la corrupción e impunidad en México

EDGAR CORTEZ MORALES*

En la actualidad, la corrupción es un tema omnipresente. Cuando hablamos de ella, la referencia son políticos que se ha aprovechado de su cargo para beneficio propio y de sus cercanos, así como de empresas que forman parte de los mismos circuitos de corrupción. La otra cara de la moneda es la impunidad, pues muy probablemente ninguno de ellos enfrentará consecuencias por sus tropelías.

Referencia obligada del tema es la Casa Blanca del presidente Enrique Peña Nieto.¹ Una propiedad de más de siete millones de dólares que, prácticamente, le regala Juan Armando Hinojosa, propietario de la empresa Higa, al presidente. Este empresario fue enormemente beneficiado por Peña Nieto cuando este fue gobernador del Estado de México y lo siguió siendo durante su presidencia.

La conclusión de esta historia es la impunidad, pues el presidente fue exonerado por su amigo y colaborador, Virgilio Andrade, entonces Secretario de la Función Pública.

* Es integrante del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), donde coordina la línea de trabajo sobre Seguridad Ciudadana y Justicia. De 2012 a 2016 fue integrante de la junta de gobierno del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. De 2004 a 2010 fue secretario ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. De 1998 a 2004 se desempeñó como director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh).

1. Aristegui Noticias. "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)", en *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre de 2014. Recuperado el 7 de julio de 2017, de <http://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

Otra referencia de corrupción son los exgobernadores detenidos o bajo investigación: Javier Duarte (Veracruz), Roberto Borge (Quintana Roo), Tomás Yarrington (Tamaulipas), César Duarte (Chihuahua), Fausto Vallejo (Michoacán), Andrés Granier (Tabasco), Rodrigo Medina (Nuevo León), Jesús Reyna (Michoacán) y Flavino Ríos (Veracruz). Todos provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A esta lista habría que sumar el caso del todavía gobernador de Nayarit, Roberto Sandoval Castañeda, y de Edgar Veytia, fiscal del estado, detenido en Estados Unidos acusado de narcotráfico.

En lo que toca al Partido Acción Nacional (PAN) aparecen los exgobernadores Guillermo Padrés (Sonora) y Luis Armando Reynoso Femat (Aguascalientes).

Parte de estos políticos están detenidos y otros bajo investigación. La gran interrogante es ¿cuáles de ellos efectivamente serán sancionados?

Estos nombres son la punta de un iceberg, pues la corrupción es asunto de redes y complicidades. Cada uno de estos personajes necesitó de integrantes de su gabinete, de empresarios que podrían beneficiarse y de instituciones de control omisas, para instaurar la corrupción como forma de gobierno.

Sin embargo, cuando se habla de corrupción se puede banalizar el tema diciendo que es un asunto cultural. Es el caso, de nueva cuenta, del presidente, quien ha calificado que la corrupción en México es cultural. Una visión de esta naturaleza puede tender a considerar que la corrupción es una especie de destino inexorable al cual debemos acostumbrarnos. Nada más lejos de la verdad.

1. CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La corrupción tiene muchas y diversas manifestaciones. Ofrecer una mordida para agilizar un trámite o evitar una multa, comprar bienes o servicios con sobreprecio, acordar previamente los términos de una adjudicación, usar información privilegiada para ganar una licitación, enriquecimiento inexplicable, desvío de recursos; simulación de com-

pra de bienes, sobornos, intercambio de favores, dinero ilegal en campañas políticas, instituciones públicas al servicio de la delincuencia organizada, y un largo etcétera.

A este fenómeno tan diverso y elusivo lo podemos definir como “el abuso del poder encomendado para el beneficio propio”.² El trabajo de Daniel Vázquez en la materia llama nuestra atención en cuanto a que existen diversos niveles de corrupción y es relevante tenerlos presentes.

La corrupción que supone la captura estatal; en este caso “el estado pierde la capacidad de tomar decisiones autónomas que busquen el bien común y es abiertamente cooptado ya sea por intereses económicos, por bandas criminales (especialmente en el estado a nivel de entidad federativa o municipio) o por la clase política misma para obtener ventajas personales”.³

A este nivel, podrían corresponder los casos de varios exgobernadores o la manera de funcionar de instituciones de seguridad o justicia. Recordemos las desapariciones de cinco jóvenes en Tierra Blanca, Veracruz, a manos de la policía estatal el 11 de enero de 2016.⁴ En este caso, la actuación de la policía, incluida la de su comandante, Alfonso Zenteno, fue en función de los intereses de la delincuencia organizada.

Otro nivel sería la corrupción administrativa, situación en donde el estado realiza sus procesos a través de actos corruptos. Ejemplos de lo anterior sería, de acuerdo con una investigación de Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad, la simulación de competencia entre dos empresas, lo que ha permitido a Carlos Peralta y su empresa IUSA,

2. Vázquez, Daniel (Coord.), Cardona, Luz & Ortiz, Horacio. *Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014*, CNDH, Ciudad de México, 2017, p.16.

3. *Ibidem*.

4. Milenio. “Cronología: la desaparición de los cinco jóvenes de Tierra Blanca”, en *Milenio Digital*, 25 de enero de 2016. Recuperado el 1 de julio de 2017, de http://www.milenio.com/policia/jovenes_desaparecidos_Veracruz-Tierra_Blanca_Veracruz-desaparecidos_o_671333068.html

conseguir contratos con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) por 11,833 millones de pesos.⁵

Mientras que el tercer nivel sería si la práctica de la corrupción es aislada o estructural.

La importancia de precisar qué entendemos por corrupción y distinguir sus niveles radica en que, a partir de ahí, se tiene que precisar el tipo de evidencia que se requiere y entonces es posible diseñar la estrategia adecuada para combatirla. Sin embargo, resulta bastante difícil medir la corrupción, pues es una práctica oculta y que busca no dejar evidencia.

En la actualidad, la medición de la corrupción se hace mediante la percepción que se tiene de la misma y, en algunos casos, se trata de cuantificar su costo e impacto. En el caso mexicano se pueden mencionar algunos estudios que dan cuenta de ello:

- El Índice de Competitividad Global 2015–2016 da una calificación de 4.3 sobre 7 a México y nos coloca en el lugar 57 de 144 países valorados.
- La Corporación Financiera Internacional, integrante del Banco Mundial, calcula que la corrupción en México alcanza el 9% del producto interno bruto (PIB).
- El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) considera que la corrupción cuesta al país 1,5 billones de pesos; es decir, 10% del PIB.
- El *Informe sobre el Clima de Negocios en el Mundo 2017*, del Departamento de Estado de Estados Unidos, califica a México como un país donde es muy común el pago de sobornos a funcionarios de gobierno.
- La Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala que las empresas pagaron 1,600 millones de pesos en actos de corrupción.

5. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. “El rey de los medidores de luz” [texto: Gómez Durán, Thelma]. Recuperado el 3 de julio de 2017, de <https://contralacorrupcion.mx/web/elreyde-losmedidores/>

A pesar que cada vez hay un mayor número de estudios sobre la corrupción, es necesario seguir trabajando en otros que se enfoquen en distintos tipos del fenómeno y tengan continuidad a lo largo del tiempo, para que permitan realizar comparaciones consistentes.

Ya mencionábamos, desde el título, que la contraparte de la corrupción es la impunidad. Esa seguridad de que no habrá consecuencia alguna en los casos de corrupción. La impunidad se define como:

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

En términos generales, la impunidad en México llega a un cifra de 99% de los delitos denunciados. Tomemos algunos datos del Índice Global de Impunidad de México 2016:⁷

- En México solamente se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos, por lo que la cifra negra en el país, desde 2013, alcanza un porcentaje no menor a 92.8% (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Envipe).
- Los mexicanos dicen que las dos principales razones por las que no denuncian son: la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad (Envipe).

6. Comisión de Derechos Humanos de la ONU. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* [E/CN.4/2005/102/Add.1], sección de Definiciones, parr.1, 8 de febrero de 2005.

7. Centro de Estudios sobre la Impunidad y la Justicia. *IGI-MEX Índice global de Impunidad México 2016*, UDLAP, Puebla, febrero de 2016.

- La razón de fondo que desincentiva a los ciudadanos a denunciar es que, el sistema que debe castigar los delitos, tiene profundos problemas estructurales y funcionales en las instancias de seguridad, justicia y derechos humanos.
- Del total de delitos consumados, solamente existe un 4.46% de sentencias condenatorias. Lo cual nos arroja una impunidad cercana a 95% de los delitos que fueron acreditados por la autoridad como consumados.
- La cifra anterior (delitos consumados), en perspectiva con la cifra negra (delitos que no fueron denunciados por los ciudadanos), arrojaría que la impunidad simple y llana, entendida como delito sin castigo, estaría en los márgenes de 99% en México. Es decir, menos de 1% de los delitos en México son castigados.

En lo que toca a investigaciones de corrupción, las cifras son igual de lamentables. “Si se toman tan sólo las denuncias de la ASF [Auditoría Superior de la Federación, presentadas] ante la PGR [...] En 16 años solo se presentaron 582 denuncias y solo hubo 21 consignaciones. Esto equivale a ¡3.6%!”.⁸

Por tanto, la impunidad es un ambiente sumamente propicio para prohijar la corrupción.

Otra relación que debe ser clave es entre corrupción y derechos humanos; al respecto, Daniel Vázquez identifica claramente esa relación en los siguientes términos:

- La primera relación es la solicitud de sobornos como condición del acceso a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos.
- La segunda relación es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a

8. Casar, María Amparo. “Corrupción”, en *Nexos* No. 468, diciembre de 2016, p.35.

los derechos. Un ejemplo sería el pago de un soborno a un supervisor de condiciones laborales [...]

- La tercera forma [...] se da cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. La disminución de recursos públicos se puede dar por medio del desvío o malversación de los mismos [...]

- La cuarta relación entre corrupción y la violación a derechos humanos sucede cuando estamos frente a la captura estatal. Lo que sucede en estos casos es la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas generando la privatización de lo público.⁹

En la actualidad, un reto importante es construir la evidencia de la relación entre estas tres dimensiones —corrupción, impunidad y violaciones a derechos humanos— para evitar que solo alguna de ellas predomine.

2. ¿QUÉ ESTAMOS HACIENDO EN MÉXICO?

La corrupción aparece como una de las principales preocupaciones de la sociedad y eso ha obligado a sus integrantes a realizar diversos esfuerzos para combatirla. Destaca la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Un grupo de organizaciones civiles y empresariales trabajaron denodadamente para lograr la aprobación de una reforma constitucional, la creación de nuevas leyes (cuatro) y la modificación de otras cinco para dar lugar al SNA. Estas son las piezas que lo integran:

9. Vázquez, Daniel, *op. cit.*, p.32

- Comité de Participación Ciudadana, integrado por seis personas que provienen de organizaciones civiles y la academia, cuya tarea será orientar al sistema en el propósito de efectivamente combatir la impunidad.
- Comité Coordinador del SNA, que deberá establecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre las instancias parte del sistema. Este comité está presidido por la representación del Comité de Participación Ciudadana y contará con un secretario técnico.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que tiene la función de imponer sanciones respecto de actos administrativos graves de los servidores públicos y la determinación de los pagos por daños y perjuicios a la hacienda pública o las entidades públicas afectadas.
- Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuya tarea central será investigar las denuncias en la materia.
- Secretaría de la Función Pública, que será encargada, entre otras cosas, de dirimir las responsabilidades administrativas no graves de las que sean acusados los servidores públicos.
- Auditoría Superior de la Federación, la cual, ahora, podrá fiscalizar recursos que se están aplicando y no solo de años atrás.

El gran desafío será que el SNA funcione “como una red estatal interagencial integrada donde todos trabajan al unísono”.¹⁰

Esto no está resultando nada fácil. Luego de la denuncia del espionaje en contra de periodistas, personas defensoras de derechos humanos y activistas, realizada por *The New York Times* y el informe *Gobierno espía*,¹¹ la presidenta del Comité Coordinador, Jaqueline Peschard, presentó, el 3 de julio de 2017, a los integrantes del Comité Coordinador del SNA la propuesta para realizar un exhorto a las autoridades involu-

10. *Ibidem*, p.38.

11. El informe se puede consultar en: <https://r3d.mx/blog/>

cradas para que informaran sobre el *malware* Pegasus. El resultado fue de cinco votos en contra de la propuesta.¹² Tenemos que entender, con realismo, que el sistema está integrado por funcionarios más proclives a proteger a las instituciones que a someterlas a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

En el campo de la sociedad civil, también existen esfuerzos, como es el caso de la Plataforma contra la Impunidad y la Corrupción, que se define como “un colectivo amplio formado por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, organizaciones anticorrupción, académicos, periodistas y personas interesadas en acabar con la corrupción e impunidad estructural que existe México”.¹³

Este colectivo sostiene, a partir del conocimiento de experiencias como las de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), que en México se necesita considerar seriamente el pedir apoyo a la comunidad internacional para que acompañe a nuestras instituciones y se les apoye en el combate efectivo de la corrupción, impunidad y las violaciones de derechos humanos.

La corrupción y la impunidad son algunas de las principales preocupaciones en México. Ahora, el objetivo será convertir su combate en la principal tarea de la sociedad civil y de la sociedad en su totalidad.

12. Aristegui Noticias. “Espionaje particularmente grave pero no quisieron pronunciarse en sistema anticorrupción: Peschard” [video], en *Aristegui Noticias*, 4 de julio de 2017. Recuperado el 7 de julio 2017, de <http://aristeguinoticias.com/0407/mexico/espionaje-particularmente-grave-pero-no-quisieron-pronunciarse-en-sistema-anticorrupcion-peschard-video/>

13. Véase el apartado “Quiénes somos” en el sitio web de la Plataforma Contra la Impunidad y la Corrupción: <http://plataformacontralaimpunidad.org/>