

I. COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y
RECONSTRUIR LA SEGURIDAD PÚBLICA



INTEGRIDAD COMO EL PILAR DE UNA ECONOMÍA SÓLIDA



Max Kaiser

@MaxKaiser75

Director de Anticorrupción, IMCO

Crear riqueza a través de los negocios es el pilar de una economía sana y productiva. Para que la economía de mercado funcione se requieren reglas del juego aplicables a todos sus participantes. Durante la mayor parte del siglo XX esas reglas se concentraban en las acciones externas de las empresas: actos que los vinculaban con otros entes privados o con entidades del gobierno. Lo que sucediera en su interior era un asunto privado e inclusive protegido por el sistema legal.

Sin embargo, después de varios escándalos de corrupción como los que involucraron a empresas como Enron¹ o Siemens² el mundo se dio cuenta del alto costo económico y social que pueden provocar las empresas que cometen actos de corrupción como una práctica interna y generalizada de negocios.

Enron, una firma multinacional energética norteamericana, fue llevada a la bancarrota por sus administradores que, entre otras cosas, cometieron fraude contable, lavado de dinero, tráfico de información confidencial y conspiración. La empresa desapareció y sus accionistas perdieron más de 70 mil millones de dólares. La cara visible en el juicio fue el CEO de la compañía, Jeffrey Skilling. Skilling inicialmente fue condenado a 24 años de prisión y una multa de 183 millones de dólares. Tras ser escuchado su caso por la Suprema Corte de Justicia, su sentencia fue reducida a 14 años, y la multa a 45 millones de dólares, considerando que la disposición que obliga a otorgar servicios de manera honesta ("Honest services fraud statute", Código Criminal, Artículo 18, sección 1346) solo cubría ciertas conductas cometidas por Skilling.³

1. Richard A Oppel Jr. y Kurt Eichenwald. "Enron's collapse" *The New York Times* (2002) <http://www.nytimes.com/2002/01/16/business/enron-s-collapse-overview-arthur-andersen-fires-executive-for-enron-orders.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

2. Cary O'Reilly y Karin Matussek. "Siemens to Pay \$1.6 Billion to Settle Bribery Cases" *Washington Post* (2008) <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/15/AR2008121502926.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

3. Investopedia. "Enron Scandal: The Fall of a Wall Street Darling." Investopedia,

En el caso de Siemens, tras una investigación que descubrió sobornos operativos a gran escala en la consecución de contratos con gobiernos en países en vía de desarrollo, la empresa fue sancionada en Estados por el Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés) por una cantidad 800 millones de dólares, desagregada en una multa de 450 millones y una renuncia de utilidades por 350 millones.⁴

Después de estos grandes escándalos la política interna de las empresas se convirtió así en un asunto que preocupaba al orden jurídico, como en distintos momentos de la historia se reguló la parte laboral, la mercantil y la fiscal: para cuidar el orden social.

Las enormes pérdidas financieras, los altos costos económicos y humanos de los procesos judiciales, pero, sobre todo, el costo derivado de la mala imagen que estos escándalos ocasionaron, generó toda una nueva área jurídica, de conocimiento y de estrategia empresarial en el mundo desarrollado. Se trata de un conjunto de medidas sencillas y lógicas que traen enormes beneficios en el mediano y largo plazo en aquellas empresas que se rediseñan desde adentro, con base en criterios holísticos de integridad.

9 Sept. 2017, www.investopedia.com/updates/enron-scandal-summary/ (Consultado el 10 de octubre de 2017). Kristen Hays and Anna Driver. "Former Enron CEO Skilling's Sentence Cut to 14 Years." *Reuters*, (2013), www.reuters.com/article/us-enron-skilling/former-enron-ceo-skilling-sentence-cut-to-14-years-idUSBRE95K12520130621 (Consultado el 10 de octubre de 2017). Shaheen Pasha. "Ex-Enron CFO Andrew Fastow Faces 10 Years in Prison." *CNNMoney*, (2006) www.money.cnn.com/2006/09/21/news/newsmakers/enron_fastow/index.htm?postversion=200609211. (Consultado el 10 de octubre de 2017). Josh Friedman "Another Big Bank Settles Enron Suit." *Los Angeles Times*, (2005), www.articles.latimes.com/2005/jun/15/business/fi-enron15. (Consultado el 10 de octubre de 2017)

4. Cary O'Reilly and Karin Matussek. "Siemens to Pay \$1.6 Billion to Settle Bribery Cases." *The Washington Post* (2008) www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/15/AR2008121502926.html. (Consultado el 10 de octubre de 2017)

En las democracias desarrolladas, el tema de integridad de las empresas tiene por lo menos dos décadas en construcción. Este concepto, también conocido como “*compliance*” se refiere al conjunto de políticas, medidas, procesos, herramientas y estructuras internas que pueden implementar las empresas para prevenir, detectar y sancionar actos ilegales, fraudes económicos y actos de corrupción. Incorpora una serie de esfuerzos para poner la casa en orden, y al mismo tiempo sirve para ubicar y minimizar los riesgos de corrupción.

Poner la casa en orden es una forma de evitar riesgos, pero también una forma de crear valor a través de la integridad. Los principales socios comerciales de México cada vez más internalizan la idea de que “Clean Business is Good Business” (un negocio limpio es un buen negocio).

En México, empieza a difundirse la importancia del *compliance* en el desarrollo de un modelo de negocios. En México, como en el resto del mundo, la corrupción ocurre en la interacción entre actores de los sectores privados y públicos. La Encuesta Global de Fraude de Ernst & Young (EY) arroja que 82% de las compañías mexicanas considera que las prácticas de soborno y corrupción ocurren de manera común al interior de las organizaciones. Este indicador resulta alarmante al conocer que a nivel global el porcentaje alcanza apenas 39%. Además 34% de las compañías mexicanas recurre a prácticas como ofrecer viajes, conciertos o entradas a eventos deportivos para lograr negocios.

De acuerdo con los 2 mil 800 altos ejecutivos de 62 países sondeadas por EY, 70% de las firmas que opera en México justifica maquillar o modificar estados financieros para llegar a cifras contables, principalmente los cálculos de valuación y determinación de reservas.⁵

Es así como los pactos ilegales a través del soborno, las redes políticas y relaciones con grupos de poder parecían ser más importantes para las empresas que la capacidad de ofrecer bienes y servicios de calidad y a precios competitivos.

Es por esto que uno de los grandes cambios de paradigma derivado del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción fue la inclusión de las personas morales en el régimen de responsabilidades administrativas, y como responsables de actos criminales en el Código penal Federal. Con ello se reconoce finalmente que la corrupción suele tener por lo menos dos lados, dos actores. Y aunque se trata de actores con naturaleza jurídica y funciones sociales distintas, ambos tienen la capacidad de poner en riesgo la integridad del Estado.

5. Ernst & Young “Encuesta Global de Fraude 2016” Ernst & Young (2016) <http://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation---dispute-services/ey-global-fraud-survey-2016> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas crea un régimen jurídico en el que las empresas pueden ser investigadas y sancionadas por autoridades administrativas. Pero también establece criterios para delimitar esa responsabilidad al reconocer como atenuante la existencia de una política interna de integridad. Se trata del nuevo régimen de *compliance* en México. Este texto se concentrará en esta Ley y el nuevo régimen que establece.

Riesgo y Confianza

Los crímenes económicos son un enorme riesgo para las empresas en el mundo, y por supuesto México no es la excepción. Según la Encuesta sobre Delitos Económicos 2016, realizada por Price Waterhouse Coopers,⁶ la prevalencia de dichos ilícitos en México es enorme. Los dos tipos de delitos más comunes en las empresas mexicanas son: malversación de activos (76%), seguido por sobornos y corrupción (21%). (Ver gráfica 1).

Como lo muestran las Gráficas 2 y 3, estos delitos generan enormes pérdidas económicas a las empresas, pero también daños colaterales de enormes proporciones. En la Gráfica 2 se muestra en porcentaje los diferentes rangos de daño en las empresas encuestadas, y en la Gráfica 3 se muestra el porcentaje de los tipos de daños causados. Como se observa, la ausencia de controles adecuados, y políticas claras de integridad, generan pérdidas anuales en las empresas que ascienden a más de un millón de dólares en 10% de las empresas encuestadas, entre cinco y 100 millones de dólares en el 3% y más de 100 millones en el 1%.

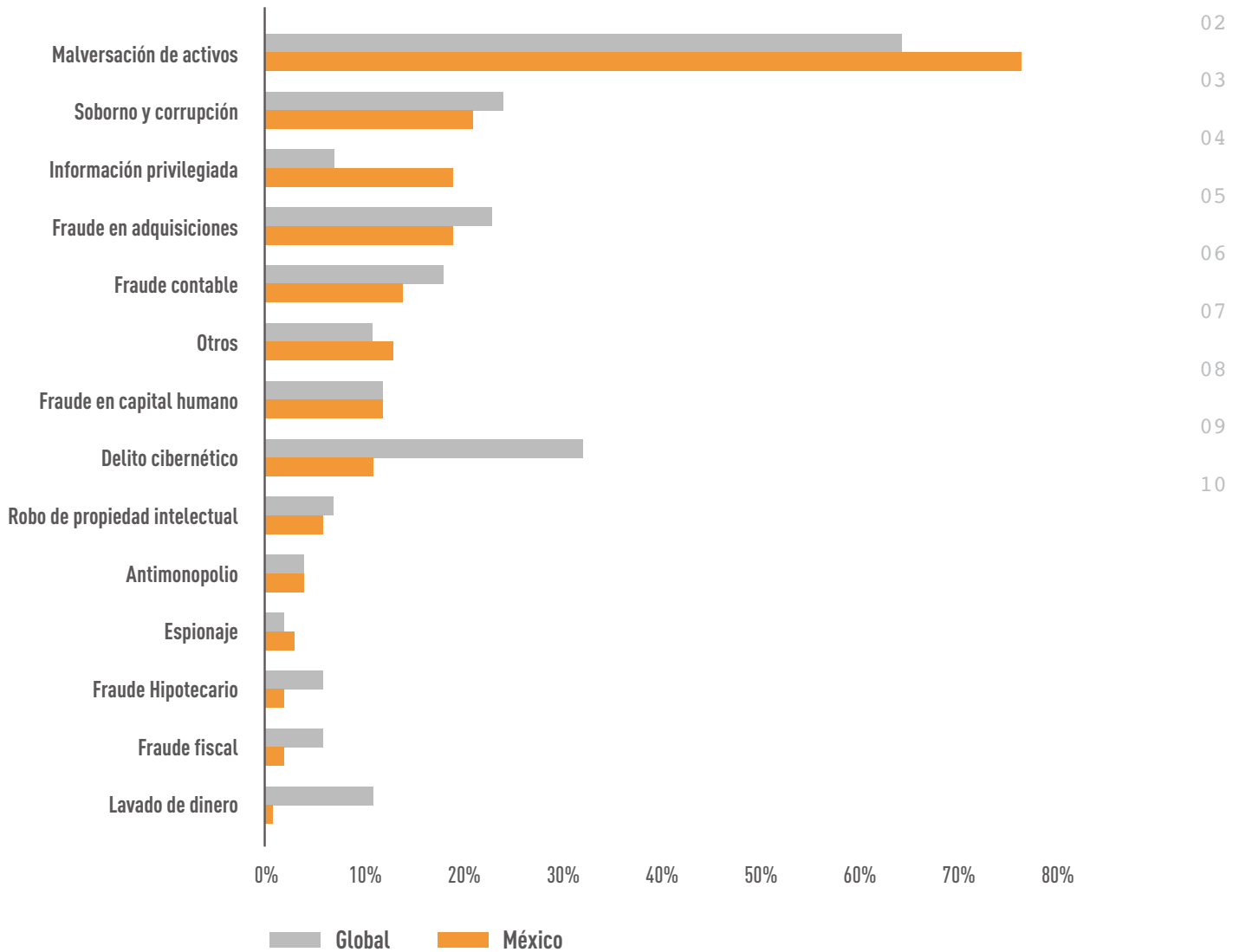
De acuerdo con este estudio, en México 64% de los delitos fueron cometidos por personas que laboran dentro de la empresa. Este dato es dos veces mayor al reportado en Estados Unidos, donde sólo 29% de los delitos fueron cometidos por personas internas.⁷ Esto sugiere un importante problema en las áreas de control interno y vigilancia de las empresas mexicanas. No sólo se carece del conocimiento básico sobre el tema de integridad, sino que también adolecen de estructuras precarias de control y vigilancia interna.

Pero no sólo se pierden oportunidades de negocio y crecimiento hacia el futuro. La confianza del público es un activo intangible que da valor a una marca. El riesgo de perder la confianza se

6. Price Waterhouse Coopers. “Encuesta sobre delitos económicos 2016- Suplemento México.” Price Waterhouse Coopers (2016). http://recursos.pwc.mx/hubfs/02Ebook_pdfs/20160322-gm-pub-gecsmx-2016-baja.pdf?hsCtaTracking=e8b1f29c-99ca-4cc3-ae0d-8198167d8c8c%7Cc5a892c2-3822-4aea-8b75-ecf8eadc6a1b (consultado el 13 de septiembre de 2017)

7. Price Waterhouse Coopers “Global Economic Crime Survey 2016: US Results” Price Waterhouse Coopers (2016) <https://www.pwc.com/us/en/forensic-services/assets/gecs-us-report-2016.pdf> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Gráfica 1. Tipos de delitos económicos, 2016



Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de las empresas en el mundo desarrollado, porque genera pérdidas gigantescas en el mediano y largo plazo. Como ejemplo, la compañía británica de telecomunicaciones BT perdió 8 mil millones de libras esterlinas en el valor de sus acciones en los primeros días del escándalo del que se le acusó a su división de negocios italiana, en enero de 2017.⁸ Las acciones del gigante de supermercados británico TESCO perdió 20% (20 mil millones de libras esterlinas) de su valor en acciones en 2016 por otro

escándalo de contabilidad.⁹ JBS, un gigante emparador de carne de Brasil perdió 2.7 mil millones de dólares en valor de sus acciones debido a acusaciones de soborno a Michel Temer en mayo de 2017.¹⁰ Rolls Royce anunció que perdió 671 millones de libras esterlinas debido a convenios para apagar acusaciones de

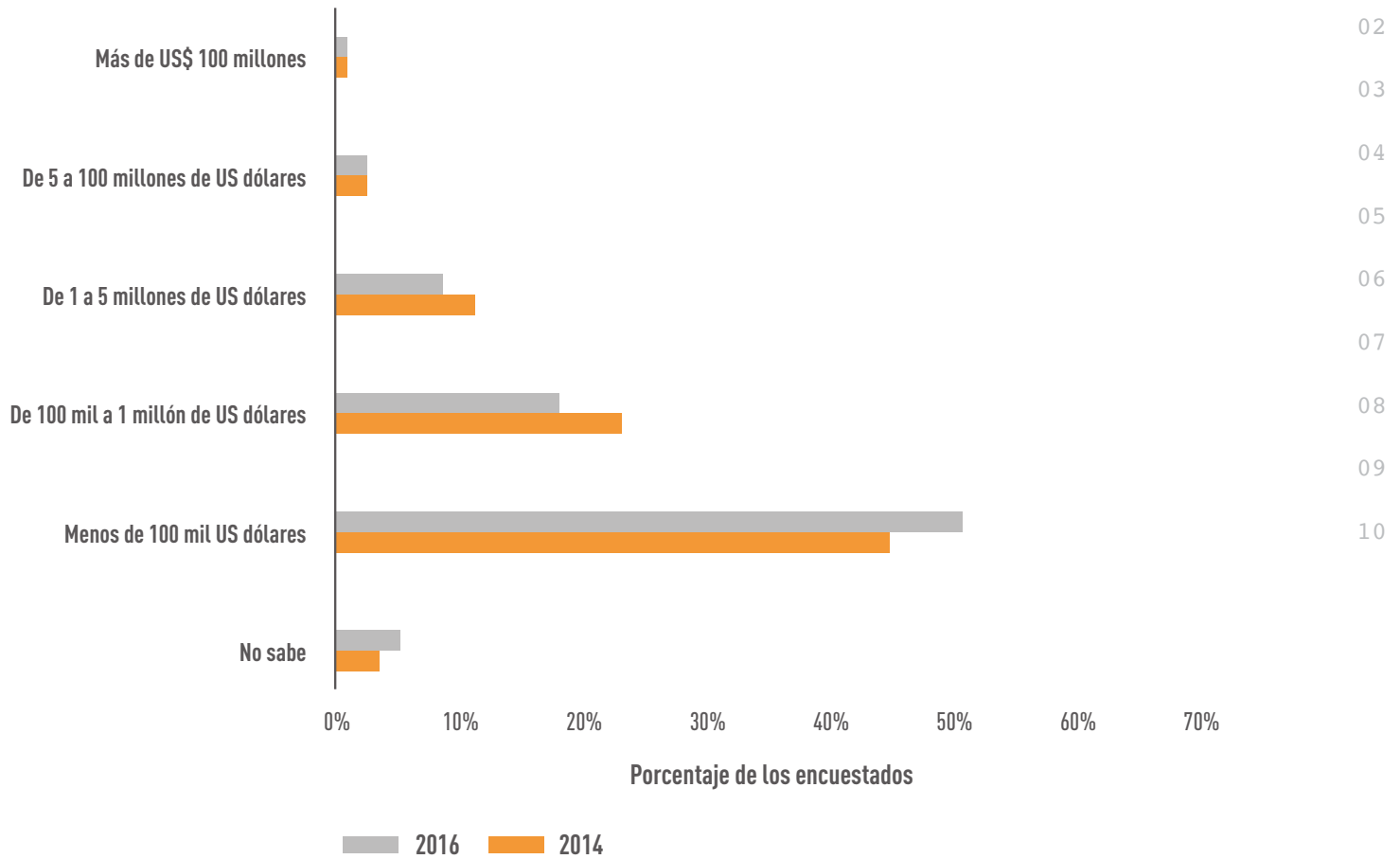
8. Nick Fletcher. "BT loses almost £8bn in value as Italy accounting scandal deepens" *The Guardian* (2017) <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/24/bt-loses-7bn-in-value-as-italian-accounting-scandal-deepens> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

9. Ben Chapman "Tesco sued for £100m by investors after accounting scandal wipes £2bn off company value" *The Independent* (2016) <http://www.independent.co.uk/news/business/news/tesco-sued-for-after-accounting-scandal-companys-value-down-a7389636.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

10. Bruno Federowski. "JBS shares lose one-third of value as investors fret over scandal fallout" *Reuters* (2017) <http://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-jbs/jbs-shares-lose-one-third-of-value-as-investors-fret-over-scandal-fallout-idUSKBN1811TQ> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Gráfica 2. Costo del fraude en México 2016

01



02

03

04

05

06

07

08

09

10

Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

corrupción en su contra en 2016.¹¹ Volkswagen tuvo que reconocer un costo de 18 mil millones de dólares en 2016, relacionado con el escándalo que propició el descubrimiento de un dispositivo que escondía las emisiones reales de contaminantes en algunos vehículos.¹²

Hoy en día, en un mundo globalizado y frustrado por los altos niveles de corrupción, una manera lógica de generar confianza en el público es la capacidad de construir y mantener una imagen de integridad y responsabilidad. Esto se logra, entre otras medidas, a través de sistemas internos de cumplimiento que ponen a la integridad como principio rector de cada proceso.

11. Graham Ruddick "Rolls-Royce posts biggest loss in its history" *The Guardian* (2017) <https://www.theguardian.com/business/2017/feb/14/rolls-royce-posts-largest-loss-in-its-history-after-settling-bribery-charges> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

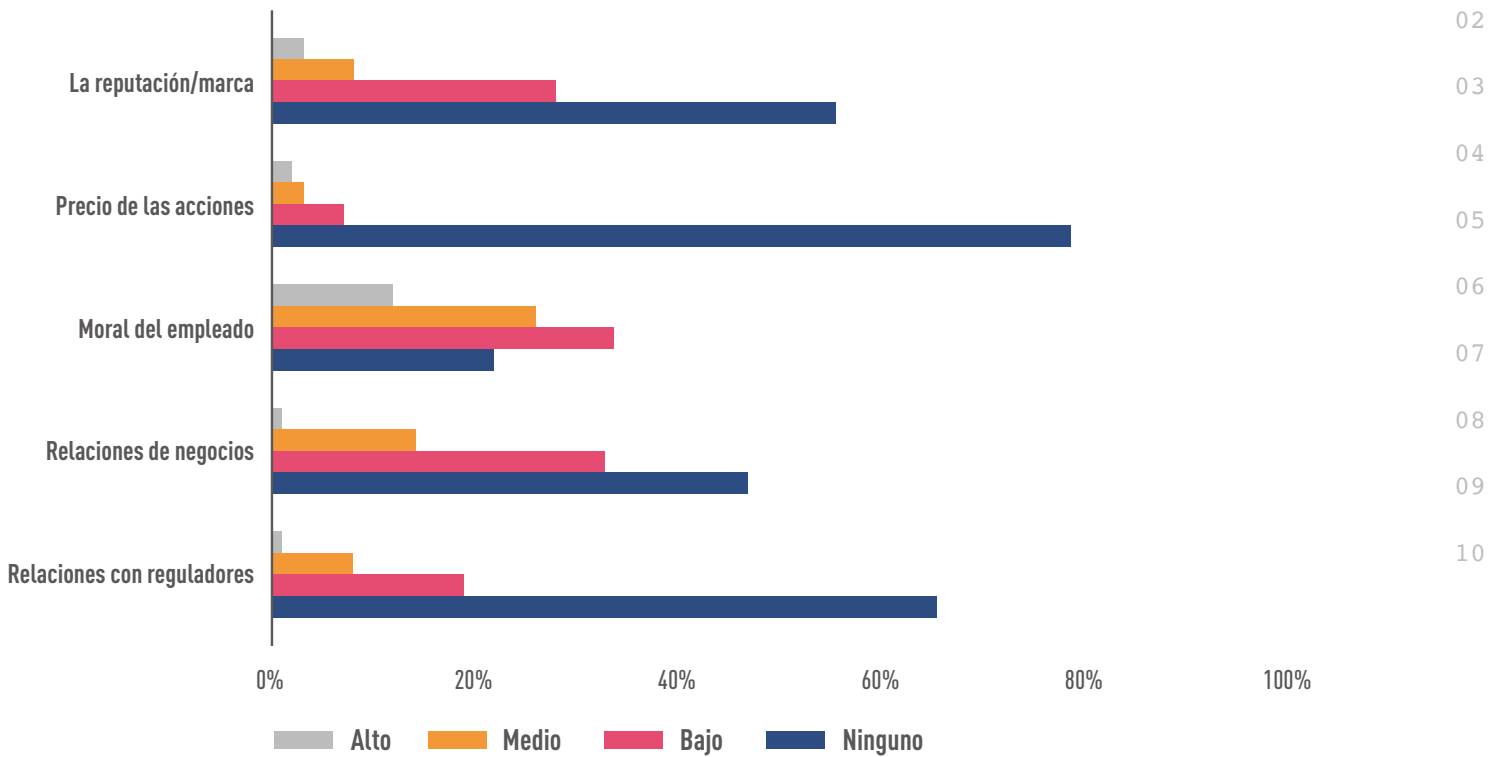
12. Sarah Sloat "Volkswagen Posts Deep Loss After Taking \$18.28 Billion Hit on Emissions Scandal" *The Wall Street Journal* (2017) <https://www.wsj.com/articles/volkswagen-posts-deep-loss-after-taking-18-28-billion-hit-on-emissions-scandal-1461333307> (Consultado el 10 de octubre de 2017)

En México éste parece ser un tema exclusivo de empresas grandes y modernas, las cuales están obligadas a tener sistemas de cumplimiento e integridad por mandato de leyes de otras naciones. Como se aprecia en la Gráfica 4, sólo 68% de las empresas con entre 101 y 500 empleados cuentan con un programa formal de cumplimiento (integridad) mientras que sólo 60% de las empresas de menos de 100 empleados cuentan con este tipo de programas. Estos datos contrastan de manera importante con los que arroja el mismo estudio para Estados Unidos, en donde 89% de las empresas cuentan con un programa formal de cumplimiento y el mismo porcentaje tiene un Código de Conducta que aplica en toda la empresa.¹³

Esto genera un enorme reto para nuestro país, toda vez que la gran mayoría de las empresas mexicanas son unidades económicas pequeñas y medianas. Estas empresas difícilmente podrán incorporar programas complejos de integridad, o

13. Price Waterhouse Coopers "Global Economic Crime Survey 2016: US Results" Price Waterhouse Coopers (2016) <https://www.pwc.com/us/en/forensic-services/assets/gecs-us-report-2016.pdf> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Gráfica 3. Daño colateral en México, 2016



Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

rediseñarse en torno a este concepto sin ayuda externa. Sin embargo, los principios básicos de un buen programa de integridad (de los que se hablará más adelante) pueden ser aterrizados incluso en la empresa más pequeña. Por eso urge la creación de conocimiento básico y herramientas sencillas para que este tipo de unidades económicas entren de manera sencilla a esta nueva cultura corporativa.

La Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

La nueva LGRA inaugura una etapa en la construcción de políticas de integridad al interior de las personas morales, sobre todo en aquellas que tienen alguna relación con el Estado.

El diseño de los artículos 24 y 25 de esta Ley surge de dos premisas fundamentales: las personas morales son ficciones jurídicas que solo pueden actuar a través de las personas físicas que las integran, y pueden expresar su voluntad a través de los actos de éstas. Por eso, cuando una persona física actúa a nombre o en representación de una persona moral, la compromete y le genera una responsabilidad. Es por estas dos razones que ahora las personas morales podrán ser sancionadas desde el régimen de responsabilidades administrativas.

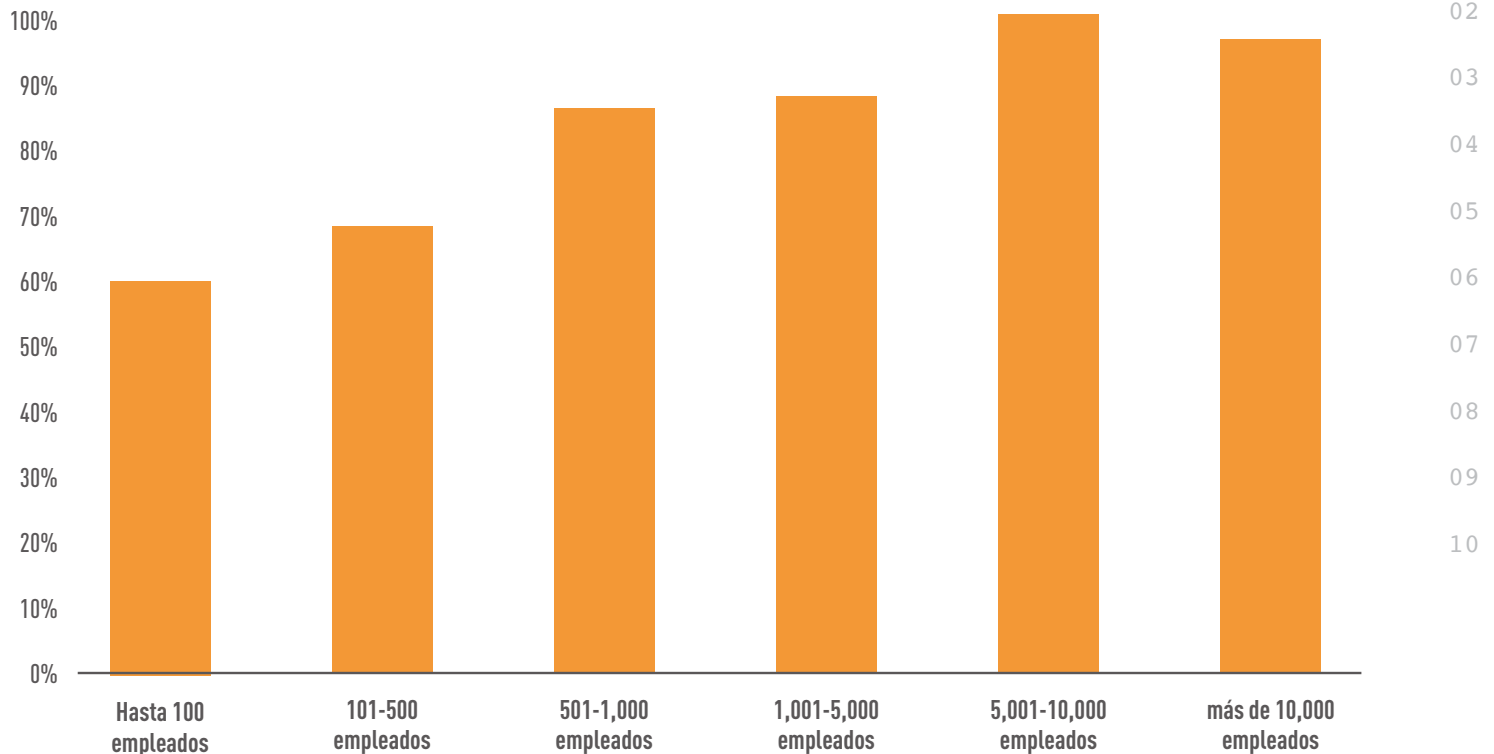
Artículo 24. *Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.¹⁴*

Sin embargo, el rango de tamaños y formas en el mundo empresarial es enorme. Una empresa puede ser una pequeña sociedad capaz de controlar cada acto de todos sus miembros, o un complejo conjunto de estructuras y procesos que hace imposible conocer y controlar todo lo que sucede adentro.

En el primer tipo de empresas es relativamente sencillo enlazar los actos de las personas físicas con la responsabilidad de la persona moral. Sin embargo, en el caso de empresas medianas y grandes, el enlace entre la actuación de un individuo, y la responsabilidad de la persona moral, puede ser muy complicado. Es por esto que se vuelve tan relevante tener criterios objetivos que permitan reconocer las prácticas, principios y fines que persigue una empresa, para así poder establecer una responsabilidad. A estos criterios la LGRA les llamó “política de integridad de las personas morales”.

14. Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 24

Gráfica 4. Empresas que cuentan con un programa formal de cumplimiento* por tamaño de organización, en México



Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

* El término *compliance* no tiene una traducción literal al idioma español. Se entiende como el conjunto de medidas, políticas, herramientas y proceso que permiten a una empresa tener una política de integridad.

Se trata de un conjunto de criterios razonables, lógicos y sencillos que le permitirán al Estado distinguir objetivamente entre una empresa que se dedica a violar la ley, de otra que simplemente fue víctima de alguno de sus miembros.

El artículo 25 recoge las mejores prácticas internacionales en siete criterios que buscan crear una nueva cultura de integridad empresarial en México:

- 1. Un manual de organización y procedimientos** que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura. La única manera de establecer controles adecuados es a través de la claridad sobre los distintos procesos, estructuras y métodos, y de la intervención de cada persona en ellos.
- 2. Un código de conducta** debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real. Conocer las tareas de cada quien y tener claro los procesos y responsabilidades

no son suficientes. Cada persona de la organización debe tener claro cómo puede hacer sus tareas, es decir, cuál es la conducta que se espera de ella, dentro de la organización. Se trata de un conjunto claro de directrices en positivo y de límites que deben conducir la actuación de cada quien. Una buena práctica es que este Código surja de la participación de todos o la mayoría de los miembros de la empresa, para que desde su nacimiento cuente con la legitimidad que se obtiene de la corresponsabilidad.

- 3. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría**, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización. De poco sirven las dos medidas anteriores si no se controlan adecuadamente. Tan importante es establecer criterios generales, como vigilar que los intereses privados no puedan prevalecer en la organización.
- 4. Sistemas adecuados de denuncia**, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas

internas o a la legislación mexicana. El mejor sistema de vigilancia es dotar a cada miembro de la organización del poder de señalar comportamientos inadecuados, de manera segura, pero sobre todo, eficaz. No hay mejor sistema de control que aquel que se deriva de la percepción de que cada colega de trabajo es un potencial denunciante, y que su denuncia puede tener consecuencias concretas.

5. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación

respecto de las medidas de integridad antes mencionadas. Las medidas institucionales anteriores serán poco eficaces si carecen de arraigo, conocimiento y aceptación. Un adecuado sistema de desarrollo personal al interior de una empresa debe no solo poner en conocimiento las medidas de integridad, sino que debe entrenar a cada persona respecto a situaciones reales y contextos concretos en los que pueda ponerse a prueba el código de conducta.

6. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación.

Las organizaciones privadas pueden evitarse enormes dolores de cabeza si cuentan con procesos adecuados de selección. Se trata de evitar la contaminación de la organización con personas que hayan probado ser tóxicas para las empresas a las que han pertenecido, o que tengan antecedentes de carácter judicial. Estas políticas no deben autorizar la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Los antecedentes penales no deben ser más que una alerta para ser considerada en la evaluación de riesgo para evitar discriminación.

7. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Un rasgo común en todas las personas físicas es que tienen intereses privados. Su incorporación a una organización no implica la renuncia a éstos, pero debe haber claridad sobre la posibilidad de que entren en conflicto con los intereses de la empresa. La transparencia es un buen antídoto que permite la creación de alternativas y salidas adecuadas.

Estas siete medidas al interior de una empresa son una base sólida para reconocer si la organización tiene a la integridad como una política central dentro de su desempeño. Es por esto que son un buen criterio para diferenciar entre responsabilidad empresarial y responsabilidad individual por actos de corrupción que puedan ocurrir.

Es importante señalar que la LGRA no establece estos siete elementos como requisitos o características que toda empresa debe incorporar. No existe en la LGRA la consideración de autoridades administrativas verificadoras, ni procesos de acreditación, ni trámites burocráticos. Se trata simplemente de siete elementos que pueden ser la diferencia entre una responsabilidad asignada a la persona moral o una sanción a un individuo concreto.

Las sanciones para particulares

Quizá uno de los elementos más innovadores y trascendentes de la LGRA es el régimen sancionador para particulares. El régimen anterior de responsabilidades administrativas, no solo carecía de facultades para someter a particulares a investigaciones administrativas, sino que además carecía de facultades para sancionar a personas físicas o morales que hubieran participado en actos ilegales.

El artículo 81 de esta nueva ley es muy contundente en la determinación de sanciones para personas físicas o morales involucradas en actos de corrupción. En el caso de las personas físicas, la sanción más importante es la indemnización por los daños o perjuicios causados a las Haciendas públicas federales, locales o municipales. Finalmente se considera a los particulares como corresponsables en el menoscabo del patrimonio del Estado, por un acto de corrupción.

No obstante, el nuevo régimen de responsabilidades para personas morales es aún más relevante. Ya que ahora una empresa podrá ser inhabilitada, suspendida, intervenida e incluso disuelta si se le encuentra responsable de un acto de corrupción. Así, una empresa que haya participado en un acto ilegal grave, podrá perder no solo la capacidad de interactuar con el Estado mexicano, sino que podrá también perder el nombre y la capacidad de hacer negocios como entidad jurídica. Las sanciones de suspensión y disolución se aplicarán cuando se demuestre alguno de estos elementos:

1. Cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios.
2. Cuando se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

Podrá considerarse como atenuante de la sanción cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado. Por el contrario, se considerará como agravante de la sanción cuando

el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas, no los denuncien.

La combinación de sanciones posibles que genera este nuevo régimen de responsabilidades administrativas es muy interesante. Por un lado, se castiga al servidor o servidores públicos involucrados, pero por el otro se sanciona también a las personas directamente involucradas, así como a la persona moral a la que representaban. En consecuencia, los casos de corrupción no sólo quedan en sanciones a individuos que pretendían ganancias extralegales, sino que es posible desarticular a redes completas que utilizaron empresas e instituciones para cometer actos de corrupción. Con esto se pretende provocar alerta en los empresarios, con la intención de que cuiden con mayor celo el uso de sus empresas en actos de corrupción.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa está facultado ahora para imponer una combinación de sanciones si lo considera pertinente. Además, como lo establece el artículo 83 de este ordenamiento jurídico, el fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

Las personas morales serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.

Para imponer estas sanciones el Tribunal tendrá que considerar:

- 1) El grado de participación del o los sujetos en la falta de particulares.
- 2) La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en la Ley.
- 3) La capacidad económica del infractor.
- 4) El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado.
- 5) El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

Herramientas básicas: El concepto de “Whistleblower”

Esta nueva cultura corporativa requiere herramientas concretas para desarrollarse en un país. Los grandes casos de corrupción en el mundo se han construido a través de informantes internos que además de confesar su participación en actos de corrupción, colaboran con la autoridad en la desarticulación de la red que los planeó y ejecutó.

Para la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) la protección de testigos y denunciadores es un aspecto estratégico en la lucha contra la corrupción. El artículo 8 de esta Convención establece la importancia de implementar sistemas que permitan la denuncia por parte de servidores públicos. Por su parte, el artículo 13 establece la necesidad de crear canales adecuados de denuncia para el público en general, incluyendo las denuncias anónimas. El artículo 38 pide la colaboración estrecha entre autoridades del sector público, y el 39 pide la colaboración entre estas y el sector privado, en la investigación y procuración de justicia por actos de corrupción. El artículo específico sobre el tema es el 37, que establece la necesidad de alentar a personas que hayan participado en actos de corrupción para que presenten información, a cambio de reducir su sanción o incluso obtener inmunidad si la información es trascendente.

Los nuevos artículos 88 y 89 de la LGRA establecen el procedimiento y las reglas que se deben observar para recibir denuncias y testimonios de personas que hayan participado en actos de corrupción, y la manera de considerar estos a la hora de emitir una resolución que pueda ser benéfica.

Artículo 88. *La persona que haya realizado alguna de las Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente.* Esta confesión se podrá hacer ante la Autoridad investigadora.¹⁵

La aplicación de este beneficio tiene por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares.

Para que proceda se deben cumplir varios requisitos:

- 1) Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa.

15. Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 88

- 2) Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió.;
- 3) Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- 4) Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.
- 5) Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

Para que las empresas tengan la capacidad de realizar auto-denuncias, antes de ser sorprendidos por una autoridad, se requieren sistemas internos de control y vigilancia. Para poder administrar adecuadamente un caso de corrupción que los involucre, las empresas requieren sistemas capaces de identificarlos, y órganos autónomos que puedan llevar el caso de manera directa a la alta dirección de la empresa. Los sistemas de control, de auditoría interna y de denuncia que pide el artículo 25 de la LGRA tienen esta función.

Es importante notar que se trata de un modelo de cooperación diferente al de otras leyes por tres motivos:

1. La posibilidad de obtener un beneficio se pierde o se limita legalmente cuando la autoridad ya inició procesos contra posibles responsables. Esto pretende incentivar la cooperación en casos que habían escapado de la autoridad, y no sólo aquellos en los que el riesgo es enorme para el inculpado, porque ya están en curso.
2. El que denuncia debe ser uno de los inculpados. Esto evita que las acusaciones se utilicen como medios de ataque a competidores o rivales de cualquier naturaleza.
3. La cooperación debe ser continua y los datos aportados deben ser eficaces y verificables. Esto implica que el beneficio de la cooperación sólo existirá cuando la información o documentación aportada fue útil.

Estos tres elementos distinguen este modelo de cooperación de aquellos que ineficazmente se han utilizado en otros regímenes como el penal, en los que el beneficio puede obtenerse incluso iniciada la investigación, el que denuncia puede no ser un

inculpado en el delito específico (puede estar cumpliendo una pena por otro delito) y la información aportada puede no ser útil para obtener una condena.

Por otro lado, para lograr la eficacia de este modelo es importante desarrollar los mecanismos de protección a testigos y denunciadores que incorpora la LGRA. Es de trascendental importancia desarrollar criterios y políticas claras de protección, con obligaciones concretas para cada autoridad que interviene en el caso. Este régimen de protección requiere dinero, por lo que cobra aún más relevancia la capacidad del Sistema para generar sus propios recursos, a través de los sistemas de sanciones económicas.

Una vía interesante para aumentar el número de casos es la incorporación de un modelo probado en Estados Unidos (en la legislación llamada False Claims Act) en el que personas físicas y morales que investigan actos de corrupción por su cuenta, y aportan elementos suficientes para recuperar lo que el Estado había perdido por el acto de corrupción, pueden participar en un porcentaje de lo recuperado. La iniciativa ciudadana llamada "Ley 3 de 3" contenía un artículo que incorporaba este modelo, pero fue retirado en la discusión del Dictamen que fue votado en el Pleno de ambas Cámaras. Vale la pena recuperar esta discusión.

Un régimen eficaz

Este nuevo régimen de responsabilidades administrativas dependerá en buena medida de la voluntad proactiva del sector empresarial mexicano. Es imprescindible que los empresarios, como gremio, asuman el liderazgo en la transformación interna de las empresas y de sus políticas. El compromiso debe ser no sólo cambiar por obligación, sino por la convicción de que se requiere de una nueva cultura empresarial que a todos beneficia.

En el sector deben generarse incentivos positivos para quienes toman con responsabilidad esta transformación, así como incentivos negativos para aquellas empresas que quieran seguir haciendo negocios a costa del erario público y la integridad del Estado mexicano. Debe haber sanciones sociales y gremiales para aquellas empresas que deciden hacer negocios sucios, en detrimento de la imagen del empresariado mexicano.

La eficacia del sistema sancionador será clave en el desarrollo de una nueva cultura de integridad. En los últimos tres años, la Securities and Exchange Commission (SEC) de Estados Unidos ha reportado una cifra récord de cuatro mil millones de dólares de multas recuperadas en el último año. En 2017, reportó el ejercicio de 868 acciones en contra de empresas que violaron leyes que esta autoridad tiene a su cargo sancionar. Se trata de construir una eficaz palanca de desarrollo en torno a la integridad, como principio rector en la relación empresas/gobierno, pero al mismo

tiempo, un sólido régimen de vigilancia del Estado, con capacidad de investigación y de emitir sanciones eficaces.

IMCO PROPONE

El nuevo régimen de responsabilidades administrativas en México es un buen paso en la dirección correcta. No solo se contempla finalmente al actor que faltaba en el combate a la corrupción como corresponsable, sino que se genera la base para la construcción de una nueva política empresarial de integridad.

1 Agenda Legislativa

La LGRA se quedó corta en varios temas como la protección de testigos y denunciantes, y la importante herramienta de incentivos económicos para quienes ayuden a la autoridad a recuperar daños patrimoniales estatales. También, debe impulsarse la posibilidad de que los órganos anticorrupción puedan usar parte de estas recuperaciones económicas, para el desarrollo de sus propias capacidades. Esto deberá empujarse en una segunda ronda de reformas.

También será clave entrar a una segunda etapa de reformas que incluya las leyes de obra y adquisiciones, así como la ley de asociaciones público privadas. Todo esto, para crear un nuevo entorno de negocios, en el que la integridad sea un eje rector para fortalecer la economía de mercado.

2 Agenda de las Empresas

Será de trascendental importancia que el sector empresarial de manera proactiva proponga una nueva cultura de hacer negocios en México. Será también crucial que sean los propios empresarios quienes generen conocimiento, herramientas y métodos de autoevaluación, para los distintos gremios y sectores.

Será muy importante que las asociaciones de empresarios arropen a PyMES y cadenas de proveedores para ayudarles a incorporarse rápidamente a esta nueva cultura.

3 Agenda del Gobierno

Será vital que las distintas instancias del gobierno generen capacidades humanas y tecnológicas para poder detectar, investigar y sancionar actos de corrupción de las empresas, para generar los incentivos adecuados de inhibición de conductas.

Un ejemplo de esto será la nueva plataforma de contrataciones públicas que se desarrolla con la colaboración de organizaciones

internacionales y la sociedad civil mexicana. El proyecto es convertirla en un poderoso cerebro que tenga la capacidad de verificar riesgos de corrupción, pero también actos ilegales en todo el ciclo de la contratación pública. Con esto será posible identificar a las empresas que además de tener políticas de integridad, las cumplen en su desempeño cotidiano.

Esta plataforma deberá tener la capacidad de interactuar con otras, como los sistemas de información del sistema bancario, las bases de datos sobre trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, la plataforma digital del Servicio de Administración Tributaria, y otros que le permitan crear un mapa certero sobre empresas realmente íntegras, y otras que generan riesgos al gobierno y a la economía del país.

Asimismo, se deben crear nuevos cuerpos de servidores públicos altamente especializados en la detección e investigación de casos de casos de corrupción que involucren a empresas. Ésta ha sido una de las claves de éxito de las autoridades norteamericanas que año con año alcanzan records de sanciones y multas.

Todo esto puede hacerse desde el plano administrativo, sin necesidad de adecuaciones legislativas.

BIBLIOGRAFÍA

A Opiel Jr. R. y Eichenwald, K. "Enron's collapse" *The New York Times* (2002) <http://www.nytimes.com/2002/01/16/business/enron-s-collapse-overview-arthur-andersen-fires-executive-for-enron-orders.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

Barstow, D. y Xanic, A. "The Bribery Aisle" *The New York Times* (2012), <http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?pagewanted=all> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

Chapman, B. "Tesco sued for £100m by investors after accounting scandal wipes £2bn off company value" *The Independent* (2016) <http://www.independent.co.uk/news/business/news/tesco-sued-for-after-accounting-scandal-companys-value-down-a7389636.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

Ernst & Young "Encuesta Global de Fraude 2016" Ernst & Young (2016) <http://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation--dispute-services/ey-global-fraud-survey-2016> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Federowski, B. "JBS shares lose one-third of value as investors fret over scandal fallout" *Reuters* (2017) <http://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-jbs/jbs-shares-lose-one-third-of-value-as-investors-fret-over-scandal-fallout-idUSKBN1811TQ> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Fletcher, N. "BT loses almost £8bn in value as Italy accounting scandal deepens" <i>The Guardian</i> (2017) https://www.theguardian.com/business/2017/jan/24/bt-loses-7bn-in-value-as-italian-accounting-scandal-deepens (consultado el 13 de septiembre de 2017)	01
Friedman, J. "Another Big Bank Settles Enron Suit." <i>Los Angeles Times</i> , (2005), www.articles.latimes.com/2005/jun/15/business/fi-enron15 . (Consultado el 10 de octubre de 2017)	02
Hays, K, and Driver, A. "Former Enron CEO Skilling's Sentence Cut to 14 Years." <i>Reuters</i> , (2013), www.reuters.com/article/us-enron-skilling/former-enron-ceo-skilling-sentence-cut-to-14-years-idUSBRE95K12520130621 (Consultado el 10 de octubre de 2017)	03
Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 24	04
Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 88	05
O'Reilly C. y Matussek, K. "Siemens to Pay \$1.6 Billion to Settle Bribery Cases" <i>Washington Post</i> (2008) http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/15/AR2008121502926.html (Consultado el 13 de septiembre de 2017)	06
Pasha, S. "Ex-Enron CFO Andrew Fastow Faces 10 Years in Prison." <i>CNNMoney</i> , (2006) www.money.cnn.com/2006/09/21/news/newsmakers/enron_fastow/index.htm?postversion=200609211 . (Consultado el 10 de octubre de 2017)	07
Price Waterhouse Coopers "Global Economic Crime Survey 2016: US Results" Price Waterhouse Coopers (2016) https://www.pwc.com/us/en/forensic-services/assets/gecs-us-report-2016.pdf (consultado el 13 de septiembre de 2017)	08
Price Waterhouse Coopers. "Encuesta sobre delitos económicos 2016- Suplemento México." Price Waterhouse Coopers (2016). http://recursos.pwc.mx/hubfs/02Ebook_pdfs/20160322-gm-pub-gecsmx-2016-baja.pdf?hsCtaTracking=e8b1f29c-99ca-4cc3-ae0d-8198167d8c8c%7Cc5a892c2-3822-4aea-8b75-ecf8eadc6a1b . (consultado el 13 de septiembre de 2017)	09
Ruddick, G. "Rolls-Royce posts biggest loss in its history" <i>The Guardian</i> (2017) https://www.theguardian.com/business/2017/feb/14/rolls-royce-posts-largest-loss-in-its-history-after-settling-bribery-charges (Consultado el 13 de septiembre de 2017)	10
Sloat, S. "Volkswagen Posts Deep Loss After Taking \$18.28 Billion Hit on Emissions Scandal" <i>The Wall Street Journal</i> (2017) https://www.wsj.com/articles/volkswagen-posts-deep-loss-after-taking-18-28-billion-hit-on-emissions-scandal-1461333307 (Consultado el 10 de octubre de 2017)	



ENTRE PERCEPCIONES Y CONSECUENCIAS: FALTA DE EVIDENCIA PARA EVALUAR Y TRANSFORMAR LA JUSTICIA PENAL

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Ricardo Corona

@RichCorona

Director Jurídico, IMCO

Las cifras que miden los niveles de violencia de un país son insuficientes para explicar las causas de los problemas en la operación de los sistemas de seguridad, procuración e impartición de justicia. Sin embargo, son los únicos insumos disponibles para el debate público y la construcción de políticas públicas. Ante ello, resulta pertinente cuestionar qué información falta para entender los retos que enfrentan los sistemas de justicia.

¡MÉXICO, EL SEGUNDO PAÍS MÁS VIOLENTO DEL MUNDO EN 2016!

El nueve de mayo de 2017 ese fue el encabezado de los diarios del país. Se trata de la conclusión del *International Institute for Strategic Studies* (IISS)¹ en el que se detalla que, debido al número de homicidios intencionados (dolosos), México se encuentra solamente por debajo de Siria y por encima de países como Irak, Afganistán, Yemen, Somalia, Turquía, Sudán del Sur o Nigeria.²

Para realizar dicho análisis, el instituto inglés determinó si un país está en conflicto armado tomando en consideración los siguientes criterios:

- Tiempo de duración de un conflicto
- Si la violencia es un riesgo para el Estado o el ciudadano
- Si está en juego el control del territorio
- Si el Estado ha reconocido la amenaza y ha respondido con uso de la fuerza

Esas conclusiones generaron la suspicacia de que realmente se pueda comparar la situación de violencia que enfrenta el país, con

1. Notimex, "México no es el segundo país más violento del mundo: SRE", *El Economista*, 10 de mayo de 2017, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/05/10/gobierno-tacha-erroneo-informe-sobre-seguridad>

2. *Ibidem*

otros que viven una franca condición de guerra civil. En Yemen se ha cerrado el aeropuerto de su capital a vuelos comerciales.³ En Somalia, los piratas se han dado el lujo de desaparecer un buque petrolero panameño.⁴ O peor aún, hay países latinoamericanos que no fueron considerados en el estudio del IISS pero que, según cifras del Banco Mundial (BM), en 2014 presentaron una cifra superior a los 15.7 homicidios por cada 100 mil habitantes registrados en México, como son: Honduras (74.6), Guatemala (31.2), Brasil (24.6) y el Salvador (64.2).⁵

Más allá de la metodología utilizada por el IISS y los contextos en los que parece que unas violencias son más parecidas a otras, el estudio de referencia muestra un inconveniente que no es ajeno a México: los datos disponibles tienen un alcance limitado. El número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes que utilizó el IISS, y al que también recurren el BM⁶ y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP),⁷ es indicativo de instituciones débiles. Son mediciones que resaltan la existencia de un fenómeno, pero su poder explicativo es limitado, ya que sólo refleja las consecuencias del problema y no sus causas, lo que impide estructurar decisiones de política pública adecuadas.

3. Meritxell Relajo, "Haciendo como que no hay guerra", *El País*, 24 de marzo de 2017, http://elpais.com/elpais/2017/03/23/planeta_futuro/1490265965_515070.html

4. Agencias, "Piratas somalíes capturan un petrolero en su primer secuestro de un buque comercial desde 2012", *El País*, 14 de marzo de 2017, http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489488069_261016.html

5. "Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)", Banco Mundial, acceso 23 de mayo de 2017, <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2014&start=2001&view=map>

6. *Ibidem*

7. "Incidencia delictiva del fuero común", Secretaría de Gobernación, acceso 23 de mayo de 2017, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

INFORMACIÓN ADECUADA PARA ENTENDER LA VIOLENCIA Y LA IMPUNIDAD

La violencia no es una variable útil para entender las fallas del sistema de justicia penal (SJP). Una estadística completa tendría que explicar no sólo la consecuencia o qué pasó, sino las condiciones de infraestructura, procedimientos institucionales y recursos humanos que tiene a su disposición la autoridad para prevenir los delitos del futuro y castigar los crímenes del pasado inmediato. Por ello, a continuación se describen las principales características del SJP y las fuentes de información estadística oficial disponibles, con el fin de determinar si son suficientes para explicar el problema desde sus causas.

Reforma penal de 2008

Una de las principales funciones del Estado moderno es generar condiciones de certidumbre en la seguridad de las personas y de su patrimonio. Entre los cambios institucionales más relevantes del siglo XXI está la reforma penal de 2008⁸ que revolucionó al SJP al pretender mejorar la calidad de la impartición de justicia, a partir de un sistema de corte acusatorio con procedimientos que busquen esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños ocasionados por un delito sean reparados.⁹

Dentro de los principales argumentos que justifican el cambio de paradigma en el SJP, destacó la necesidad de empoderar a la víctima dentro del proceso. Antes de la reforma, primero tenía que enfrentarse a las autoridades (servidores públicos) y después a las leyes para hacer valer sus derechos.¹⁰ Ahora, el nuevo SJP se le otorga el derecho a ser asistida por un asesor jurídico durante el proceso y cooperar con el Ministerio Público en la investigación.

Nivel de implementación de la reforma de 2008

Para dar seguimiento a la implementación del nuevo SJP, se creó la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) con las siguientes funciones:

- Estudios y proyectos normativos 01
- Planeación y prospectiva 02
- Capacitación de los operadores (servidores públicos) 03
- Vinculación y operación 04
- Reorganización institucional 05
- Infraestructura y equipamiento¹¹ 06

También se desarrolló una metodología para sentar las bases operativas del SJP desde la federación y las entidades federativas.¹² En agosto de 2016 la SETEC determinó, como se muestra en la Gráfica 1, que casi todas las entidades implementaron el nuevo SJP.

La SETEC midió el nivel de implementación de acuerdo con la población efectivamente cubierta por el SJP y el desempeño de las entidades con base en los ejes estratégicos de: adecuación normativa, capacitación, infraestructura y equipamiento, gestión y reorganización institucional, y tecnologías de la información.

A pesar del esfuerzo que implicó para la SETEC realizar esa evaluación, no generó información relativa a la calidad del funcionamiento del nuevo SJP, a excepción de los datos sobre el establecimiento de las condiciones operativas. Con esto quedó pendiente el análisis de datos que van más allá del número de capacitaciones, leyes reformadas, recursos económicos destinados, compra de material o equipo, entre otros. En octubre 2016, tras cumplir su vigencia, desapareció la SETEC. En su lugar, se designó al SESNSP como responsable de realizar las acciones del Poder Ejecutivo en la implementación del nuevo sistema.¹³

Estadística oficial

La información de calidad es fundamental para tomar decisiones de política pública, por lo que se debe contar con estadísticas que reflejen el funcionamiento de la justicia penal. En política pública no se debe aislar el problema que se busca resolver de su contexto y utilizar información que describa solamente sus consecuencias. A continuación, se presentan los principales indicadores que se utilizan para tomar decisiones en materia de justicia penal.

11. "Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal", Secretaría de Gobernación, acceso el 12 de mayo de 2017, <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/InfoFinal2011>

12. "Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal", Secretaría de Gobernación, acceso el 15 de mayo de 2017, <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ManualGeneral>

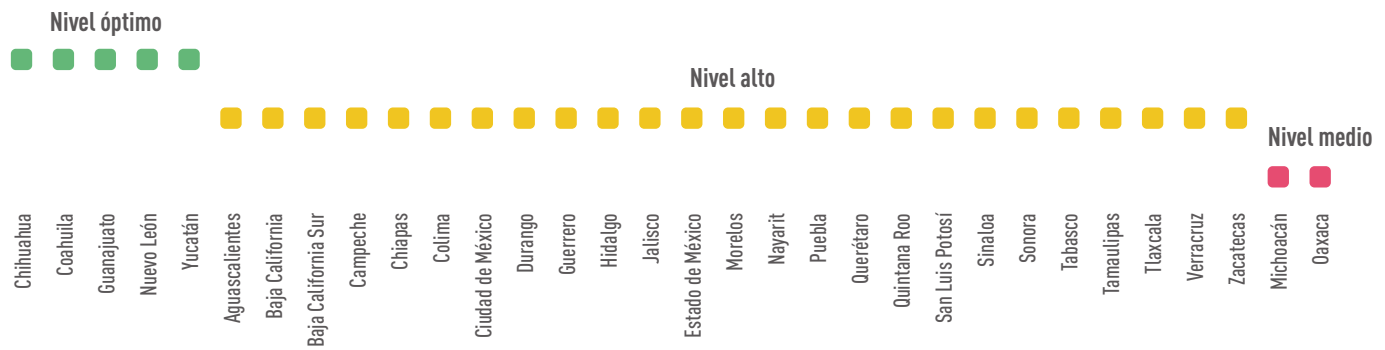
13. Antonio Baranda, "Desaparecerá Setec el 13 de octubre" *Reforma*, 6 de septiembre de 2016, sección Nacional. <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=933167&v=3>

8. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

9. "El Nuevo Sistema de Justicia Penal", Consejo de la Judicatura Federal, acceso el 23 de mayo de 2017, <http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/ElnuevosistemadejusticiapenalAcusatorio.pdf>

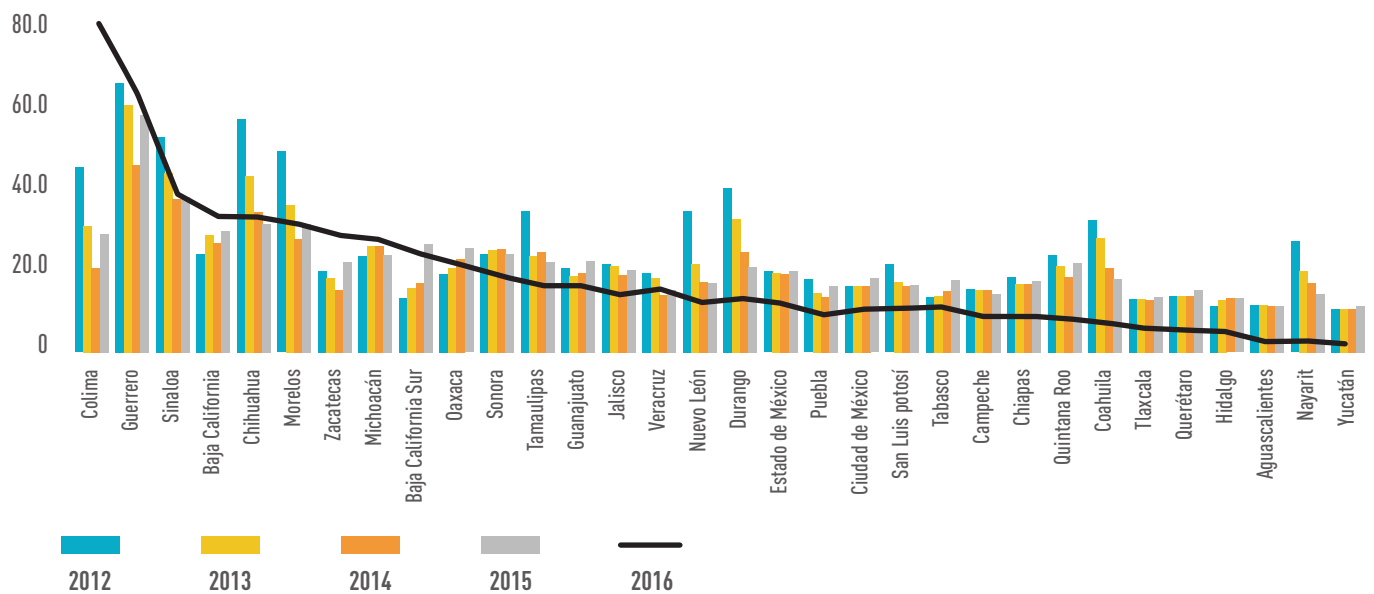
10. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

Gráfica 1. Nivel de avance en la implementación del NSJP (2016)



Fuente: SETEC

Gráfica 2. Tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2013-2016)

Homicidios por cada 100 mil habitantes

La Gráfica 2 presenta el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, que han registrado las entidades federativas en México durante el periodo 2013-2016. En ella se observa que, por ejemplo, Colima tuvo un descenso al pasar de 41.9 en 2012 a 13.9 en 2014. Sin embargo, en 2016 tuvo un repunte hasta llegar a 81.5 homicidios. Destaca también el caso de Nayarit, que pasó de 21.1 en 2012 a 2.3 en 2016.

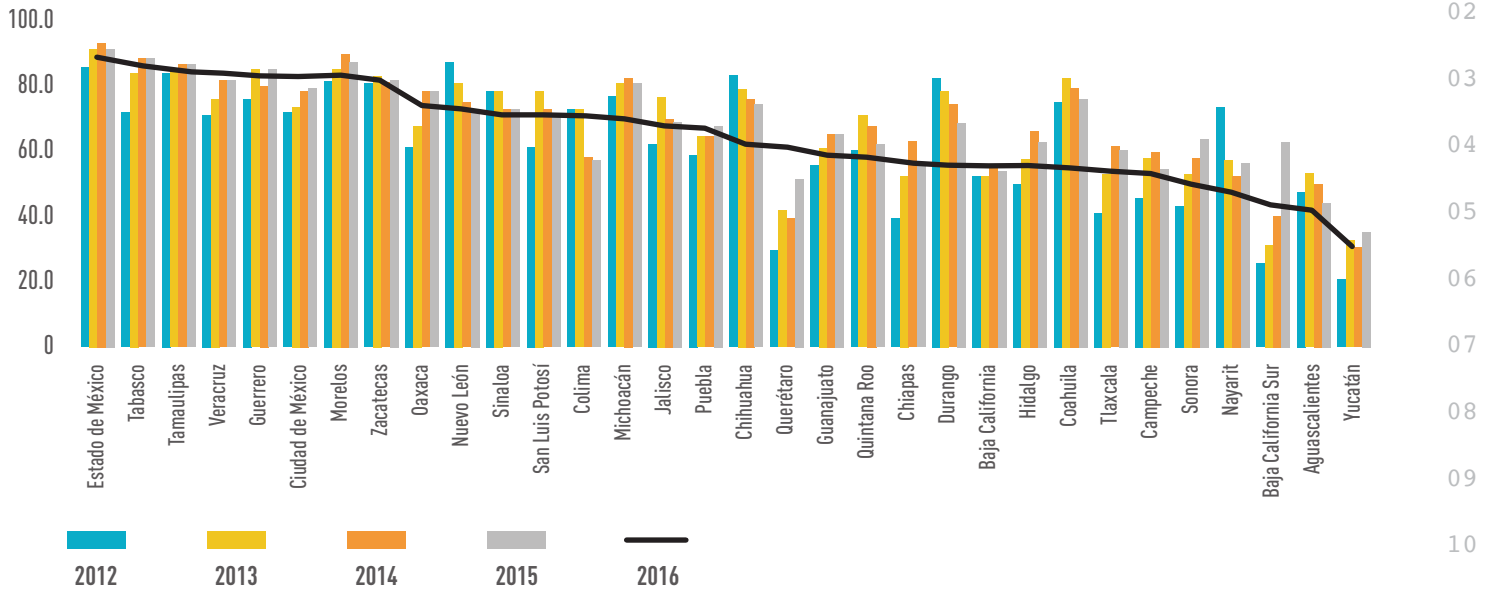
Ante esa información, la búsqueda de una explicación persuasiva por los aumentos y las caídas de este delito es limitada al no contar con insumos sobre la causalidad de esas muertes.

Percepción de inseguridad pública

Durante el periodo 2012-2016, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)¹⁴ muestra que, en promedio, poco más de 67% de la población se siente insegura. Sin embargo, no se nota una relación clara entre este indicador desagregado por entidad (Gráfica 3) y la tasa de homicidios dolosos (Gráfica 2). Por ejemplo, mientras que el Estado de México fue percibido como el más inseguro en 2016, tuvo cerca de 20% de los homicidios dolosos cometidos

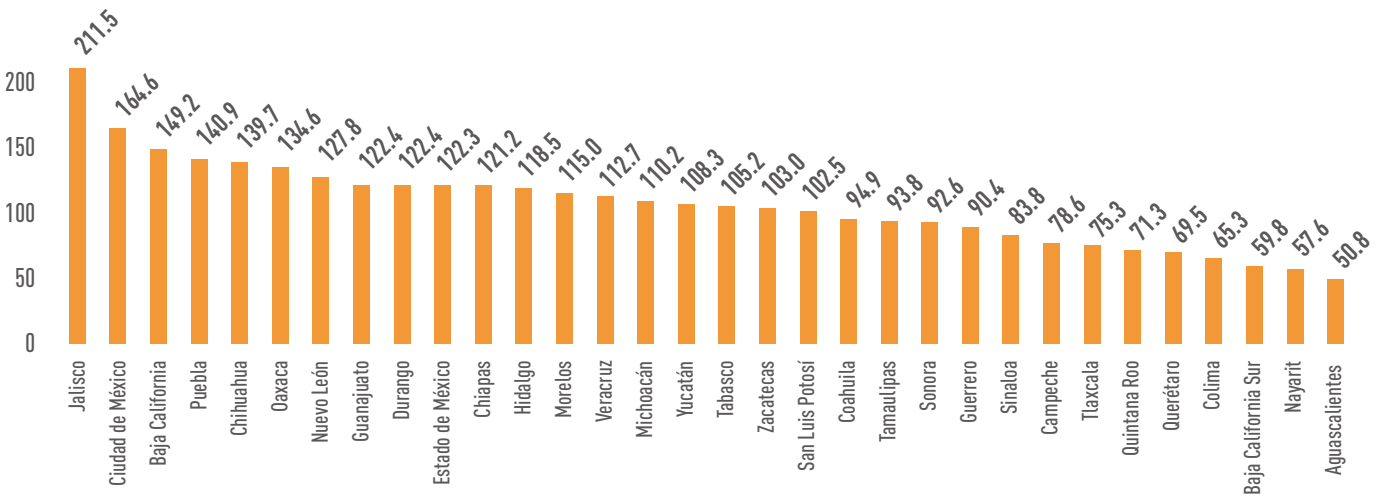
14. "Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, acceso el 28 de abril de 2017, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepciondes/>

Gráfica 3. Percepción de inseguridad pública (% de población), 2012-2016



Fuente: ENVIPE 2013-2016

Gráfica 4. Subsidio para la implementación del NSJP 2012-2016 (millones de pesos)



Fuente: SETEC 2012-2016

en Colima, el estado con mayor número de homicidios en 2016 ponderados por escala demográfica.

Presupuesto invertido en el nuevo sistema de justicia penal

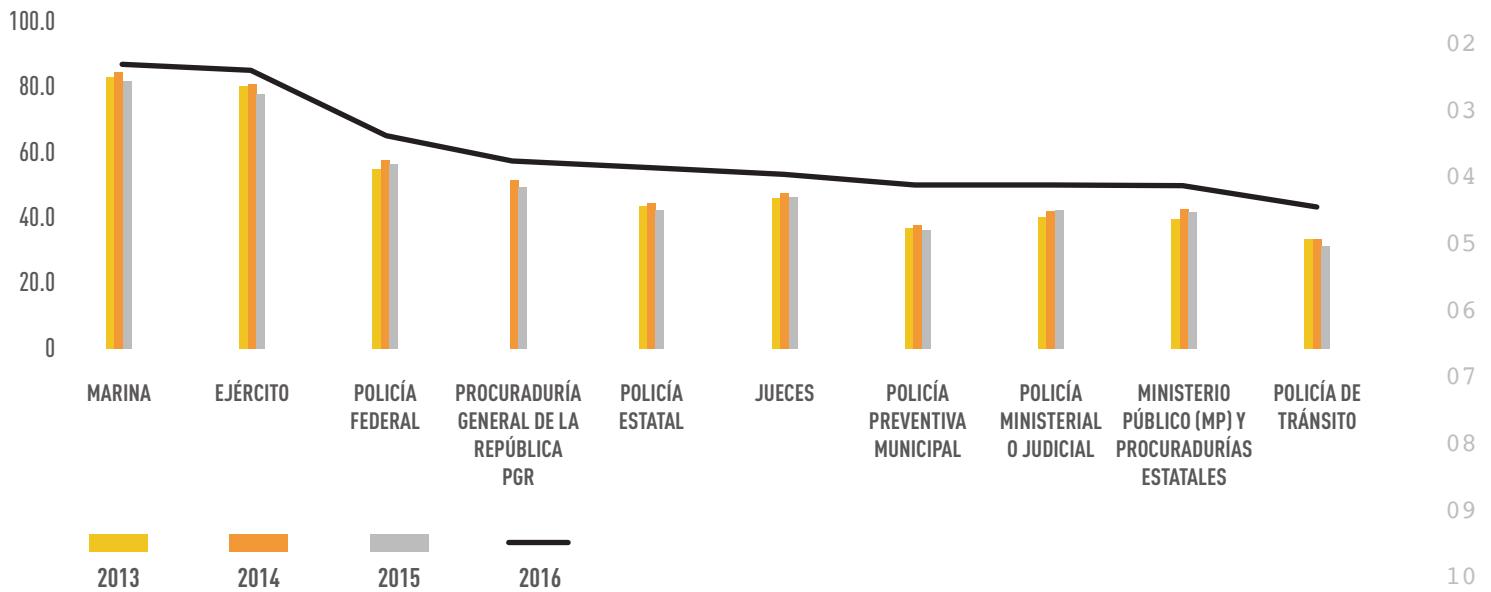
Toda política pública requiere de recursos económicos para no quedar en la lista de buenas intenciones. En la Gráfica 4 se observa que, para garantizar la implementación de la reforma al

SJP de 2008, cada entidad recibió de la federación un promedio anual de \$35.6 millones de pesos entre 2012 y 2016. En total se destinaron poco más de 6 mil 834 millones de pesos.¹⁵

Ahora bien, no basta con asignar dinero, ya que al ser público se debe utilizar con estricto apego a los principios de gasto público

15. Ese dato es lo invertido a través de SETEC, Banobras y los presupuestos locales.

Gráfica 5. Porcentaje de confianza en autoridades, 2013-2016



Fuente: ENVIPE 2012-2016

(eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez)¹⁶ y no limitarse a describir solamente en qué se gasta.¹⁷

Confianza en las autoridades

En 2016, la ENVIPE reportó que para las personas de 18 años o más, las autoridades menos confiables eran quienes intervienen en la procuración de justicia. Los peores niveles de confianza son: Policías de Tránsito (35.5%), Ministerio Público y Fiscalías (43.3%), Policía Ministerial o Judicial (43.6%) y Policía Preventiva Municipal (40.0%). Mientras que el Ejército y la Marina mostraron niveles de confianza promedio de 80.8% y 84.0%, respectivamente.¹⁸

Con la implementación de la reforma de 2008 se esperaba un impacto en la percepción de la ciudadanía. Sin embargo, desde 2013 la ciudadanía confía mucho más en las autoridades castrenses que ven en las calles, conteniendo una debilidad institucional que se traduce en violencia e impunidad.

EL RETO PARA LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La estadística disponible, y que sirve de fundamento para la mayoría de los estudios que se hacen en México, es insuficiente para describir las causas de la violencia y la impunidad.

Jurimetría

Tras ocho años de implementación del nuevo SJP y poco más de un año de su vigencia, aún no se cuenta con información sistematizada que describa cómo está funcionando. Solamente hay información del establecimiento de condiciones operativas. Ante esa situación, el siguiente paso que deben dar la federación y las entidades federativas es evaluar la calidad del desempeño de la impartición de justicia penal que permita explicar si todo el esfuerzo que hasta ahora se ha realizado cumple con la expectativa: un estado de derecho eficaz.

Partiendo de la premisa de que la metodología más adecuada es aquella que mejor permita resolver un problema, un análisis jurimétrico es la propuesta más adecuada para llevar a cabo dicha evaluación.¹⁹ Se trata de un recurso metodológico que permite evaluar la calidad del funcionamiento de todos los elementos que intervienen en un sistema jurídico (ya sean institucionales, humanos, operativos o normativos), a partir de evidencia verificable y documentada.

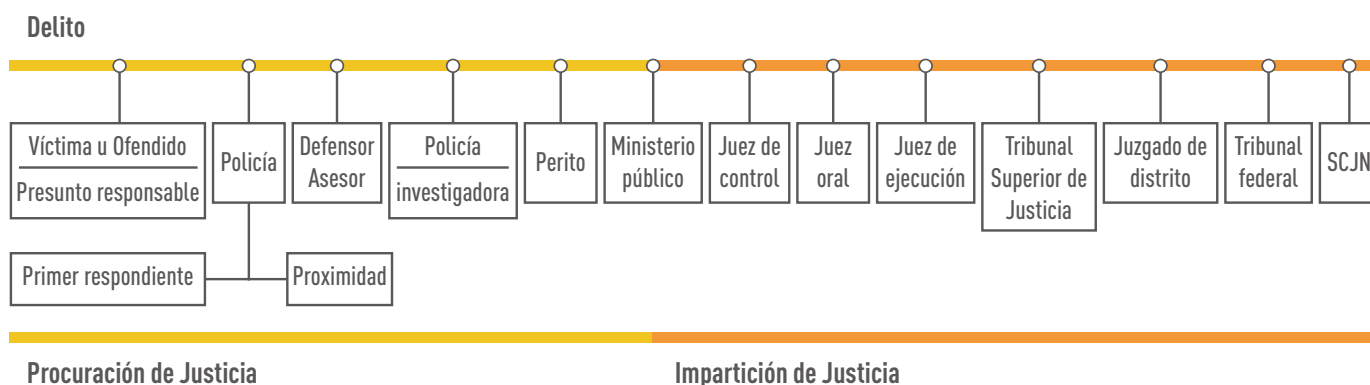
16. Artículo 134, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

17. Al respecto, el IMCO ha observado que no se realizan evaluaciones de calidad de ese gasto. En 2016 el IMCO participó en un ejercicio de Presupuesto Basado en Resultados en instituciones del sector justicia del estado de Jalisco. El resultado mostró que una de las principales debilidades es que se desconoce ese método y, como consecuencia, no hace el análisis de resultados del gasto destinado a la justicia. Ver en <http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2015/08/PbR-en-Instituciones-del-Sector-Justicia-Parte-1-de-2.pdf>

18. "Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, acceso 28 de abril de 2017, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepciones/>

19. Samuel González et al. *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, 2a ed. (México: Fontamara, 2006), 89.

Diagrama 1.



Para generar la información, la jurimetría se apoya principalmente en dos fuentes. La primera es acceder a evidencia empírica verificable que está contenida en expedientes legales totalmente concluidos, y la segunda, un sistema de entrevistas y encuestas que se aplican a todas las personas que intervienen en el sistema jurídico que sea objeto del análisis.

En ocasiones, el verdadero reto que enfrenta una metodología como la que se propone está en la voluntad política del tomador de decisiones. Ya que su implementación requiere del acceso total a fuentes de información que detallen las debilidades de un sistema, que durante los últimos años, ha cedido cada vez más espacio a la desconfianza ciudadana y a los delitos. No obstante, el uso de la jurimetría es totalmente viable en la federación y en todas las entidades federativas. Un ejemplo de ello es el estudio denominado “Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencias para entender la crisis de impunidad”, que realizó el IMCO en el estado de Morelos en 2016.²⁰

En este estudio se analizó la etapa de procuración de justicia descrita en el Diagrama 1 que corresponde a aquella en la que operan las autoridades en que menos confía la ciudadanía.

Para generar la información, el Gobierno de Morelos permitió el acceso a las siguientes fuentes:

- 811 expedientes penales totalmente concluidos de los cuales:
 - 118 de robo y 56 de homicidio correspondían al anterior SJP
 - 554 de robo y 83 de homicidio correspondían al nuevo SJP

- 236 entrevistas a:
 - 49 policías de mando único
 - 54 policías investigadoras
 - 10 peritos
 - 63 ministerios públicos
 - 50 defensores públicos
- 282 encuestas ciudadanas a quienes hayan tenido contacto con el Sistema de Justicia Penal de Morelos.

Una vez que se recabó la información, fue sistematizada en cerca de 500 mil celdas de datos para evaluar la calidad con la que opera la procuración de justicia de Morelos, tras ocho años de proceso de implementación de la reforma de 2008 y determinar si mejoraron o no las cosas.²¹ A continuación algunos de los principales resultados del estudio.

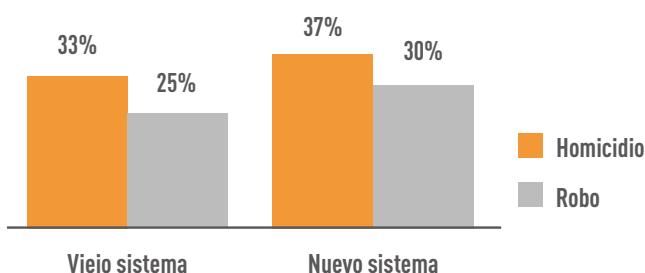
20. “Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencias para entender la crisis de impunidad”, Instituto Mexicano para la Competitividad, acceso el 23 de mayo 2017, <http://imco.org.mx/justiciapenal/blog/2017/04/03/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/>

21. Morelos fue uno de los primeros estados en implementar el nuevo SJP desde 2008.

Análisis de Expedientes

La evidencia documentada en los expedientes mostró que, más allá de los reportes oficiales de implementación del nuevo SJP, el avance fue mínimo. La Gráfica 6 muestra que en el delito de homicidio, el nivel de cumplimiento de los requisitos mínimos en la integración de expedientes²² pasó de 33% en el viejo sistema a 37% en el nuevo sistema. En el delito de robo, se avanzó de un 25% en el viejo sistema, a 30% en el nuevo sistema. Es decir, la justicia penal mejoró, pero muy poco.

Gráfica 6. Cumplimiento de requisitos mínimos en el proceso



Fuente: IMCO 2017

En particular, el análisis destaca que la actuación del Ministerio Público, responsable de conducir la investigación, dista de lo que las normas sustantivas y procesales exigen para lograr una investigación criminal técnica y de calidad que permita el abatimiento de los niveles de impunidad. A pesar de que en caso de homicidio la investigación es más completa, la evidencia muestra que en ambos delitos las investigaciones son endebles.

A continuación, la Tabla 1 muestra el nivel de cumplimiento de algunos de los elementos esenciales que deben cumplir los Ministerios Públicos durante la integración de la carpeta de investigación.

Tabla 1. Desempeño del Ministerio Público en el nuevo SJP

	HOMICIDIO	ROBO
Ordena informe policial de investigación	100%	99.3%
Ordena la práctica de dictámenes periciales	96.4%	43.5%
Asigna asesor jurídico a la víctima/ofendido	30.4%	28.7%

22. Criterios evaluados para VSJP y NSJP disponible en bases de datos, acceso 10 de julio de 2017, <http://imco.org.mx/justiciapenal/blog/2017/04/03/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/>

	HOMICIDIO	ROBO
Ordena medidas para la protección de la víctima/ofendido	1.8%	0.2%
Ordena el aseguramiento de bienes relacionados con el delito	21.4%	4.9%
Solicita una orden de cateo ante un juez	3.6%	0%
Solicita la intervención de comunicaciones privadas ante un juez	0%	0%
Logra la vinculación a proceso del probable responsable del delito	3.6%	1.1%

Fuente: IMCO 2017

Encuesta ciudadana

Además de que 48% de los encuestados manifestaron que el servidor público le solicitó o insinuó un pago en el Ministerio Público, la Gráfica 7 muestra las razones por las que mencionaron que no regresarían al Ministerio Público.

Gráfica 7. Razones por las que la ciudadanía no regresa al MP



Fuente: IMCO 2017

Nota: las razones expuestas en la gráfica anterior son independientes y no excluyentes, ya que los encuestados podían responder más de una opción, según su experiencia.

Entrevista a servidores públicos

Sería un error considerar solamente las fallas de los servidores públicos, sin tomar en cuenta el ambiente y contexto laboral dentro del que se desempeñan. En las fallas detectadas en las entrevistas destacan las excesivas cargas de trabajo, la falta de un servicio civil de carrera, esquemas de colaboración con las demás autoridades, infraestructura, materiales, equipo, capacitación y mejores salarios.

Lo anterior muestra que el reto hacia adelante para la federación y las entidades federativas no está en delinear reformas e instituciones, sino en cumplir con la eficacia de la norma y cerrar la brecha que hay entre el texto en papel y la realidad que vive la ciudadanía que desconfía cada vez más en la autoridad.

El análisis jurimétrico realizado en Morelos es evidencia documentada de la viabilidad de implementar una metodología innovadora que ha permitido comprender, a partir de una visión sistémica sustentada en evidencia documentada verificable, las deficiencias institucionales en el SJP, y tener una comprensión de la violencia más allá del número de muertes intencionadas por cada 100 mil habitantes. A partir de esto sabemos puntualmente qué partes específicas del proceso de procuración de justicia no se llevaron a cabo conforme a lo estipulado en la reforma de 2008. Y además, fue posible incorporar la experiencia y nivel de conocimiento de los servidores públicos responsables, así como la opinión de usuarios del SJP. Con lo que fue posible comprender que el problema es mucho más complejo que falta de recursos o leyes deficientes.

Como resultado del análisis, en 2017 el Gobierno del estado de Morelos emprendió una serie de acciones para implementar las recomendaciones de mejora elaboradas por el IMCO que se sustentaron en tres ejes de acción:

- Mejorar las condiciones de operativas de policías, defensores públicos, peritos y ministerios públicos.
- Crear un Comité de Auditoría y Seguimiento con la participación de representantes de sectores público y privado.
- Crear la Unidad Especializada de Investigación del Delito de Robo y Homicidio.

LA EVIDENCIA HACE LA DIFERENCIA

México es una república con tres órdenes de gobierno soberanos. Sin embargo, resulta difícil explicarle a la ciudadanía cuál es la diferencia entre impartir justicia a nivel federal y estatal, o peor aún, cuál es la diferencia entre el sistema de justicia penal a nivel federal y a nivel estatal. El ciudadano no está involucrado con ese tipo de distinciones técnicas y no tiene por qué saberlas, ya que su papel es ser destinatario final de un SJP eficaz.

Si el objetivo es disminuir los niveles de violencia, se tiene que fortalecer el nuevo SJP y para lograrlo, el primer paso es contar con información útil que nos ayude a entenderlo en la operación de cada uno de sus componentes. El plazo para implementar el

nuevo SJP venció hace más de un año²³ y se buscó evitar una “prorroguitis”, similar a la ocurrida en otras reformas transversales como la de contabilidad gubernamental que se aprobó hace en 2008 y aún no se implementa cabalmente después de vencerse dos plazos establecidos en la norma.²⁴

Más allá de fechas fatales, este capítulo muestra la evidencia de un ejercicio que los gobiernos pueden iniciar en cualquier momento para atender la crisis de datos y evaluar el funcionamiento del sistema encargado de prevenir y contener la violencia. En caso de no hacerlo, la justicia mexicana seguirá expuesta a la falta de legitimidad, incertidumbre, impunidad, discrecionalidad y opacidad que hoy no alimentan más que al incremento de la desconfianza ciudadana en las autoridades, así como a la crítica procedente de estudios que no reflejan lo que realmente sucede en México.

BIBLIOGRAFÍA

Alejandro García, Juan, y García Marín, José María. *Manual de Historia del Derecho (Temas y antología de textos)*. Madrid: Distribuciones Fernández, 1997.

Baranda, Antonio. 2016. Desaparecerá Setec el 13 de octubre. *Reforma*, 6 de septiembre, sección Nacional.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. “CIDAC.” Acceso el 23 de mayo de 2017. <http://www.cidac.org/>.

Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 2014, última reforma.

Comisión para Conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Femicidios en el País de la Cámara de Diputados LX Legislatura. *Análisis Jurimétrico Prospectivo del impacto de las políticas públicas en materia de protección a los derechos humanos de las mujeres*. México: Lito Offset Alfaro Hermanos, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1917, última reforma.

Gobierno de la República. “Reformas en Acción.” Acceso 23 de mayo de 2017. <http://reformas.gob.mx>.

González R., Samuel et al. *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, 2a ed. México: Fontamara, 2006.

Honorable Congreso de la Unión. “Cámara de Diputados.” Acceso 23 de mayo de 2017. <http://www.diputados.gob.mx>.

23. 18 de junio de 2016

24. “Cumplimiento al acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas estatales 2015”, Consejo Nacional de Armonización Contable, acceso 23 de mayo de 2017, <http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. "IJ UNAM." Acceso 23 de mayo de 2017, http://www.juridicas.unam.mx/ .	01
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. "IMCO." Acceso 23 de mayo de 2017. http://imco.org.mx/ .	02
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "INEGI." Acceso 23 de mayo de 2017. http://www.inegi.org.mx/ .	03
Roldán Xopa, José. <i>Derecho Administrativo</i> . México: Oxford, 2008.	04
Secretaría de Gobernación. "Diario Oficial de la Federación." Acceso 23 de mayo de 2017. http://www.dof.gob.mx/ .	05
Secretaría de Gobernación. "Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal." Acceso 15 de mayo de 2017. http://www.setec.gob.mx/ .	06
Torres Estrada, Pedro Rubén. <i>Reforma constitucional penal en México y su instrumentación</i> . México: Porrúa, 2012.	07
	08
	09
	10



PROTECCIÓN A PERIODISTAS: FRACASO INSTITUCIONAL

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Leopoldo Maldonado

@snaiperg

Oficial del Programa
de Protección y Defensa,
ARTICLE 19 Oficina para México
y Centroamérica

La prensa en México está bajo ataque. No hay duda de ello. Lo vemos en las estadísticas y lo conocemos a partir de las historias de cada periodista que sufre agresiones debido a su labor.¹ En ARTICLE 19 documentamos que cada 15.7 horas se agrede una/un periodista, presumiblemente en razón de su labor. El Estado mexicano ha fracasado de manera rotunda en brindar las condiciones mínimas de seguridad para realizar una labor informativa desinhibida, robusta, amplia.

En diversos foros la gente pregunta por qué poner tanto énfasis en la violencia contra la prensa si también son víctimas de la violencia generalizada “@s médic@s, taquer@s, taxistas, abogad@s, etc”. A reserva de conocer los casos específicos de estas personas que desempeñan diversas profesiones y oficios, no tenemos datos que se les ataque en razón de su labor. Ese es el punto medular de la problemática. En una sociedad que se dice democrática es inaceptable que 1.5 agresiones contra la prensa hayan sucedido durante los primeros seis meses del año. Y peor, que esas agresiones se perpetren con la firme intención de censurar y así ocultar irregularidades en el ejercicio de poder.

Las violencias física, psíquica e institucional se han convertido en una constante, en parte de nuestra cotidianeidad. Cuando esa violencia se utiliza para acallar voces que hablan sobre temas de interés público, la situación adquiere particular gravedad. No es casual que, de los seis periodistas asesinados durante el periodo de enero a junio 2017, cinco cubrieran principalmente temas de seguridad y justicia y uno tópicos de corrupción y política. Si a lo anterior se agrega que en lo que corre del año ya se han documentado nueve casos de intervenciones de comunicaciones a periodistas, se comienza a comprender cuáles son las fuentes de peligro para las y los periodistas.

En efecto, en este país tocar los intereses de mafias políticas y económicas puede costar la integridad, y hasta la vida, de los y las periodistas. Escudriñar en la podredumbre de las relaciones de poder a nivel nacional y local es una labor de riesgo extremo, e inmediatamente puede detonar la persecución, espionaje, hostigamiento, y hasta ataques letales. Un amplio repertorio de formas y medios para inhibir el libre ejercicio periodístico se ha arraigado como *modus operandi* de los actores de poder.

En no pocas ocasiones, siete registradas el primer semestre de 2017, las comunicadoras y comunicadores se ven orillados a tomar medidas extremas como el desplazamiento. Nada peor que romper los vínculos sociales y afectivos con la familia y la comunidad, y muy probablemente, dejar de trabajar como periodista en el lugar de acogida.

No es menor que se presuma que 50% de las agresiones provengan de servidores públicos de distintos niveles. De hecho, esta cifra contundente explica en buena medida el desdén y la negligencia de las instituciones por brindar protección y garantizar el acceso a la justicia para los periodistas agredidos.

Para muestra un botón. De las 189 carpetas de investigación abiertas en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) desde junio de 2016 (cuando entró en vigor el sistema penal acusatorio a nivel federal), solamente una ha sido judicializada.² Por otro lado, el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas ha incorporado a 323 periodistas en riesgo. Eso evidentemente no ha tenido impacto en la disminución de las violencias contra la prensa. Al contrario, dado el carácter reactivo y estrictamente policiaco de las medidas, se antoja imposible revertir el patrón de violencia ascendente. Seguiremos insistiendo: de nada sirven las medidas de protección si no van acompañadas de una investigación diligente, imparcial y exhaustiva que identifique y lleve a los responsables ante una autoridad judicial.

Los problemas se arreglan aceptándolos, y un primer paso ha sido que dos altos funcionarios federales hayan aceptado

1. ARTICLE 19, “Violencia contra la prensa en México durante el primer semestre de 2017”, ARTICLE 19 (2017) <https://articulo19.org/informemesestral2017/> (Consultado el 13 de octubre de 2017)

2. Francisco Reséndiz y Julián Sánchez. “Entra en vigor nuevo sistema de justicia penal” *El Universal* (2016) <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/06/18/entra-en-vigor-nuevo-sistema-de-justicia-penal> (consultado el 16 de octubre de 2017)

recientemente que el Estado es el principal agresor de la prensa.³ Ahora el siguiente paso es dejar ese discurso gubernamental que tiende a la victimización (“estamos rebasados”) y empezar a actuar como verdaderos órganos de Estado, con voluntad genuina de atajar los problemas.

¿No fue el discurso del presidente Enrique Peña Nieto y la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO) del 17 de mayo un parteaguas en el compromiso institucional con la prensa? O más bien fue, como en muchos otros rubros de la agenda de derechos humanos de este país, un discurso más, una puesta en escena para calmar las presiones nacionales e internacionales.

Desafortunadamente meses después del anuncio de las “acciones” para proteger a la prensa, todo parece indicar que las instituciones han fracasado en esta esencial labor. Salta la duda sobre las razones de ese fracaso, pero las cifras sugieren que la censura (o autocensura) producto de la violencia es bastante funcional para muchos actores políticos y económicos.

La censura es una realidad en el México del siglo XXI. Mientras persista será prácticamente imposible avanzar hacia la consolidación de una verdadera sociedad democrática. De la misma manera, sin un flujo libre de información, en el contexto de violaciones generalizadas y graves a derechos humanos y altos de niveles de corrupción, se garantiza la perpetuación de las estructuras que favorecen estos males.

Ante esta realidad, es recomendable que el Estado mexicano adopte, en términos generales:

- Una política integral de protección a periodistas que atienda las violencias que se traducen en censura, mediante la efectiva coordinación interinstitucional entre los organismos del Estado competentes a nivel federal, estatal y municipal.
- La política integral debe prevenir las violaciones a los derechos humanos de las y los periodistas cometidas en razón de su labor, y en su caso, garantizar el acceso a la justicia, verdad y reparación integral cuando dichas violaciones son perpetradas.
- La misma política debe prever la regulación de la publicidad oficial, la derogación de los delitos que criminalizan la libertad de expresión, la definición de lineamientos de comunicación social que prohíban la criminalización y la mediatización de las agresiones contra la prensa, la autonomía del sistema de procuración de justicia

respecto al Ejecutivo Federal, así como la existencia de servicios periciales independientes. 01

- Abstenerse de cualquier acto de hostigamiento judicial, criminalización, persecución política, o intervención de comunicaciones, con el interés de inhibir la labor periodística. 02
- Asimismo, deben garantizarse y protegerse los derechos laborales en las empresas de medios de comunicación mediante las instituciones y mecanismos previstos en la Constitución y la legislación en la materia. 03

En específico, el Mecanismo de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas debe: 04

- Coordinar las iniciativas de los gobiernos estatales encaminadas a crear Unidades de Protección a periodistas para evitar la duplicidad de funciones, brindar certeza a los y las periodistas sobre sus atribuciones e implementar procedimientos claros, ágiles y transparentes para la atención de casos y la construcción de políticas preventivas integrales. 05
- Asumir una perspectiva integral de protección que trascienda al aspecto físico de las agresiones, y atienda las dimensiones psíquicas, digitales y judiciales. 06
- Generar una agenda interinstitucional que articule a los diversos órganos de Estado que la componen: FEADLE, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Comisión Nacional de Seguridad y Secretaría de Relaciones Exteriores. 07
- Establecer e implementar un mapeo de riesgos y agresiones contra periodistas a nivel nacional. 08
- Establecer un plan de trabajo con objetivos e indicadores claros. 09

Para la FEADLE: 10

- Construir un plan de trabajo que establezca líneas prioritarias (no exclusivas) de trabajo respecto a regiones con mayores incidencias de delitos contra la prensa, así como delitos más graves.
- Elaborar protocolos de investigación que prevea, entre otras cosas: priorizar como línea de investigación la labor periodística de las víctimas, la elaboración obligatoria de planes de investigación, una definición amplia de periodista que aborde todas sus manifestaciones, incluya la perspectiva de género, prevea mecanismos de atención, comunicación y coordinación con las víctimas

3. Colchero, Patricia y Sánchez del Pozo, Ricardo. 2017. “Libertad de expresión, derechos humanos y derecho a la información”. en el seminario *Violencia y Paz; Diagnósticos y propuestas para México*, (7 de agosto al 9 de agosto de 2017 en Ciudad de México)

y sus asesores jurídicos, esquemas de coordinación con delegaciones estatales de Procuraduría General de la República (PGR) y Fiscalías o Procuradurías locales.

- Incluir en sus protocolos criterios claros de atracción de los casos, que desarrollen de manera pormenorizada los supuestos previstos en el artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Crear la unidad de inteligencia y análisis de información que permita conocer los patrones de violencia, así como las personas, actores y organizaciones políticas, delincuenciales y partidistas que ponen en riesgo a la prensa en las diversas regiones o que se encuentran involucrados en otras investigaciones.
- Procurar la generación de mesas de investigación especiales por tipo de violencia y por regiones. Dichas mesas idealmente deben contar con Agentes del Ministerio Público, analistas de información y peritos.

Para los Gobiernos y Congresos de los estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias:

- Adoptar, participar y coordinar con las autoridades federales en la política integral de protección a periodistas.
- Crear las Unidades de Protección que se tienen previstas mediante convenios con Gobierno federal, con atribuciones perfectamente delimitadas, evitando los formulismos y formalismos. Se debe procurar que las Unidades se compongan por personas con conocimiento de la problemática que enfrenta la prensa, así como con capacidad de gestión ante las diversas instancias de seguridad y justicia locales.
- Crear las mencionadas Unidades mediante un proceso transparente y participativo en el que se involucren los y las periodistas organizados o no; proveyendo a dichas Unidades de recursos presupuestales y humanos suficientes.
- Construir y adoptar protocolos homologados de investigación de los delitos cometidos contra periodistas en razón de su labor, crear equipos, grupos o unidades de investigación especializadas dentro las Fiscalías o Procuradurías locales en su correcta aplicación.
- Abstenerse de criminalizar a la prensa desde los discursos oficiales, y por el contrario, reconocer la importante labor que realizan.

- En las entidades donde se mantengan vigentes, derogar los delitos contra el honor, "halconeos", "anti-memes" y ultrajes a la autoridad. 01
02
- Regular la asignación de la publicidad oficial. 03

¿Por qué es importante detener la violencia contra periodistas?

Manuel Molano

Hace algunos años, IMCO incluyó una variable de crímenes contra periodistas en sus índices de competitividad, y algunas personas estaban sorprendidas por ello. Algunos de nuestros críticos nos decían que los problemas de derechos humanos no tienen nada que ver con la competitividad de los países.

Como parte de nuestra labor de abogar por un México más competitivo, quienes trabajamos en el IMCO hablamos con inversionistas nacionales y extranjeros que tienen activos productivos en nuestro país, o que están en vías de adquirirlos. Una pregunta recurrente que recibimos de varios fondos de inversión extranjeros en México es por qué hay un descomunal número de agresiones contra los periodistas en el país. Un gerente de inversiones quiere estar seguro de que lo que lee en la prensa es imparcial y objetivo, y que el profesional de las noticias que lo reporta no está sujeto a ningún tipo de coerción o presión indebida. Es fundamental saber que quien reporta las noticias críticas para el funcionamiento de cualquier sociedad no está bajo amenaza de muerte, suya o de su familia.

El mantra institucional de IMCO es que las regiones competitivas son aquellas que de manera consistente atraen y forjan inversiones y talento. El respeto al estado de derecho, y a la vida de las personas, es fundamental para la competitividad de las naciones.

Sin embargo, ¿qué ocurre con los países donde no se respeta el estado de derecho o donde éste está torcido a favor de los criminales? Una hipótesis es que el tipo de inversiones y talento que atraen se enfocan a las actividades ilícitas que no se permiten en ningún otro lugar del mundo. Se requiere ingenio y capital para ser exitoso como asesino, defraudador, político corrupto, traficante de personas o de drogas, o financiador de ese tipo de actividades. Quien se dedica a eso, sabe que requiere formar una red de complicidades que facilite el florecimiento de esas maquinarias de extracción de recursos a la sociedad.

La actividad lícita que más sufre con el florecimiento del crimen organizado es el periodismo. A los dueños de los negocios criminales no les gusta que la prensa publicite sus fechorías, ya que ello llama la atención de los grupos sociales que podrían detener el avance de las empresas criminales. Si en un país el

crimen violento no se investiga y no hay consecuencias derivadas de quitarle la vida a otro, la extorsión y el homicidio en contra de los profesionales de los medios crece rápidamente.

Estas actividades tienen el grave problema que obstaculizan directamente el crecimiento de las actividades legales. También, usualmente son negocios que extraen rentas de manera violenta, por lo cual no crean valor para la sociedad, por el contrario, lo destruyen. Las sociedades en las que florece el crimen están destinadas al fracaso, porque nadie está dispuesto a vivir y sufrir bajo el yugo de los criminales.

La medición de la extensión del cáncer es otro problema recurrente. Dado que las actividades ilícitas no florecen al cobijo de las instituciones del Estado, es difícil encontrar registros estadísticos confiables sobre su prevalencia. En México, el problema de la mayoría de los crímenes es que quedan impunes, y los que se cometen en contra de los miembros de la prensa no son la excepción. La Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) ha compilado un Índice Global de Impunidad (IGI), cuyo objetivo es “visibilizar, en términos cuantitativos, el problema global de la impunidad y su efecto directo en otros fenómenos globales como desigualdad, corrupción y violencia”.¹ En el IGI 2016, que tiene datos para el 2015, México es uno de los países donde la medición es más alta, y donde en consecuencia la impunidad es mayor.² La impunidad relacionada con violaciones a los derechos humanos es más alta que en otros países de la región: es equivalente al 33% del valor del índice para México, cuando la general es de 17 a 20% para el continente americano.³

1/ Universidad de las Américas Puebla. “Índice Global de Impunidad 2017” UDLAP (2017) <http://www.udlap.mx/cesij/resumenejecutivo.aspx> (Consultado el 8 de septiembre de 2017)

2/ Universidad de las Américas Puebla., “IGI-MEX Índice Global de Impunidad México 2016,” UDLAP (2016), http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf (Consultado el 8 de septiembre de 2017) 22

3/ *Ibidem*, pág. 23.

Francisco Reséndiz y Julián Sánchez. “Entra en vigor nuevo sistema de justicia penal” *El Universal* (2016) <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/06/18/entra-en-vigor-nuevo-sistema-de-justicia-penal> (consultado el 16 de octubre de 2017)

Universidad de las Américas Puebla. “Índice Global de Impunidad 2017” UDLAP (2017) <http://www.udlap.mx/cesij/resumenejecutivo.aspx> (Consultado el 8 de septiembre de 2017)

Universidad de las Américas Puebla., “IGI-MEX Índice Global de Impunidad México 2016,” UDLAP (2016), http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf (Consultado el 8 de septiembre de 2017) 22

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

BIBLIOGRAFÍA

ARTICLE 19, “Violencia contra la prensa en México durante el primer semestre de 2017”, ARTICLE 19 (2017) <https://articulo19.org/informemesemestral2017/> (Consultado el 13 de octubre de 2017)

Colchero, Patricia y Sánchez del Pozo, Ricardo. 2017. “Libertad de expresión, derechos humanos y derecho a la información”. en el seminario *Violencia y Paz; Diagnósticos y propuestas para México*, (7 de agosto al 9 de agosto de 2017 en Ciudad de México)