

Presentación

La transición democrática de nuestro país ha sido un proceso lento y tortuoso, no hemos resuelto problemas estructurales, y aun cuando en el discurso las autoridades celebran el cambio, la apertura y la transparencia, la realidad nos muestra algo muy distinto. Sigue existiendo la impunidad, la corrupción y un *Estado capturado*, que no gobierna para todos, sino para unos cuantos.

Así, Joel Hellman¹ y Daniel Kaufmann² con relación al Estado capturado en las economías en transición, han dicho que:

... la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos *captura del Estado* (...) Esta influencia

¹ Especialista principal en el Grupo del Sector Público de la Oficina Regional de Europa y Asia Central del Banco Mundial.

² Director del Grupo de Gobierno, Regulación y Finanzas del Instituto del Banco Mundial.

indebida genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico. Dado que estas empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser sólo un *sin-toma*, para convertirse en una *causa fundamental* de la mala gestión de gobierno. Desde esta óptica, la economía queda atrapada en un círculo vicioso en el cual las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente.³

Por lo anterior, la transición a una legislación que regule y sancione el financiamiento ilegal de campañas ha encontrado gran oposición, pues es ésta una de las principales formas en que se captura a un Estado, y a ese círculo vicioso a que se refieren los autores citados, se enlaza el de la impunidad de los actos de corrupción, que no genera otra cosa que más actos de corrupción.

Ahora bien, el círculo virtuoso que rompe con esos vicios no es otro que la verdadera democratización, el imperio de la ley y por supuesto la aplicación efectiva de las sanciones a aquellos que la infringen, todo ello por medio de la defensa de los derechos humanos, lo cual ha sido reconocido desde la última década del siglo pasado, pues tenemos por ejemplo que en el discurso de apertura del Seminario Internacional “Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos” se estableció lo siguiente:

...a mayor perfección democrática, mayor capacidad de sanción para los violadores de derechos humanos. En consecuencia, desde esta perspectiva, la denuncia de la impunidad debe ser comprendida como la mejor defensa de la democracia y, la superación de todas las formas de impunidad son su perfeccionamiento.

(...) Sabemos también que la impunidad conspira contra las orientaciones éticas y los valores más apreciados por los seres humanos, por

³ Joel Hellman y Daniel Kaufmann, “La captura del Estado en las economías en transición”, en *Finanzas & Desarrollo*, vol. 38, núm. 3, septiembre de 2001, p. 31.

todos nosotros, por la sociedad toda; constatamos que socializa la perversa idea de que todo está permitido y que los delitos más graves no merecen castigo, fomentando así la anomia generalizada y la corrupción en los más variados ámbitos de la vida social...⁴

De igual manera, la obligación del Estado de garantizar el combate a la impunidad, según lo estableció la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de la ONU,⁵ implica el respeto del derecho a saber, es decir, conocer la verdad, que esa verdad forme parte de su historia; así como el derecho a la justicia, que supone que se conozca quiénes son los responsables y se les sancione; y finalmente, que el Estado garantice la no repetición de dichas conductas.

En este sentido, tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido que en caso de violación de derechos existe el derecho a la verdad,⁶ que se realiza mediante la investigación de las conductas ilícitas por parte de las autoridades responsables y el derecho a la reparación del daño que puede ser inclusive *in integrum*.

Así en el caso *Tibi vs. Ecuador*, la Sentencia de 7 de septiembre de 2004 expresamente señala que:

⁴ Fabiola Letelier del Solar, Discurso de apertura del Seminario Internacional “Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos”, Santiago de Chile, diciembre de 1996.

⁵ Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, ONU. “La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)”. Informe final elaborado y revisado por M. Joinen en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.

⁶ Así en el caso Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Blanco Romero y otros *vs.* Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005 / La corte señala “62. La Corte no estima que el derecho a la verdad sea un derecho autónomo consagrado en los artículos 8, 13, 25 y 1.1 de la Convención, como fuera alegado por los representantes, y por lo tanto no homologa el reconocimiento de responsabilidad del Estado en este punto. El derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento. *Cfr.* Caso de las hermanas Serrano Cruz. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C, no. 120, párr. 62; Caso Masacre Plan de Sánchez. Reparaciones (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C, no. 116, párr. 97; y Caso Tibi. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C, no. 114, párr. 257.

256. Este Tribunal se ha referido en reiteradas ocasiones al derecho que asiste a las víctimas y sus familiares de conocer lo que sucedió y saber quiénes fueron los agentes del Estado responsables de los hechos. La Corte ha señalado que “la investigación de los hechos y la sanción de las personas responsables, [...] es una obligación que corresponde al Estado siempre que haya ocurrido una violación de los derechos humanos y esa obligación debe ser cumplida seriamente y no como una mera formalidad”.

257. La víctima de violaciones de derechos humanos y sus familiares, en su caso, tienen el derecho de conocer la verdad. En consecuencia, las víctimas en este caso tienen derecho de conocer quiénes fueron los responsables de la detención ilegal y arbitraria, la tortura y la violación al debido proceso y a las garantías judiciales en agravio del señor Daniel Tibi. Este derecho a la verdad ha sido desarrollado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su reconocimiento puede constituir un medio importante de reparación.

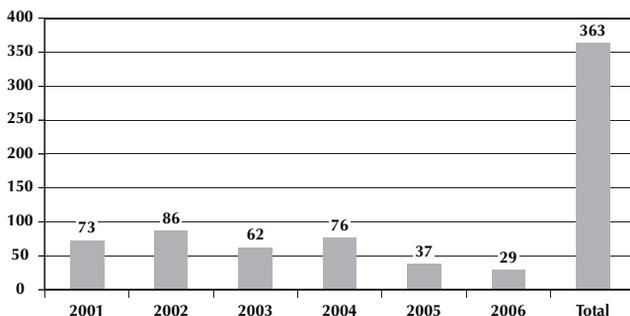
En relación con los derechos de los mexicanos a la tutela efectiva contenida en el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, cabe advertir lo siguiente: tal como sostiene la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de garantizar que los derechos se aplican es del Estado. Dichos derechos humanos no sólo deben estar establecidos formalmente, sino que debe existir un procedimiento específico para tutelar los derechos, y éste debe además tener efectividad.

Es por ello que es obligación del Estado mexicano, es decir, de los tres poderes federales, garantizar el respeto a los derechos de los habitantes de nuestro país. Obligación que no se está cumpliendo si observamos los resultados del informe de avance nacional sobre la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, rendido por México a la Oficina de Cooperación Jurídica de la Organización de Estados Americanos.⁷ El Ejecutivo Federal informó que durante el periodo de gobierno de Vicente Fox Quesada (2001-2006), se iniciaron averiguaciones previas contra 784 servidores públicos, de los cuales sólo fueron enjuiciados 363, es decir, 46 por ciento, y de

⁷ Consúltese: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/mex.htm>>.

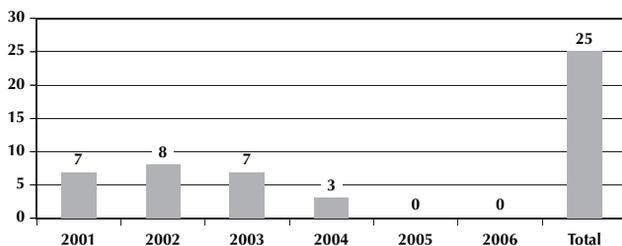
éstos, sólo 25 fueron sentenciados, lo que representa tres por ciento del total de averiguaciones previas iniciadas.

Servidores públicos enjuiciados durante el gobierno de Vicente Fox Quesada



De esos servidores públicos, sólo 25 fueron sentenciados.

Servidores públicos sentenciados durante el gobierno de Vicente Fox Quesada

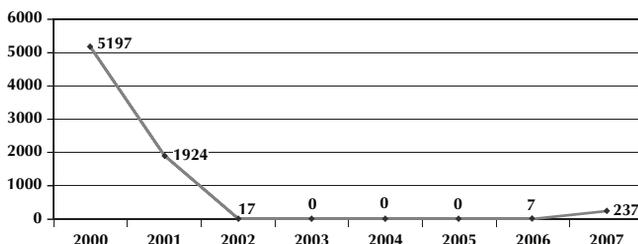


En el caso de los procedimientos administrativos seguidos en contra de los servidores públicos, las cosas no son tan diferentes.

Por ejemplo, durante el gobierno de Vicente Fox, las sanciones a servidores públicos relativas a sus declaraciones patrimoniales⁸ fueron las siguientes:

⁸ Datos tomados del anexo estadístico del primer informe de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

*Sanciones administrativas impuestas por irregularidades
en la declaración de situación patrimonial durante
la administración de Vicente Fox Quesada*



Lo anterior también significa que muy pocos casos de corrupción incoados por la Secretaría de la Función Pública se convierten en procedimientos penales. Ello es así, porque existe alta probabilidad de que una sanción administrativa impuesta por esa dependencia, sea declarada nula por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por todo lo anterior, tomamos la determinación de realizar un foro que tratara este tema; en él participaron expertos internacionales que han diseñado, aplicado o evaluado políticas públicas en materia de combate a la impunidad y la corrupción como Edgardo Buscaglia, Carlos Castresana y André Cuisset, quienes compartieron sus experiencias desde diferentes perspectivas y nos proporcionaron información valiosa para evaluar cuáles son nuestras materias pendientes, mediante la presentación de un abanico de prácticas internacionales que han tenido buenos resultados en otros lugares del mundo.

Esperamos que esta publicación se convierta en una herramienta para el diseño de reformas legislativas con el propósito de transitar hacia un Estado constitucional de derecho, en el que impere la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Dip. Claudia Cruz Santiago
Junio de 2008