

AGOSTO 2018 | NO. 86

Pauta

ANTICORRUPCIÓN



Pauta

ICC México Pauta

Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio A.C.

Consejo Editorial

Presidenta ICC México
María Fernanda Garza Merodio

Vicepresidentes ICC México
Dr. Claus von Wobeser
Lic. Alberto Espinosa Desigaud

Tesorero
Lic. Luis Fernando Mendoza Arroyo

Directora de ICC México
Lic. Yesica González Pérez

Directora de Comisiones y Grupos de Trabajo
Lic. Laura Altamirano López

Coordinador de Comunicación Interna y Externa
Lic. Rolando Almada Reyes Couret

Coordinador de Comisiones y Grupos de Trabajo
Lic. Hugo Daniel Pérez Collí

Coordinadora de Comisiones y Grupos de Trabajo
Lic. Ivanna Chávez Leal

Los textos deberán enviarse a ICC México: ralmada@iccmex.org.mx siguiendo los Lineamientos de Publicación.
Reproducción y Permisos: Si tiene interés en reproducir algún texto de esta publicación en algún medio de comunicación, favor de comunicarse al (52) 55 5687-2203 / 2207 o a la dirección electrónica ralmada@iccmex.org.mx.
Preguntas y Comentarios: Si tiene alguna duda o comentario sobre los contenidos de esta publicación, favor de comunicarse al (52) 55 5687-2203 / 2207 o a la dirección electrónica ralmada@iccmex.org.mx

Pauta Boletín Informativo se publica cuatro veces al año por el Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio A.C. Responsable de la Publicación: Rolando Almada Reyes Couret. Número de reserva de derecho al uso exclusivo del título 04-2016-122015041500-106. Número de certificado de licitud del título: 11518. Número de certificado de licitud del contenido: 8105. Género: Difusiones periódicas vía red de computo. Edición: ICC México, Indiana 260, piso 5, oficina 508, col. Ciudad de los Deportes. C.P. 03710. Ciudad de México.

Pauta

No. 86 Agosto 2018

INDICE

Carta de la Presidenta	1
1. Delitos económicos: una perspectiva de la corrupción, el fraude y soborno en México	2
Alfredo Hernández	
2. A New Era in Anticorruption Enforcement in Latin America? Brazil's Clean Company Act and Mexico's National Anti-corruption System	11
André de Almeida, Iris E. Bennett, Diego Sierra and Paulo Gusmão	
3. Intolerancia contra la corrupción en Latinoamérica	39
Daniel Ortiz	
4. Privilegios constitucionales: una pugna entre la inmunidad y la impunidad Delitos	40
Renato Cortázar, Cristóbal Fugarolas, Santiago Gatica y Mónica Peláez	

Carta de la Presidenta

Estimados socios:

El combate a la corrupción es uno de los principales temas de preocupación de los empresarios a nivel mundial debido a que demerita la legitimidad los sistemas de participación democrática, distorsiona la eficiencia y competitividad de los mercados y encarece los costos de hacer negocios.

En julio, ICC México concluyó con éxito su II Congreso Internacional contra la Corrupción. El evento reunió a múltiples actores clave del sector público, privado y social para debatir e identificar las mejores prácticas globales, para combatir dos de los más grandes males que han lacerado a México: la corrupción y la impunidad.

Con la pasada elección del 1 de julio, hay muchos retos delante de nosotros, pero existe un renovado ánimo de trabajar juntos para resolver los problemas de México, pero sólo con compromiso individual, colectivo y del país, vamos a poder combatir la corrupción y sentar mejores estándares de vida en nuestra sociedad.

Como corolario a este esfuerzo realizado durante la primera mitad de 2018, dedicamos nuestro Boletín Informativo de ICC México, Pauta No. 86 a la reflexión en torno a los esfuerzos anticorrupción en México que enfrentará la próxima administración federal y en el resto del mundo.

En todo el mundo las empresas están asumiendo cada vez más la corresponsabilidad que tienen en el combate a la corrupción, lo cual se traduce en mejores condiciones de competencia e inversión para ellas y mayor calidad de vida para las sociedades en las que generan riqueza.

Saludos cordiales,



María Fernanda Garza Merodio

Delitos económicos: una perspectiva de la corrupción, el fraude y soborno en México



Alfredo Hernández

Contador público por la Universidad Autónoma de Nuevo León; cuenta con un MBA por parte del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y es Certified Fraud Examiner por la Association of Certified Fraud Examiners de Estados Unidos. Alfredo es socio de Servicios Forenses de PwC, quien proporciona asesoría principalmente en la prevención e investigación de fraude y corrupción, disputas comerciales e inteligencia corporativa.

Resumen

Los delitos económicos, más específicamente la corrupción y el soborno, han penetrado profundamente el tejido de las organizaciones, gobiernos y sociedad. La Encuesta de Delitos Económicos 2018 (edición México) de PwC, nos muestra una radiografía de los avances y obstáculos que estas han experimentado, así como las estrategias que pueden adoptar para mitigar los riesgos relacionados.

1. INTRODUCCIÓN

En México los delitos económicos y financieros siguen al alza, situación similar a la que se vive a nivel global. Desde el reporte de PwC de 2016 al de esta edición 2018, se ha identificado una creciente incidencia, así como una mayor sofisticación al cometer este tipo de delitos. Las empresas mexicanas que participaron en la encuesta Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones de este año, muestran una tendencia que es consistente con los datos globales, al adquirir mayor conocimiento y conciencia sobre estos delitos económicos, ya que el 58% de ellas reporta haber sufrido al menos una incidencia de este tipo en los últimos dos años.

En contraste, el 42% de las organizaciones reporta no haber sido víctima o no saber de ningún tipo de delito económico durante los últimos dos años. Ante esto, cabe preguntarnos: ¿qué magnitud de las incidencias pudieran permanecer no detectadas o cuáles son subestimadas?

El soborno y la corrupción merecen una mención aparte, dado el daño masivo que causan a las organizaciones, gobiernos y sociedad. Los resultados de la encuesta muestran un aumento importante en la tasa de soborno y corrupción, del 21% en 2016 al 30% en 2018.

De la misma manera, en los últimos años hemos visto un cambio pronunciado en la forma en que el mundo ve los temas del fraude y corrupción, con una menor tolerancia y una mayor demanda, tanto pública como regulatoria, para la rendición de cuentas en los sectores público y privado.

Este fenómeno no es exclusivo de los mercados desarrollados. En culturas muy diferentes y en cada región del mundo estamos viendo signos de convergencia en los estándares de transparencia y expectativas de conducta impulsados tanto por reguladores como por el público en general, lo que ha fomentado sanciones ejemplares en algunos países, incluso en la región de Latinoamérica.

2. Un marco anticorrupción y estrategias adecuadas

Es claro que afrontar la corrupción requiere de la adopción de mejores prácticas a nivel mundial, pero adaptándolas a la realidad y forma de hacer negocios en nuestro país, lo que contribuirá a una lucha efectiva en todos los niveles de gobierno, de tal manera que podamos fomentar soluciones hacia la transformación.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), leyes secundarias y diversas reformas, apuntan hacia el camino correcto, pero requieren de un mayor

impulso por parte del gobierno, los empresarios y la sociedad para su implementación integral y aplicación más eficaz.

Una de las respuestas recae en fomentar un entorno de responsabilidad e intolerancia al fraude, lavado de dinero y a las diversas formas de soborno y corrupción, ya sea en los ámbitos corporativo o del sector público, creando una mayor conciencia de las ventajas de mantener negocios sanos y lejos de prácticas que socaven la reputación de individuos o empresas, y donde la competitividad juegue un papel elemental.

Para mantener un camino de crecimiento sostenido y competitividad, el Global Competitiveness Report Index 2017-2018, del Foro Económico Mundial (FEM), deja ver que un cambio en el combate efectivo hacia la corrupción repercutiría positivamente en la competitividad de México. Los beneficios pueden ser innumerables, incluyendo que el país fortalezca su capacidad para adaptarse a las cambiantes condiciones internacionales y descubrir nuevas fuentes de desarrollo sostenible, donde fructifiquen tanto el emprendimiento como los negocios innovadores.

Un elemento clave en esta estrategia es que las empresas e instituciones públicas fomenten una cultura de integridad, con códigos de conducta que sean adoptados por convicción y no sólo por cambios en las regulaciones.

Si bien esto puede concretarse dando los pasos adecuados, debemos poner énfasis en atacar otro flagelo que, a la par de la corrupción, ha sido perjudicial para nuestro país: la impunidad. La impartición de justicia tiene que ir de la mano con los tiempos y concretar una transformación donde las sanciones no sean la excepción, sino la regla, al mismo tiempo que sea respetado el estado de Derecho.

A pequeña escala, el soborno y la corrupción han sido vehículos para obtener beneficios indebidos, o para evitar multas o sanciones. Sin embargo, la “Gran Corrupción” es la más preocupante, ya que afecta en forma incisiva sectores elementales como salud, educación, infraestructura, etc.

Por tanto, es imprescindible contar con un marco sólido anticorrupción que dé mayor certidumbre a los negocios, y a las diversas transacciones, negociaciones, licitaciones, adjudicación de contratos y demás operaciones que se lleven a cabo en nuestro país. La corrupción y el fraude, simplemente, se han vuelto demasiado costosos, y limitan las capacidades de las empresas para competir en el escenario mundial.

En las negociaciones del TLCAN ya se ha cerrado el capítulo Anticorrupción, tipificando el soborno, malversación, desvíos de recursos y cohecho internacional, con obligaciones “espejo” para los tres países, con elementos vinculantes a través de mecanismos y mejores prácticas, no obstante, los últimos sucesos en torno a las pláticas trilaterales han creado un escenario complejo para su concreción en este año o el siguiente. Independientemente de que logre acuerdo o no sobre el TLCAN, el combate a la corrupción deberá ser prioridad nacional, ya que representa una ventaja competitiva no sólo para el país en su conjunto, sino también para todas aquellas organizaciones que operan en él y que buscan eliminar este tipo de riesgos y barreras para llevar a cabo negocios.

3. Cómo entender el fraude interno

El “Triángulo del Fraude” es un poderoso método para identificar los motivos individuales que llevan a cometer fraude y enfocarse en formas de prevenirlo integralmente. Este consiste en 1) presión (que puede ser causa de factores internos o externos a la organización); 2) oportunidad (falta de controles

adecuados), y 3) racionalización (del pensamiento a la acción, o justificación de la acción indebida).

Esto coincide con los resultados de la encuesta, ya que la “oportunidad” fue el factor que influyó en mayor medida para que el actor interno cometiera fraude. En este sentido, más de la mitad (63%) de los encuestados indicó que un actor interno cometió el fraude más perjudicial. No obstante, esto revela una gran área de oportunidad para que las organizaciones pongan un mayor énfasis en medidas que reduzcan los factores de presión y racionalización en el fraude interno.

4. Evaluaciones de riesgos y programas de cumplimiento

En una época de mayor escrutinio público, de reguladores y de socios comerciales, los controles internos, evaluaciones de riesgos y programas de cumplimiento pueden trazar un camino hacia una adecuada observancia de leyes, satisfacción de los socios comerciales y, sobre todo, a mantenerse alejado de temas reputacionales que pueden ser los más dañinos.

En este contexto, el 87% de los encuestados cuenta con un programa formal de ética y cumplimiento. Sin duda el dato es positivo, pero debemos tomarlo con reservas, ya que se requeriría un análisis más profundo para revelar sus verdaderos alcances y efectividad dentro de las compañías. Cabe destacar que el estudio también indica que menos de la mitad de los encuestados (49%) ha efectuado una evaluación de riesgos de fraude, a pesar de ser un elemento crítico, y sólo el 31% de las empresas ha realizado una evaluación de riesgos de soborno y corrupción, mientras que sólo el 9% de los encuestados en México realizó una evaluación de riesgos de lavado de dinero en los últimos 24 meses, un área muy vulnerable. Lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre el estado de madurez de los programas de cumplimiento en México.

Con el aumento de los riesgos en el entorno actual, cada vez más empresas, muchas de ellas líderes en sus sectores a nivel global, priorizan la transparencia y ética en los negocios, entre otros elementos a considerar para elegir a sus socios de negocios, actuales y potenciales. Además, cada día se pone mayor énfasis en aspectos como: prácticas efectivas anticorrupción, claridad en la conformación de sus accionistas y un historial positivo en su prestigio y reputación, entre otros temas éticos y de cumplimiento.

Hoy, los líderes empresariales asumen mayor responsabilidad de los costos y acciones que se toman. Los CEO son representantes de la cultura y prácticas de negocio de sus empresas, de manera que ante cualquier falla ética o de cumplimiento, ellos tendrán que rendir cuentas ante la opinión pública, socios de negocios y, con frecuencia, ante reguladores.

Al respecto, la encuesta halló que al menos en nueve de cada diez eventos (93%), el delito económico fue reportado al Consejo de Administración o al Comité de Dirección, y 11% señaló que el principal responsable del programa de ética y cumplimiento, así como de la detección y respuesta ante el fraude es el CEO.

Tradicionalmente, en una organización la prevención y detección del fraude han estado a cargo de áreas como Gestión de Riesgos, Legal, Cumplimiento, etcétera; sin embargo, observamos que cada vez es más frecuente la incorporación de ejecutivos del más alto nivel.

Aunado a lo anterior, los controles internos son importantes y más todavía cuando la tecnología permite fortalecer la detección. La experiencia muestra que quienes tienen mayor capacidad de evadir los controles de la empresa (alta y media gerencia) en su mayoría perpetran los fraudes materiales internos. (El reporte reveló que 19% de los fraudes internos es cometido por la alta gerencia, y el 42% por la gerencia media.)

Crearse una falsa sensación de seguridad podría acarrear muchos problemas, especialmente si la Alta Administración envía un mensaje aparentemente articulado, pero sin sustento en las acciones que lleva a cabo, es decir, sin predicar con el ejemplo.

Sin embargo, a pesar de la complejidad del panorama, las perspectivas son alentadoras. Hoy en día, existe ya una nueva generación de empresarios y de empresas emergentes (startups), lideradas por jóvenes con un punto de vista ético internamente afianzado y ansiosos por incorporar tecnológicas, herramientas como el análisis avanzado de datos en temas de prevención.

5. ¿Cómo articular esfuerzos para prevenir y remediar estos ilícitos?

¿Por qué, a pesar de un impulso proactivo en las legislaciones antisoborno y anticorrupción, tanto nacionales como internacionales, el fraude y la corrupción en general siguen acrecentándose?

A menudo, existe cierto grado de desarticulación entre las partes de la organización que investigan el fraude, las que administran el riesgo y las que informan al Consejo de Administración o reguladores, lo cual puede crear vacíos operativos y desconexiones que generan un impacto negativo en la efectividad general de los esfuerzos invertidos en la prevención del fraude, desempeño financiero y respuesta ante temas regulatorios.

Como resultados de esta problemática, muchas compañías están adoptando un enfoque de coordinación entre las áreas encargadas de prevención y detección de fraudes, de investigaciones, de cumplimiento, y remediación, entre otras.

Esta respuesta centralizada es más eficaz, permitiendo una visión más amplia de cómo un fraude identificado puede afectar interna y externamente, facilitando una solución proactiva y, finalmente, un centro de mando efectivo.

6. Nuevos delitos y daño reputacional

Además de los ilícitos mencionados, incorporamos otras categorías este año que han tomado fuerza: el fraude cometido por el consumidor (23%) y la conducta empresarial inadecuada (19%) en tercer y sexto lugares, respectivamente. Por su parte, los encuestados reportaron que los principales actores de los fraudes externos fueron los hackers (27%), seguidos del crimen organizado (23%).

Una de las consecuencias más negativas del delito económico, que ha aumentado en comparación con años anteriores, es el daño reputacional, es decir, la percepción externa sobre la reputación, fortaleza de marca, y relaciones de negocios, entre otros factores, de una empresa. Las pérdidas económicas derivadas de este tipo de delitos también pueden ser enormes.

7. La tecnología y el factor humano

Hoy las soluciones tecnológicas innovadoras y sofisticadas para controlar, analizar, aprender de y predecir el comportamiento humano dentro de las empresas son cada vez más extensas y beneficiosas. Las empresas de mercados emergentes están invirtiendo en tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, a un ritmo más rápido que las naciones desarrolladas. No obstante, los nuevos productos digitales crean campos de cultivo fértiles para los perpetradores. Si bien la tecnología tal vez no sea la única herramienta, sí es fundamental en la lucha contra los delitos económicos y el fraude.

Es vital impulsar la prevención del fraude, la corrupción y el soborno. Quizás el factor más crítico para que el fraude se materialice, es una mala decisión o mala elección de alguna persona, por lo que centrarse en el comportamiento humano ofrece la mejor oportunidad para reducir y prevenir los delitos

económicos, por lo que, a mediano plazo, las ganancias al invertir en personas podrían ser las que conlleven mayor rentabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Encuesta de delitos Económicos, Fraude y corrupción, *un análisis de su impacto en las organizaciones* (edición México), PwC México, 2018.

Global Economic Crime and Fraud Survey, *Pulling fraud out of the shadows*, PwC, 2018.

Global Competitiveness Report Index 2017-2018, Foro Económico Mundial, 26-sep-17.

Delitos económicos: una perspectiva de la corrupción, el fraude y soborno en México



André de Almeida

CEO + Socio fundador de Almeida Abogados en Brasil.

Iris E. Bennett

Miembro de Smith Pachter McWhorter PLC.

Diego Sierra

Socio de Von Wobeser & Sierra. S.C. y Vicepresidente de la Comisión de Anticorrupción en ICC México.

Paulo Gusmão

Asociado en Smith Pachter McWhorter PLC.

1. INTRODUCTION

In recent years there has been a notable evolution globally in terms of anti-corruption enforcement, namely, that various countries around the world increasingly are implementing legal reforms to strengthen their anti-corruption laws, pursuing corruption investigations and prosecutions, and engaging in multi-national cooperation in this enforcement arena. Moreover, more and more national governments are paying attention not only to the question of enforcement, but also to the issue of compliance, and in that regard developing guidelines and standards for companies with respect to anti-corruption compliance. Latin America is a case in point, and it is a particularly interesting region in this regard. On the one hand, it has seen both a marked trend of legal reform and some highly significant anti-corruption enforcement cases. On the other hand, corruption in government has a long, entrenched history and remains an issue in the region, while the commitment to enforcement is still uneven.

Nowhere are these trends, including some of the challenges that remain to achieve truly rigorous and effective anti-corruption regimes, more evident than in the cases of Brazil and Mexico. The developments in these two countries are also inherently of interest because they are the two largest economies in Latin America. Many multinational

companies conduct business in these countries. Although economic challenges such as the ones being faced presently by Brazil may slow that trend down in the short run, in the longer term it is very likely that these two countries will continue to be very important markets for multinational businesses, and for both the regional and the global economy.

In this article, we provide an overview and update on the anti-corruption legal frameworks and enforcement trends in Brazil and Mexico, including a comparison of the current laws in those countries with each other and with the legal framework in the U.S. We also provide an update on recent developments in this area in other countries in the region, namely, Argentina, Colombia, and Peru.

2. ANTI-CORRUPTION REFORM IN BRAZIL AND MEXICO: INFLUENCES AND CAUSES

The core of Brazil's current anti-corruption legal framework is the Clean Companies Act (Law 12.846/13), enacted in 2014. Before the Clean Companies Act, anti-corruption enforcement within Brazil was primarily limited to individual criminal liability. Conduct involving foreign corruption was (and continues to be) governed by Article 333 of Brazil's Criminal Code, which prohibits "active bribery in an international business transaction."

In Mexico, the Constitution was amended in 2015 to create the National Anti-Corruption System ("NAS"), which represents an effort to institute coordinated processes and institutions in order to prevent, detect and combat corruption. Prior to these reforms, anti-corruption enforcement in Mexico appeared to be negligible because of the lack of effective mechanisms, legislation and institutions to tackle corruption. In 2016 the NAS secondary regulation was enacted, with the cornerstone being a statute called the General Law of Administrative Responsibilities ("GLAR"). Furthermore, in recent years several structural amendments to the criminal prosecution of corruption have been enacted, including the incorporation of corporate criminal liability and the creation of a specialized Anti-corruption Prosecuting Office within the also newly created Attorney General's Office. However, as a practical matter, the implementation of the new NAS design for criminal prosecution of corruption in Mexico has been stalled (e.g., no enactment of new Attorney General's Office, no Anti-corruption Special Prosecutor and no enactment of new

criminal typologies of corruption) for political reasons and due to a lack of a clear commitment by the exiting Peña Nieto PRI administration.

Below we briefly discuss the historical backdrop to these developments in Brazil and Mexico.

3. BRAZIL

The origins of the Clean Companies Act can be traced to several factors, but the primary one was pressure from civil society. Discontent with the seeming impunity enjoyed by corrupt officials and the corporations that succumbed to corruption had become increasingly widespread. Another important factor was the need to improve Brazil's legal framework to better align with the international anti-corruption conventions to which Brazil is a signatory, such as the OECD Anti-Bribery Convention. The OECD had expressed concerns over the low level of enforcement by Brazilian authorities in detecting, investigating and prosecuting foreign bribery, and the OECD also saw a need for increased cooperation between law enforcement authorities.

Brazil continues to enforce the criminal laws that pre-date the enactment of the Clean Company Act and which were incorporated in current legal framework. In the years since, Brazil has launched a number of high-profile coordinated federal investigations resulting in extraordinary sanctions and a number of criminal convictions reaching the highest levels of government, including the conviction of Brazil's former President, Luiz Ignacio Lula da Silva, as well as high-level executives in the business sector. These reforms have also had major political repercussions even where they have not resulted in a criminal conviction: the systemic corruption brought to light by Operation Carwash, an investigation of the Brazilian state-owned oil company Petrobras conducted under the Clean Company Act, was an important part of the major popular street protests against former President Dilma Rousseff, who was ousted as a result of an impeachment process.

Prosecutors in Brazil have leveraged the authority and tools provided by the Clean Companies Act to uncover systemic corruption within the Brazilian political system. There has been a wave of enforcement activity and, in addition, prosecutors have been able to make use of new methods, such as entering into leniency agreements in order to obtain

evidence from cooperators, to augment the government's investigations. Operation Carwash has implicated individuals in the highest levels of government and some of the country's largest companies. The Federal Public Prosecutor's Office (Ministério Público Federal) has entered into ten leniency agreements with corporations including three of the largest Brazilian contractors. The federal government also is reported to be negotiating 25 more leniency agreements.

Even with such extraordinary and, indeed, unprecedented efforts taking place in Brazil to pursue corrupt officials and private sector actors, however, corruption remains a significant issue. Indeed, the 2016 Summer Olympics and 2014 World Cup, both held in Brazil, generated a series of corruption allegations and investigations that implicated the former mayor of the city of Rio de Janeiro, the former governor of the state of Rio de Janeiro and the former President, Luiz Ignacio Lula da Silva. Allegations about improper payments related to the construction of six of the twelve stadiums built for the World Cup, construction of a subway line in Rio de Janeiro and the awarding of contracts related to the Olympic Games. The tragedy of this situation is that, in a country that has experienced significant economic upheaval and a downturn in recent years, corruption related to the Olympics may have siphoned off tens of millions of dollars in funds from the public coffers that could have been used for measures to help the Brazilian populace and its economy.

4. MEXICO

Like Brazil, Mexico is a signatory to the OECD Anti-Bribery Convention, and the OECD had made recommendations regarding Mexico's anti-corruption legal framework. Specifically, in a report issued in 2011, the OECD recommended that Mexico enact legislation that would hold companies incorporated or headquartered in Mexico liable for foreign bribery and changes to penalties and sanctions, including enactment of legislation permitting disgorgement of profits, and allowing for debarment from public contracting of companies involved in bribery. The OECD's assessment appears to have been at least a factor in the reforms in Mexico: the issues raised by the OECD were all specifically addressed by the 2016-2017 legislation.

In addition, however, there were various other dynamics that contributed to the 2016 reform, including pressure from civil society. In 2015, after several and serious corruption scandals involving Mexico's main political figures – including President Enrique Peña Nieto and his wife – caused organized civil society to urge the Mexican government to pick up the fight against corruption as a fundamental axis of public policy. Ultimately, this social pressure succeeded in achieving a constitutional amendment that created the NAS.

To operate effectively, the NAS required the issuance of several secondary statutes implementing the principles embodied in the May 2015 constitutional amendment. In this context, organized civil society presented a bill under the tagline "Iniciativa Ciudadana Ley 3de3" (Citizens Initiative Law 3 out of 3). The administrative law proposed by the non-partisan movement included the obligation for public officials to make certain disclosures, namely: (i) Assets (How much do they own?), (ii) Potential conflicts of interest (What were their previous working positions? Who are their closest friends and business partners?) and (iii) Taxes (Do they pay their taxes and how much?).

After intense discussions and a clear lack of partisan political leadership, the Mexican Congress approved the issuance of four new statutes and the reform of three pre-existing statutes, which give life to the NAS. It was an extraordinary accomplishment: for the first time in Mexico's history, organized civil society spearheaded the drafting of legislation to sanction public officials and individuals involved in acts of corruption.

Unfortunately, although the main legislation of Mexico's NAS already entered into force, the process has raised a number of questions about the political appetite for fully implementing the System as designed. Critical positions within the System have not been filled, notably, the position of the federal anti-corruption prosecutor and the appointment of the 18 specialized judges that are to oversee anti-corruption cases. Members of the Committee of Citizen Participation have publicly criticized the government for excluding the Committee from the decision-making process within the NAS, which the Committee is technically supposed to preside over. This raises doubts as to whether and when the System will be fully implemented, let alone what enforcement activity will actually take place under that system. Mexico's ranking on Transparency International's Corruption

Perception Index remains poor. The administration of the current Mexican President, Enrique Peña Nieto, has been plagued with corruption allegations, but little or no prosecutions have been pursued. Political attention is focused on the next presidential election (to take place on July 2018) with polls showing the PRI candidate José Antonio Meade lagging far behind in a third place and leftist Andrés Manuel López Obrador (who is running for a third time) as a clear frontrunner.

In one of the most tragic examples of the ongoing, still-endemic level of corruption in Mexico, the devastating earthquake in Mexico City in September 2017 revealed that scores of buildings in the city had not been built to code – a situation which is likely attributable in part to corruption in the ranks of government officials who regulate construction and collusion between them and bad actors in the construction industry. With the insignia "La corrupción mata" (corruption kills), Luis Manuel Pérez de Acha (one of the five members of the NAS Committee of Citizen Participation) has alleged publically that government officials and site managers are directly responsible for the collapsed buildings as a consequence of the authorizations of real estate developments without complying with the applicable regulations on urban development.

Furthermore, on January 2018, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad ("MCCI"), an activist NGO, revealed the diversion of public funds in debit cards issued by the federal government intended to help people affected by the earthquakes of September, 2017. According to the MCCI investigation, the federal government, through the Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (public financial institution) dispersed public funds in the amount of \$68.8 million Mexican pesos, approximately \$3.6 million USD. Notwithstanding the project to help the victims, 4,574 cards were issued for 1,495 beneficiaries; that is, the bank issued 3,079 debit cards in excess. Moreover, although the records of the financial institution recorded the same person up to 34 times, many of the victims have not received help from the government.¹ However, no prosecutions have been brought.

It is against these historical backdrops and current political environments that these new legal frameworks have been introduced in Brazil and Mexico.

5. BRAZIL, MEXICO AND THE U.S.: COMPARISON OF ANTI-CORRUPTION LEGAL FRAMEWORKS

The new anti-corruption legal frameworks in Brazil and Mexico share many of the same principles as the U.S. FCPA, however, these frameworks are not identical and, in fact, differ in important ways. The following table provides a high-level comparison of key components of the Brazilian, Mexican and United States anti-corruption legal frameworks.

Anticorruption Enforcement	US ²	Brazil ³	Mexico ⁴
Statutes	Foreign Corrupt Practices Act Title 18 offenses relating to domestic bribery	Clean Company Act (Law 12.846/13) Criminal Code Art. 337 -criminal law for individuals found to have committed bribery	General Law of the National Anti-Corruption System; General Law of Administrative Responsibilities; Organizational Law of the Federal Administrative Law Tribunal; Law of Audit and Rendering of Accounts; Organizational Law of the Federal Public Administration; Organizational Law of the Attorney General's Office and Federal Criminal Code.
Effective date	FCPA - Effective: 1977; amended: 1998 Title 18 – Effective: 1962; amended: 1994	Clean Company Act (Law 12.846/13) Effective: Jan 2014 Criminal Code Art. 337 -criminal law for individuals found to have committed bribery (effective June 2002)	Effective: GLAR in July 2017. Amendments to the Federal Criminal Code and to the Organizational Law of the General Attorney's Office will enter into force when the Specialized Prosecutor for Combating Corruption is appointed by the Senate.

What is Prohibited	Bribery of non-U.S. government officials (FCPA) Failure to maintain accurate books and records or adequate internal financial controls – public companies and individuals associated with them (FCPA) Bribery of U.S. government officials (Title 18 offenses)	Prohibits direct and indirect acts of bribery or attempted bribery of Brazilian public officials or foreign officials (foreign entities: entities directly or indirectly controlled by the public sector of a foreign country; foreign official: individuals employed at such entities).	GLAR prohibits bribery, unlawful participation in administrative procedures, influence peddling, use of false information in administrative procedures, obstruction of investigative powers, collusion in public bid procedures, wrongful exercise of public funds, and improper hiring of former public officials. Federal Criminal Code prohibits bribery, unlawful performance of powers, use of false information in administrative procedures, bribery of foreign public officials, influence peddling and embezzlement.
Enforcement Agency/Body	Department of Justice (criminal) SEC (civil)	Several Government Bodies, such as the Public Prosecution Office, General Attorney's Office and the Police Authorities are jointly responsible for enforcing the anticorruption legislation.	Secretary of Public Service (administrative) Special Prosecutor's Office for Combating Corruption (criminal)
Who Can be Liable	Individuals and corporate entities	Domestic and foreign actions of Brazilian companies,	Public officials. Individuals and corporations.

		Brazilian subsidiaries of foreign companies. Actions within Brazil of non-Brazilian companies.	
What Type of Liability	Individuals and corporate entities can face criminal and civil liability. Individuals can face criminal liability for Title 18 offenses.	Corporate entities can face strict civil and administrative liability. Individual criminal liability.	Individuals and corporations can face criminal and administrative liability.
Jurisdiction	The FCPA applies to U.S. companies and persons wherever the conduct occurs, and non-U.S. companies and persons whose conduct has a nexus with the United States. Title 18 offenses apply to bribery of U.S. federal officials and involve an official act by such official.	The Clean Company Act (Law 12.846/13) applies to Brazilian companies, and persons whose conduct occur in Brazil or has nexus with Brazil. Criminal code applies to offenses committed within Brazil.	The GLAR applies to individuals and corporations while acting in Mexico. The Federal Criminal Code applies to Mexican companies and persons wherever the conduct occurs. Also, the Federal Criminal Code applies to companies and persons, if the crime have effects or is intended to produce effects in Mexico regardless of where the conduct occurs.

Financial Penalties and Other Sanctions	FCPA Individuals - Criminal: - Violation of anti-bribery provision up to 5 years in prison; penalty of up to \$250k; - Violation of accounting provisions, up to 20 years in prison and penalties up to \$5m. Individuals – Civil: - Violation of accounting provisions - \$7,500 - \$160k; disgorgement; ban on serving on a board of a public company. Corporate – Criminal: - Violation of anti-	Companies are subject to strict civil and administrative liability in the form of restitution damages, administrative fines, civil penalties for acts of directors, officers, employees and agents; joint and several liability for fines and restitution with parent company; piercing of corporate veil; successor liability in mergers. - Range from 0.1% to 20% of company's prior year's gross income or R\$6,000 to R\$60M; - Disgorgement ; - Suspension of company activities; - Dissolution; - Ban from government assistance. Individuals: - 2 to 12 years in prison - Fine	Individuals - Administrative: - Fine of up to twice the amount of the acquired benefits (disgorgement); if no monetary benefit, up to MX\$566,000(~US\$25K) ; - Debarment to participate in public procurement up to 8 years; - Damages and lost profits to the public treasury. Corporations - Administrative: - Fine of up to twice the amount of the benefit obtained (disgorgement); if no monetary benefit, up to MX\$5,660,000(~US\$250K); - Debarment to participate in public procurement up to 10 years; - Damages and lost profits to the public treasury; - Suspension of company activities for of 3 months to 3 years; - Dissolution. Individuals – Criminal: - Imprisonment up to 14 years - 30 to 150 daily fine. Corporations – Criminal:
--	--	--	--

	bribery provision - penalties up to 2m or double the amount of bribe or gains; monitors hip or self-reporting obligations; - Violation of accounting provisions – penalties up to 25m. Corporate – Civil: - \$75k - \$160k; disgorgement, monitors hip or self-reporting obligations. Administrative - Entities and individuals can be barred from doing		– Fine – Suspension of company activities – Dissolution.
--	--	--	--

	business with the U.S. Government. Title 18 - Fine - Imprisonment of up to 15 years. - Disqualification from holding public office.		
Credit for Mitigation	When corporate entities are facing criminal liability, they can receive credit for voluntary self-disclosure, cooperation and remediation. Mitigation credit may affect the type of disposition, the reduction	Companies can enter into "leniency agreements" if they voluntarily come forward and self-report. The company must cease the illegal activity, cooperate in a manner that will lead to the identification of others involved, and admit guilt. Companies can receive reductions of up	Credit for the existence of a compliance or integrity program that includes effective reporting and whistleblower protection tools. Entities may also receive credit for self-reporting misconduct and collaborating with government investigations. A person who has committed or is participating in the commission of a serious administrative offense can voluntarily confess and may

	in fine, or the determination of the need for a monitor. When individuals are facing criminal liability, they can receive credit for acknowledging conduct and for cooperating against others. Credit can affect whether sentenced to prison time and how much. When corporate entities are facing civil liability, they can receive credit for voluntary self-disclosure, cooperation and remediation. Mitigation credit may affect the type of disposition, the reduction in fine, or the determination	to 2/3 of fines and confidentiality.	resort to a penalty reduction benefit of 50 - 70% of the total amount of the sanctions. Person must comply with the following requirements for obtaining a reduction of penalties: (i) confess his/her participation in the administrative offense; (ii) be the first to contribute information that proves the existence of misconduct; (iii) refrain from notifying other suspects that an administrative responsibility action has been initiated; (iv) cooperate fully with the investigative authorities; (v) suspend any further participation in the alleged infraction. Cooperation credit may apply in criminal cases where the defendant delivers essential and useful information to the prosecution regarding another more serious crime and agrees to testify. The application of the criterion by the prosecutor extinguishes the criminal action. Compensation agreements may be entered in criminal cases by the authority and the defendant for non-violent property offences (bribery), compensation agreements extinguishes the criminal action
--	--	---	---

	of the need for a monitor.		In criminal cases, prosecutors may request an abbreviated trial if the defendant has not been previously sentenced for an intentional crime and if the crime has an arithmetic average of the penal sanction less than five years. Prosecutors may request a penalty reduction of the minimum sentence by a half or by 2/3.
Statute of Limitations	5 years, but can be extended or tolled based on various circumstances .	5 years in case of Legal Entities	7 years for individuals and corporations' acts involved in serious administrative offenses.

Brazil and Mexico's anticorruption legal frameworks share many similarities and draw from international standards enunciated for example by the OECD, as well as, in some respects, U.S. legal principles. However, there are also significant differences in how these frameworks approach anticorruption enforcement.

One key difference relates to the possibility of corporate liability: in the U.S., corporate entities can be held both criminally and civilly liable for acts of corruption. In Brazil, however, the Clean Company Act provides for civil and administrative liability for corporations, but there is no avenue for corporate criminal liability. In Mexico, similarly to the U.S., corporations can face both criminal and civil liability (in Mexico's case, administrative liability). In both the U.S. and Mexico, criminal liability requires proof beyond a reasonable doubt and, interestingly, administrative liability in Mexico also requires satisfying this high burden of proof. In Brazil, by contrast, liability requires only proof that the conduct occurred, without the prosecution having to prove intent and knowledge of company management. However, as already noted, the Brazilian statute does not provide for corporate criminal liability.

The frameworks also differ in how they approach enforcement against individuals. The NAS and FCPA provide for both criminal and civil/administrative penalties against individuals, however the Clean Company Act—as evidenced by its name—does not apply to individuals. Rather, anti-corruption enforcement against individuals occurs under a separate set of laws that criminalize all forms of bribery set forth in Brazil’s criminal code.⁵

6. BRAZIL, MEXICO AND THE U.S.: COMPARISON OF ANTI-CORRUPTION COMPLIANCE CREDIT AND STANDARDS

An interesting development in both the Brazilian and Mexican contexts is that both of their legal regimes provide for reduced penalties to corporations that implement compliance programs adhering to certain principles. In addition, both national governments have enunciated standards for such programs. These standards are substantively similar to U.S. standards and, indeed, widely accepted global standards as articulated by such organizations as the OECD.⁶ Below we describe the compliance program standards that have been enunciated by U.S., Brazilian, and Mexican authorities.

DOJ / SEC Principles	U.S. ⁷	Brazil ⁸	Mexico ⁹
Analysis and Remediation of Underlying Misconduct	Conduct a root cause analysis of the misconduct at issue (including whether there were systemic issues and what persons were involved), determine whether there were prior indications of the misconduct, and remediation (policies, procedures, training or personnel actions) to address the issues identified in the root cause analysis.	Signs of the occurrence of a wrongful act should lead to an internal investigation; if an investigation confirms a wrongful act occurred, measures must be taken to stop the wrongful act, provide solutions and repair the effects caused. Information obtained in the internal investigation must be used to promote effective cooperation with authorities.	

Senior and Middle Management	Commitment from Senior Management and a clearly articulated policy against corruption.	Commitment of senior management ("tone at the top"): The permanent support of the company's senior management is mandatory for the promotion of a culture of ethics and respect of laws and for the effective implementation of the Integrity Program.	On the General Law of Administrative Responsibilities it is not set explicitly. However, the Secretary of Public Service issued the "<i>Modelo de Programa de Integridad Empresarial</i>" (Model for a Corporate Integrity Program or "MCIP") to serve as guideline for companies implementing their integrity programs. While addressing the "Organizational and procedural manual" as part of an integrity program, the MCIP requires the commitment of senior management in order to prevent and inhibit corruption.¹⁰
Autonomy and Resources	Oversight, autonomy and resources	An internal department responsible for the Integrity Program: The internal department needs to be autonomous, independent and unbiased, must have sufficient material, human and financial resources to be able to effectively operate and must	Mechanisms to ensure transparency and disclosure of interests (avoiding conflicts of interest) at all times

		have direct access, when necessary, to the company's highest decision-making body.	
Policies and Procedures	Code of conduct and compliance policies and procedures	Structuring of rules and instruments based on the company's characteristics, profiles and risks, each company must create or update its code of ethics or conduct and its rules, policies and procedures to prevent irregularities	A code of conduct that is duly published and made known to every person in the organization and that has systems and mechanisms for effective implementation. A clear and complete organizational chart and procedural manual that clearly defines the functions and responsibilities of each party within the company, and specifies clearly the chains of command and leadership for each corporate structure. Human resources policies to avoid hiring employees who could be a risk to the integrity of the company. These policies shall not give way to discrimination.
Risk Assessment	Risk assessment	Profile and risk analysis: The company must know its own processes and organizational structure, identify its area of business, its main business	An integrity program must be based on the risk assessment.

		partners and the level of interaction with the national and foreign public sector, thus being able to assess the risk of committing the wrongful acts set forth in Law 12,846/2013.	
Training and Communications	Training and continuing advice	For a vast and effective dissemination of the Integrity Program, each company must also create a communication and training plan with specific strategies for each of its target audiences.	Adequate systems and processes for training on ethics standards.
Confidential Reporting and Investigation	Confidential reporting and internal investigation	Develop irregularity reporting or detection mechanisms (red flags; reporting channels; whistleblower protection mechanisms)	Adequate whistleblowing systems for internal reports also allowing for reporting to authorities.
Incentives and Disciplinary Measures	Incentives and disciplinary measures	Establishment of disciplinary and corrective measures for cases of violation.	Disciplinary processes with clear and specific consequences for those who act contrary to internal company policies or to Mexican legislation.
Continuous Improvement, Periodic Testing and Review	Continuous improvements: periodic testing and review	Continuous monitoring strategies: Each company must define procedures to assess the effectiveness of the Integrity Program to its modus	Adequate and effective controls, monitoring and auditing systems that ensure compliance on a continuous and periodic basis

		operandi and develop mechanisms of continuous improvements and adjustments of any deficiencies encountered in any of its areas. The company must also ensure that the Integrity Program is part of its daily routine and is integrated into other related areas, such as human resources, legal department, internal audit, and accounting and financial department.	throughout the organization.
Third Party Management	Third-party due diligence and payments		The MCIP, highlights the importance of having an anti-corruption clause and due diligence processes when contracting with third parties.
Mergers and Acquisitions	Mergers and acquisitions: due diligence and integration		

7. INTERNATIONAL COOPERATION

The U.S. remains the leading enforcer in foreign bribery corruption cases, bringing more of them than any other single country, but, as discussed below, a notable trend in recent years has been an increase in collaboration between U.S. and other authorities. This trend, too, reflects apparent increased commitment to such enforcement by a number of nations around the globe, including some in Latin America such as Brazil.

Corruption crosses borders and the anti-corruption enforcement landscape is increasingly crossing those same borders. U.S. enforcement agencies have cooperated with Brazilian authorities on a number of very significant cases, notably, the coordinated resolutions with Odebrecht and its subsidiary Braskem and authorities in the U.S., Brazil and Switzerland, which resulted in a \$3.5 billion settlement. In addition to Odebrecht, in 2016 U.S. and Brazilian authorities reached a coordinated resolution with the Brazilian aircraft company Embraer resulting in penalties of \$200 million. In 2017, U.S. and Brazilian authorities continued their coordinated actions with global resolutions in two cases. In January 2017, Rolls Royce reached coordinated resolutions with U.S., Brazilian and British authorities and in December 2017, U.S., Brazilian and Singaporean authorities reached a global settlement with Keppel Offshore & Marine.

In 2016 and 2017, there were four enforcement actions by U.S. authorities against corporations and another six actions against individuals involving conduct in violation of the U.S. FCPA that occurred to some degree in Mexico. Clearly, there are opportunities for cooperation and coordinated enforcement by authorities on either side of the Rio Grande.

Mexico's NAS explicitly allows Mexican authorities to cooperate internationally, but as the framework is still in an implementation stage, it is not clear whether or how such cooperation will be pursued.

Argentina, Colombia, and Peru: Other Countries Joining Efforts for Anti-Corruption Reform and Enforcement

Brazil and Mexico represent over 50% of the population and economic activity in Latin America and, as such, reform in anti-corruption enforcement in these two countries alone is significant for the region. However, other countries in the region have not been idle as the trend of increased anti-corruption enforcement sweeps the globe. Below we briefly summarize developments in Argentina, Peru, and Colombia to illustrate the regional trends.

Argentina

In Argentina, the current administration put forth a series of laws to fight corruption.¹¹ The National Congress recently passed an anti-corruption law, which provides for corporate criminal liability for various offenses, among them national and international bribery and influencing peddling. Penalties can be up to five times the amount that a company is determined to have obtained because of the improper conduct and can be banned from bidding for public contracts. The law also provides for leniency agreements and mitigation of sanctions for implementation of a compliance programs.¹² This law was passed with the strong urging of the OECD, which in a March 2017 statement noted:

“Some 16 years after joining the OECD Anti-Bribery Convention, Argentina remains in serious non-compliance. It still cannot hold companies liable for foreign bribery or prosecute its citizens who commit this crime abroad. Serious efforts have been made to implement the Convention since December 2015. Argentina must now ensure that the Corporate Liability Bill that was introduced into Congress in 2016 addresses these as well as other major deficiencies and then promptly enact the Bill. Argentina must also take urgent steps to address concerns about judicial and prosecutorial independence.”¹³

Peru

Peru's congress approved an anti-corruption law in March 2016, which was subsequently amended by legislative decree in January 2017, and ultimately took effect in January 2018. The law provides for corporate criminal liability for foreign and domestic bribery and, in that way, the framework looks more like the Mexican framework.¹⁴ Sanctions may include suspension of business activities for up to two years, permanent or temporary debarment, dissolution of the corporate entity, and financial penalties up to six times the benefit obtained, or expected, by the corrupt act. The Peruvian framework also provides for mitigation of sanctions for cooperation and restitution. Compliance programs are also an express factor in the Peruvian anticorruption enforcement framework, as in the other frameworks discussed in this article. Implementation of an adequate compliance program prior to the start of legal proceedings but after the illegal conduct occurred may receive reduced sanctions; i.e., mitigation. A company that has an adequate compliance program in place prior to the violation of the law will be exempt entirely from liability; i.e., affirmative defense.

Colombia

Colombia enacted the Transnational Corruption Act ("TCA") in February of 2016, which, inter alia, established corporate administrative liability and individual criminal liability for acts of foreign bribery.¹⁵ The TCA does not provide for corporate criminal liability, likening the framework to Brazil rather than the Argentinian and Mexican models. Individuals however can face criminal liability for the prohibited conduct defined in the TCA. Similar to the other frameworks discussed, the TCA provides for mitigation of sanctions and lists a number of factors that will be considered the extent to which penalties may be mitigated. Among those are whether a company self-reports and when in the process the company comes forward, and whether a company has an effective compliance program in place.

As with Argentina, this law responds to recommendations by the OECD that noted in its 2015 Phase 2 report that Colombia had to "improve its capacity to investigate foreign bribery by establishing an effective corporate liability regime, improving coordination between its numerous agencies and more rigorously training law enforcement."¹⁶

8. Conclusion

Will we see a trend of active enforcement by Brazilian and/or Mexican authorities of their anti-corruption statutory regimes?

In the Brazilian context, the more effective implementation of the anti-corruption statutory regime now in place has created a backlash by some political forces that benefited from the previous situation. However, the trend of active enforcement by Brazilian authorities of the anti-corruption legislation continues and is being strongly demanded by public opinion.

In addition, many law enforcement institutions, like the Federal Public Prosecutor's Office and the Federal Police are becoming more experienced and politically independent, a fact that will further reinforce that trend.

In Mexico, the legal framework provided by the NAS gives authorities full powers to effectively fight corruption both from a national and a global outlook. However, the troubled NAS implementation may reflect resistance within certain parts of Mexico's

political establishment, which has continued to be plagued by corruption scandals,¹⁷ despite civil society's efforts to insist on a stronger rule of law and an end to corruption.

In January 2018, organized civil society went a step further and proposed additional amendments to article 102 of the Mexican constitution to try to provide the Attorney General's office with full independence and autonomy from the Executive Branch, further professionalism and a mechanism of checks and balances offered by a citizen lead commission. The collective #VamosPorMás, which includes almost 300 NGOs, academics, business and human rights associations, demanded the three main running candidates to lobby, while in campaign, those congressmen they allegedly lead to discuss and approve such non-partisan constitutional bill. Only Ricardo Anaya, running for the PAN-PRD-MC coalition agreed to support the bill. Pointer Lopez Obrador from Morena has been dismissive. PRI candidate José Antonio Mead has been elusive and has argued in favor of fighting corruption though taking no concrete actions.

Will the trend of increased coordination and cooperation between Brazilian and U.S. authorities continue? Will Mexican authorities reach across borders to work with their counterparts?

Brazil's anticorruption reforms, including the Clean Company Act, have resulted in increased international coordination with the U.S. and Europe, and we expect this to cooperation to further develop in the next years.

Mexico's National Anticorruption System has not been fully implemented and it is too early to say what the impact of the reforms will be on international cooperation by Mexican authorities, however, it is clear that the reforms contemplate such cooperation and that organized civil society expects it.

What is the Significance of the Fact That Several Countries in Latin America Have Enacted Reforms?

Corruption remains a severe problem in Latin America. The average Corruption Perception Index score for countries in the region is 44 out of 100 (by Transparency International's standards, a score below 50 indicates that the government is failing to tackle corruption).¹⁸ The issue is long-standing, arguably endemic. Thus, no one can expect it to

change overnight. Change will require time, it will require the national governments at issue to follow through with dedicating resources and actually enforcing the laws they have put on the books, and it will likely require continued pressure from civil society. At the same time, the move towards legal reform in multiple countries is a harbinger of significant potential change in the medium or long term. Moreover, as globalization of the world economy continues (populist and isolationist phenomenon's notwithstanding), companies that are now potentially subject to additional enforcement risk in Latin America can be expected to seek to mitigate that risk by putting in place and/or maintaining strong compliance measures. This is likely to be particularly true for multinational corporations, for whom there may already be an enforcement risk with respect to U.S. or other authorities. But, if enforcement becomes a reality in the countries in Latin America with these new, strengthened anti-corruption laws, this should over time also have a significant impact on local companies and their practices, if those practices are not already compliant. If enforcement against private sector actors is coupled with enforcement against corrupt officials then, of course, the impact will be that much greater in terms of addressing corruption in the region.

BIBLIOGRAFÍA

¹ "Tarjetas Bansefi" consulted at <https://contralacorrupcion.mx/categoria/?cat=709>.

² FCPA

³ Clean Company Act

⁴ General Law of Administrative Responsibilities and Federal Criminal Code

⁵ Criminal Code Art. 333

⁶ OECD, Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance available at <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>.

⁷ U.S. Dep't of Justice, Criminal Division, Fraud Section, Evaluation of Corporate Compliance Programs.

⁸ Office of the Comptroller General of Brazil, Integrity Program: Guidelines for Legal Entities, 2015.

⁹ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Título Segundo- Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas, Capítulo II- De la integridad de las personas morales, Art. 25; and "Modelo de Programa de Integridad Empresarial" (Model for a Corporate Integrity Program) issued by the Ministry of

Public Service on 12/06/2017, consulted at https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272749/Modelo_de_Programa_de_Integridad_Empresarial.pdf

¹⁰ "Asegurar el compromiso por parte de directivos y altos mandos de la empresa para prevenir e inhibir la corrupción." p.2.

¹¹ Argentina's Oficina Anticorrupcion, draft legislation at <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/anteproyectos-de-ley>

¹² <https://www.reuters.com/article/us-argentina-corruption/argentina-congress-passes-law-to-fight-corporate-corruption-idUSKBN1D83AX>

¹³ <http://www.oecd.org/corruption/argentina-must-urgently-enact-corporate-liability-bill-to-rectify-serious-non-compliance-with-anti-bribery-convention.htm>

¹⁴ <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/ley-que-regula-la-responsabilidad-administrativa-de-las-pers-ley-n-30424-1370638-1/>

¹⁵ <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/ley-1778-de-2016.pdf>

¹⁶ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/colombia-needs-to-address-major-loopholes-to-hold-companies-liable-for-foreign-bribery.htm>

¹⁷ "Financiero electoral de Odebrecht operó en México". Olivio Rodrigues, financial operator of Odebrecht in Latin America allegedly responsible for laundering money and transferring bribes to politicians, has claimed to have transferred more than 4 million dollars to finance the electoral campaign of Enrique Peña Nieto and over 10 million dollars in exchange of awarding a construction project. The money transfers were allegedly made to shell companies linked to Emilio Lozoya, former director of PEMEX. See generally <https://www.contralacorrupcion.mx/web/operadorodebrecht/>, March, 2018. "La Estafa Maestra," a journalistic investigation reported on the alleged deviation of three thousand four hundred and thirty three million Mexican pesos by eleven agencies of the federal government between 2012 and 2013. The fraud was allegedly committed through a triangulation scheme in which federal agencies entered into contracts with public universities, which in turn contracted with shell companies. The investigation names the Department of Social Development (whose head was Rosario Robles), National Bank of Public Works (whose head was Alfredo del Mazo) and PEMEX (whose head was Emilio Lozoya), as the relevant agencies who allegedly committed the fraud. See generally <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>, March 2018.

¹⁸ https://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news

Intolerancia contra la corrupción en Latinoamérica



Daniel Ortiz

Ha sido Director de Desarrollo de Negocios en LexisNexis Risk Solutions México. Desde mayo de 2017, se desempeña como Director de Ventas de LexisNexis Risk Solutions para LATAM. Tiene amplia experiencia en ayudar a compañías dentro del Fortune 500 a resolver problemas de corrupción, el lavado de dinero y fraude. Es Licenciado en Ingeniería Industrial de la Universidad Iberoamericana y un Postgrado en Administración de Harvard Business School. También obtuvo el Título-Certificado de Anti-Lavado de Dinero por FIBA y la Universidad de Florida.

Resumen

Las políticas y esfuerzos de combate a la corrupción están avanzando en Latinoamérica sobre todo para abatir los altos niveles de impunidad que se perciben en la región. Por lo anterior, todos los empresarios se encuentran en una situación de vulnerabilidad si alguno de sus eslabones productivos se ven comprometidos con un caso de corrupción en su país o en el extranjero. Afortunadamente hay soluciones tecnológicas en el mercado para prevenir riesgos por casos de corrupción que afecten el patrimonio y prestigio de las empresas.

1. INTRODUCCIÓN

Las naciones de América Latina están demostrando al mundo que la corrupción es la principal amenaza en contra del desarrollo de sus naciones y que están dispuestas a combatirlo. A pesar que nuestro continente es el de mayor expansión económica gracias a la estabilidad política de sus instituciones democráticas y por la independencia que han ganado sus congresos y poderes judiciales sigue siendo el que presenta los mayores índices de inseguridad, violencia e impunidad en el mundo.

En Brasil, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Colombia y probablemente en otras naciones del hemisferio se estarán presentando casos judiciales que comprometen a

gobernantes con empresas que de manera irresponsable o sin saberlo se prestaron a casos de corrupción.

En el caso de México, la tercera parte de la población está segura que la corrupción es el principal problema que afecta al país. Esta percepción pública es compartida por el sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. El costo de la corrupción en México se calcula de manera conservadora en unos cinco puntos porcentuales de su PIB o unos 20 mil millones de dólares.

Actualmente las grandes empresas transnacionales latinoamericanas reconocen que su prestigio en el sistema financiero global depende de que no sean utilizadas por parte de políticos, grupos o empresas delictivas que se quieran aprovechar del sistema financiero mundial.

Todos los empresarios se encuentran en una situación de vulnerabilidad si alguno de sus eslabones productivos se ven comprometidos con un caso de corrupción. Por lo anterior se ha vuelto imprescindible saber quiénes son nuestros socios comerciales, proveedores, consumidores y usuarios de nuestros servicios para no ser presa de posibles actos ilícitos que nos cuesten dinero y prestigio.

En Estados Unidos, Europa y Latinoamérica existe una tendencia irreversible de atajar los problemas de corrupción a partir de la construcción de instituciones que combatan este cáncer. Esta es una de las razones por las cuales se están fortaleciendo las agencias de inteligencia financiera para investigar posibles actos de corrupción en el sistema financiero.

México no es una excepción en esta tendencia, la última gran reforma estructural sugerida ampliamente por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) fue la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Es cuestión de tiempo que las instituciones públicas creadas para reducir los altos niveles de corrupción empiecen a operar de manera activa. Se espera que después del proceso electoral se pueda nombrar al nuevo Fiscal Nacional Anticorrupción y que esta figura se pueda replicar en los estados de la República.

Investigaciones periodísticas muy serias han descubierto la creación de una red de “empresas fantasmas” o “empresas pantalla” por parte de políticos locales que desviaron miles de millones de pesos en los últimos años. Estos trabajos publicados en medios de comunicación nacionales e internacionales han desencadenado luchas judiciales para la recuperación de activos y han sumido en el desprestigio a varias personas que se prestaron, algunas veces sin saberlo, al blanqueo de activos financieros de procedencia ilícita.

Afortunadamente ya hay plataformas tecnológicas que permiten cruzar millones de datos de sobre la identidad de personas, movimientos financieros. Este tipo de herramientas sirven como un primer blindaje altamente efectivo para prevenir fraudes financieros por parte de la delincuencia organizada. Se emiten alertas inmediatas si se detecta algún tipo de amenaza en contra de las actividades comerciales físicas o electrónicas de las empresas.

Nuestra plataforma permite a las empresas de todos los tamaños mantenerse a la vanguardia de las herramientas de desarrollo y de las tendencias para el procesamiento y análisis de datos, las cuales les ayudan a encontrar las respuestas que necesitan, al mismo tiempo que mejoran los resultados y la toma de decisiones.

Ahora las empresas tienen la enorme responsabilidad de prevenir actos de corrupción y fraude en beneficio de sus países, además estos esfuerzos abonan a la seguridad de las empresas, protegen su patrimonio y garantizan su reputación local y global.

BIBLIOGRAFÍA

- Alejandro Urizar and Luciana Torchiario, “Perceptions remain unchanged despite progress in the Americas”, *Transparencia Internacional*, 21 de febrero de 2018, (consulta en línea: https://www.transparency.org/news/feature/perceptions_remain_unchanged_despite_progress_in_the_americas)
- Índice de Percepción de la Corrupción 2017, *Transparencia Internacional*, (consulta en línea: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#research)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, 30 de marzo de 2017, (consulta en línea: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-integrity-review-of-mexico_9789264273207-en#page1)

LexisNexis Risk Solutions, *Our Technologies*, (consulta en línea: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-integrity-review-of-mexico_9789264273207-en#page1)

Privilegios constitucionales: Una pugna entre la inmunidad y la impunidad Delitos

Renato Cortázar, Cristóbal Fugarolas, Santiago Gatica y Mónica Peláez

Estudiantes de la Cátedra de Integridad Corporativa y Profesional 2018

ICC México y Universidad Panamericana

Resumen

En los últimos veinte años, los ciudadanos mexicanos hemos atestiguado diversos escándalos de corrupción: sobornos, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias o licitaciones amañadas. Se refiere a escándalos de gobiernos y funcionarios en los tres órdenes de gobiernos, de todos los colores partidarios y en todos los niveles jerárquicos. El constante mal uso del ejercicio del poder con el que se privatiza aquello que es público, ha generado una percepción que posiciona a la corrupción como uno de los mayores problemas que enfrente el país, incluso por encima de la pobreza. Al dilema de la corrupción le acompaña el de la percepción de la impunidad, en el que, a pesar de la existencia de delitos, faltas o infracciones, se sabe que estos no suelen ser castigados.

Los privilegios constitucionales han sido históricamente considerados como una protección a la función de altos servidores públicos, quienes se encuentran sujetos a los abusos de quien detenta el monopolio del ejercicio de la acción penal. Sin embargo, el caso Godoy Toscano, quien electo como diputado federal entró escondido en una camioneta a San Lázaro para evitar la orden de aprehensión que pesaba en su contra, tomar protesta y obtiene la inmunidad procesal por los cargos de delincuencia organizada, hace que consideremos al fuero, como lo advierte Víctor Aguilar «no como una protección contra el abuso de autoridad, sino como abuso de ella».

Este trabajo busca llevar al lector a un viaje emotivo e intelectual. Con la narrativa del Caso Godoy Toscano, se presenta la realidad dramática de la política mexicana que conmocionará y promoverá un despertar de la sociedad que conduzca hacia la actuación política. Una vez activada la disposición hacia lo público, entonces nos involucraremos en un espacio de reflexión: ¿deben los privilegios constitucionales desaparecer? A través del análisis y la crítica nos alejaremos del discurso políticamente correcto, mismo que por su atractivo ha sido integrado en las campañas electorales del 2018. Se llegará a la conclusión de que los privilegios constitucionales no deben desaparecer, sino que, deben matizarse para perfeccionarse.

1. LA CRISIS DE LOS PRIVILEGIOS CONSTITUCIONALES

El comandante romano ha triunfado

Observó a alguno de sus 499 homólogos, se llevó la mano derecha con los dedos juntos hacia la sien y, con exagerada firmeza, extendió su brazo derecho con dirección hacia el horizonte. Era Israel Madrigal Ceja, diputado suplente de Julio César Godoy Toscano, quien en aquel 23 de septiembre de 2010 ejecutó, con alguno de sus “co-legionarios”, el tradicional saludo militar.

Madrigal Ceja y sus colegas diputados hacían gala de la entrada triunfante que, al excelso estilo romano, había montado Julio César. Pero no se refiere al extraordinario estadista, admirable literato y excepcional militar romano. No se habla, lector, de aquel Julio César que derrotó a las Galias y que con su ingenio político logró conseguir un pacto sinigual con Pompeyo y Craso para gobernar al imperio romano. Pero, aunque el Julio César de este relato no será recordado a la par de Alejandro Magno y de Napoleón por sus hazañas militares, sí será recordado como aquel que, con simulación y perspicacia política, logró abatir a la Procuraduría General de la República (PGR).

Un conjunto de diputados -en su mayoría perredistas- rodeando a Julio César, ingresaron al Pleno de la Cámara de Diputados. Una vez anunciados por la Mesa Directiva, aplaudieron fervientemente, tal como si se tratara de una conquista histórica del poder legislativo.

—Se encuentra en las puertas de este recinto, Julio César Godoy Toscano, diputado federal electo en el Primer Distrito electoral del Estado de Michoacán.

Tras la ovación, el entonces diputado presidente de la LXI Legislatura, el priísta Jorge Carlos Ramírez Marín, enunció a todos aquéllos que acompañaban en la lucha al protagonista de la jornada legislativa.

—Hagan el favor de acompañarlo, los señores diputados Víctor Báez, Uriel López Paredes, Martín García, José María Torres, Dina Herrera, Ángeles Nazares, José María Valencia, Emiliano Velázquez, Carlos Torres Piña, Israel

Madrigal, José Narro Céspedes, Gerardo López, Samuel Hernández, Juan Carlos López, Telma Guajardo y el diputado Rubén Moreira. —

Desde la entrada del Pleno, hasta la Mesa Directiva, desfiló Julio César impulsado por sus seguidores. El júbilo era descomunal, tal como cuando el Julio César romano regresó victoriosamente de las Galias. Pero no era para menos, el momento preciso para agasajar a quien había vencido a la PGR era ese; nuestro protagonista estaba por obtener la tan codiciada inmunidad procesal. Frente a la Mesa Directiva, los guerreros acompañantes formaron una hilera y dejando a su comandante en el centro de la formación militar, el presidente Ramírez Marín invitó a los presentes a ponerse de pie y de acuerdo con la solemnidad requerida, declamó:

—Ciudadano, Julio César Godoy Toscano, ¿protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Diputado que el pueblo le ha conferido, mirando en todo por bien y prosperidad de la Unión?

Godoy Toscano elevó su brazo derecho y con la fuerza del comandante a quien representaba esa tarde, respondió:

—Sí, protesto —

Concluyendo el protocolo, el yucateco Ramírez Marín declaró:

—Y si así no lo hiciere, que la Nación se lo demande —

Julio César tomó protesta tras poco más de un año de la persecución gestada por el entonces presidente de la república Felipe Calderón Hinojosa. La PGR, el órgano del poder Ejecutivo Federal encargado de investigar y perseguir los delitos del orden federal, había sido vergonzosamente derrotada y con esta escena, la ingeniería constitucional se había visto mermada ante la creciente percepción de impunidad en el país.

Julio César vs PGR

A la fecha, han transcurrido poco más de siete años desde que la PGR fracasó por la perfidia de Godoy Toscano. Sin embargo, no deja de sorprender la fragilidad que muestra la ingeniería constitucional mexicana ante un puñado de políticos expertos en la simulación. Son precisamente la manipulación y la estratégica política, las cualidades que perfilan a pensar que esta historia surge de la imaginación de quien escribe estas letras. No obstante, se advierte lector que, aunque en ocasiones detectes rasgos de una novela dramática, el presente relato no tiene nada de ficción.

Esta historia encuentra su punto de partida a cuarenta días de las elecciones federales en las que Julio César competía por la diputación federal del Distrito I de Michoacán. Era el 26 de mayo de 2009, cuando un suceso llamado “Michoacanazo” se apoderó de todos los espacios periodísticos de este país. La Policía Federal y el Ejército Mexicano sorprendieron en Michoacán con un magno, sincronizado y estratégico operativo, únicamente similar a los ejecutados por Michael Corleone en la épica saga “El Padrino”. El día inició con dos detenciones en la entidad michoacana. Primero, la del Director de la Academia Estatal de Instrucción Policial, Mario Bautista Ramírez y de forma casi simultánea la de Citlali Fernández, Asesora del Gobernador. En ambos casos, era inimaginable que se tratara de un operativo del Gobierno Federal. Por el contrario, se pensaba que era un “levantón” de la delincuencia organizada, pues, tal como recuerdan algunos michoacanos, fueron personas encapuchadas quienes irrumpieron en los domicilios de los señalados. Minutos después, la Policía Federal llegó a la Procuraduría de Justicia de Michoacán a donde ingresaron por otros cuatro funcionarios del gobierno estatal. Mientras tanto, en diez municipios michoacanos fueron sorprendidos por el Ejército Mexicano diez presidentes municipales.

Se trataba de un operativo sin precedente: de forma sincronizada y sin aviso previo, numerosos servidores públicos eran detenidos por sus presuntos vínculos con el crimen organizado. Nunca pudieron estar más confundidos y temerosos los funcionarios michoacanos. El ambiente era tenso y espinoso para quien tenía alguna relación incomoda que ocultar.

El día terminó con 37 detenciones que incluía presidentes municipales, funcionarios del gobierno estatal, ministerios públicos, policías ministeriales y un juez de

primera instancia. Concluida la jornada, se difundió por los noticieros del país una alarmante, inquietante y perturbadora imagen: en fila india, esposados y con el rostro fijo hacia el piso, caminaban funcionarios públicos con dirección a un camión que los trasladaría a la Ciudad de México; mientras que, elementos fuertemente armados y encapuchados de la Policía Federal resguardaban el escenario a fin de encontrarse en condiciones de sortear cualquier tentativa de fuga.

Se estima relevante indicarle al lector que, en el 2009, Michoacán era gobernado por Leonel Godoy Rangel¹, medio hermano del protagonista de nuestro relato. Aunque Godoy Rangel inició su carrera política en las filas de Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el ya lejano 5 de mayo de 1989, fue uno de los que acompañó a Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez para la fundación de un nuevo partido de izquierda: el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Afirman personas de la alta esfera política de este país que Godoy Rangel «es un hombre de bien; un hombre de prestigio en la izquierda mexicana».

En el mismo período, el país era gobernado por el también michoacano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional (PAN). A Calderón Hinojosa, se le recuerda por ser el presidente que dio inicio a la lucha frontal por recuperar la seguridad en el país. El 1º de diciembre de 2006 en su discurso inicial como presidente de la república pronunció:

“Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero e incluso y por desgracia, vidas humanas. Pero ténganlo por seguro, ésta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia. Pongamos fin a la impunidad, a la impunidad de los delincuentes que amenazan nuestras vidas y familias -y- a la impunidad de los políticos que violentan la ley en su beneficio”².

Es menester apreciar que, a pesar de que entre los presidentes municipales detenidos había representantes tanto del PRI como del PAN, el partido más afectado fue precisamente el de Leonel Godoy. Dicha afirmación es relevante para el presente estudio,

ya que, a pesar de la existencia de una lucha frontal declarada por el entonces Gobierno Federal, el “Michoacanazo” se erigía como fuente de las más diversas dudas:

1. *Dado que el golpe se dio a 40 días de las elecciones, existían sospechas de fines proselitistas ocultos.*
2. *Felipe Calderón Hinojosa necesitaba presencia de su partido en las tribunas. Al ser originario del estado michoacano, era normal su aspiración para que su estado representare al panismo.*
3. *María Luisa Calderón Hinojosa, hermana del entonces presidente, había hecho pública su aspiración por la gubernatura del estado michoacano, en consecuencia, el panismo debía de emprender la lucha por ganar posiciones electorales.*

Concluidas las elecciones federales, la noche del 5 de julio del 2009 tuvo dos lecturas en torno a los efectos del “Michoacanazo”. Por un lado, el PRD se sabía triunfante pues, a pesar de los “actos tiránicos” del gobierno federal, habían ganado ocho de doce distritos. Por su parte, el PAN que obtuvo un total de 255,626 votos contra 289,352 del PRD, se acercaba agónicamente hacia el triunfo de la gubernatura en el siguiente período electoral.

Entre los ocho distritos ganados por el PRD, se encontraba el de nuestro protagonista, Julio César, quien hasta ese momento se investía como diputado electo. Sin embargo, los últimos reflejos del “Michoacanazo” estaban latentes y se dieron precisamente a ocho días después de la elección. La Secretaría de Seguridad Pública dio a conocer ante los medios de comunicación, una orden de aprehensión librada por el Juzgado Primero de Distrito de Procesos Penales Federales de Jalisco. En la conferencia de prensa, se explicó que, Julio César tenía nexos con el crimen organizado; particularmente con el cártel de la Familia Michoacana³. Se dijo incluso que, fungía como enlace de la Tuta⁴ y que tenía a su cargo las redes de protección institucional para las operaciones en las regiones de Lázaro Cárdenas, Arteaga y Nueva Italia. A partir de ahora, comenzaba una feroz guerra en el campo de lo jurídico.

Con la orden de aprehensión girada en contra de Julio César, el diputado electo, fue degradado a prófugo de la justicia. Por lo tanto, nuestro protagonista se encontraba

impedido de tomar protesta como diputado federal. Dicha circunstancia se desprende a partir de la lectura de dos artículos presentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

"Artículo 55.- Para ser diputado se requiere:

*I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el **ejercicio de sus derechos**"*

⁵

*"Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos **se suspenden:***

*V. **Por estar prófugo de la justicia**, desde que se dicta la orden de aprehensión hasta que prescribe la acción penal"*⁶

De los artículos transcritos, se advierte que sólo pueden ser diputados quienes se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadano. No debe perderse de vista que, los derechos del ciudadano -reconocidos en el artículo 35 de la CPEUM- se suspenden al momento de encontrarse prófugo de la justicia. En consecuencia, Julio César se encontraba impedido de ser miembro del poder legislativo. Ante dicho razonamiento, el 13 de agosto de 2009, la PGR exhortó a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados negarle la toma de protesta a Julio César Godoy Toscano.

Si bien no se puede asegurar que a Julio Cesar le interesaba ser legislador para representar a su pueblo o para cobrar un buen salario, lo que si se puede intuir a estas alturas de la historia, es que Godoy Toscano contaba con una gran necesidad de obtener la inmunidad; uno de los privilegios constitucionales que concede la CPEUM a legisladores y a altos funcionarios. Así, durante septiembre de 2009, nuestro protagonista lanzó una estrategia por distintos frentes jurídicos:

Promovió un amparo ante el Juez Segundo de Distrito con sede en Michoacán, solicitando la suspensión provisional de la orden de aprehensión girada en su contra.

Promovió un amparo ante el Juez Tercero de Distrito en Puebla, solicitando suspender provisionalmente la restricción y negativa de la Cámara de Diputados a fin de poder ejercer sus derechos como legislador federal.

Presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados un escrito con una supuesta protesta al cargo. Se fundamentó en el Artículo 128 constitucional, mismo que, a la letra señala:

“todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Se argumentó que del precepto citado no se advierte la forma oral para prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Por lo tanto, su toma de protesta por la forma escrita debía considerarse también como válida.

Los resultados de su estrategia lanzada por múltiples frentes fueron, respectivamente los siguientes:

El Juez Segundo de Distrito con sede en Michoacán, Efraín Cázares⁷, concedió la suspensión provisional únicamente para el efecto de que no se le restringiere en su libertad personal, señalando que dicha suspensión se daría hasta en tanto no se resolviera la suspensión definitiva que debía ser resuelta por un Tribunal Colegiado de Circuito. Julio César ganó su primera batalla, pero le restaba esperar la decisión del Tribunal.

El Juez Tercero de Distrito con sede en Puebla negó la suspensión provisional solicitada por la restricción de sus derechos, bajo el argumento que no había acreditado su carácter de legislador. La decisión fue confirmada un año después por un Tribunal Colegiado. Julio César perdió una batalla, pero aspiraba a que la Mesa Directiva aceptare su protesta al cargo por la resolución dada por el Juez de Michoacán, Efraín Cázares.

La PGR presentó ante la Cámara de Diputados un escrito que exhortaba no rendirle protesta a Julio César bajo el argumento de que ésta es un acto solemne y personalísimo que debe realizarse en presencia del presidente de la Mesa Directiva, y no de manera diversa, ya que donde la ley no distingue, no es dable distinguir en su interpretación; la Mesa Directiva, acató. Julio César, perdió dos de tres batallas y la PGR celebraba... hasta este momento.

La situación se agravó para Julio César cuando el 8 de octubre 2009, Israel Ceja Madrigal debió de tomar protesta como diputado federal para sustituirlo; alejándolo así, de la anhelada inmunidad procesal. Pero cuando todo parecía perdido, se presentó lo inesperado. El 27 de agosto de 2010, el Tribunal Colegiado, del cual se esperaba que resolviera acerca de la suspensión de la orden de aprehensión, confirmó la resolución

tomada previamente por el Juez Efraín Cázares, por lo que se suspendía de manera definitiva, la orden de aprehensión girada en contra de nuestro protagonista. Julio César **daba un golpe contundente y volvía con fuerza al frente de batalla.** Un día después, la PGR solicitó una nueva orden de aprehensión ante el Juez Primero de Distrito de Tamaulipas, misma que, para fortuna de Julio César, fue negada por considerar insuficientes las pruebas presentadas en contra de él. Pero nuestro protagonista no se durmió en sus laureles y continuó en el frente de batalla provocando que el 6 de septiembre, el Juez Primero de Distrito de Michoacán, ordenare al Instituto Federal Electoral (IFE) la restitución total de los derechos políticos del quejoso.

Por su parte, el 7 de septiembre, luego de que el juez de Tamaulipas negare una nueva orden de aprehensión en contra de Julio César, la PGR recurrió al Juzgado IX de Distrito en Materia Penal en Jalisco, de donde se obtuvo una nueva orden de captura. Para contrarrestar la nueva denuncia en su contra, Julio César solicitó un amparo, nuevamente ante el Juez Efraín Cázares, quien hasta este momento se volvía su mejor aliado. El amparo se le concedió el 20 de septiembre y fue únicamente para salvaguardar sus derechos civiles y políticos. El resolutivo fue notificado a la Cámara de Diputados al día siguiente.

De este modo, la tortuosa guerra de lo jurídico había dejado el siguiente resultado:

- 1. Por un lado, Julio César tenía a su favor un amparo que le permitiría tomar protesta, erigirse como diputado federal, y, en consecuencia, obtener la deseada inmunidad procesal.*
- 2. Por el otro lado, la PGR tenía a su favor una orden de aprehensión en contra de Julio César, por lo que podía arrestarlo siempre y cuando no rindiere protesta a su cargo como Diputado Federal.*

Los argumentos jurídicos estaban dados, por lo que quien ejecutará el acto material más perspicaz, sería el que se llevaría la victoria de esta guerra cuya duración se había extendido a poco más de un año. De esta manera, previendo que Julio César intentaría ingresar al recinto parlamentario, el 21 de septiembre de 2010, elementos de

la Policía Federal cercaron el Palacio Legislativo de San Lázaro, escudriñando los vehículos que entraban por sus múltiples estacionamientos.

El acto perspicaz

Tras quince meses de no verse en la escena de lo público, Julio César burló a propios y a extraños con la más perspicaz de sus estrategias. Se mostró frente a su partido como la víctima de un vil, cruel y desgastante ataque político maquinado por el gobierno federal. Argumentó ser uno de los lacerados del “Michoacanazo”; una mala apuesta del presidente de la república que hasta la fecha se veía frustrada con el 75% de los detenidos gozando de su libertad. La comunicación gubernamental estaba por los suelos. Ante la incapacidad del ministerio público o la mala disposición de los jueces de vincular a proceso a los servidores públicos acusados por nexos con el crimen organizado, el “Michoacanazo” se veía como una grosera intromisión del ejecutivo en el proceso electoral.

Convencidos de los actos despóticos de la presidencia, los diputados perredistas optaron por defender por todos los medios, la independencia del poder legislativo y, por tanto, respaldar a su compañero de partido. Diseñaron de esta manera, un plan de ingreso al recinto parlamentario, mismo que incluiría negociaciones políticas y que concluiría con la ulterior toma de protesta de Julio César como diputado federal; la osada estrategia fue ejecutada a la perfección.

El mismo día en el que los elementos de la Policía Federal cercaron el recinto parlamentario, Julio César ingresó alrededor de las 14:50 horas. La evidencia existente⁸, señala que nuestro protagonista entró en una camioneta propiedad del diputado Guadalupe Acosta Naranjo, vicecoordinador de la bancada del PRD. Revela el periódico Universal:

“Las imágenes muestran el vehículo del legislador ingresar al sótano del recinto, donde se encuentra el estacionamiento. Ahí, al llegar al acceso, se detiene y una persona se acerca para ayudar a abrir la puerta. Tanto Julio César Godoy como José Narro Céspedes descienden de la camioneta. En otra imagen se aprecia a ambos legisladores ya

*dentro de la Cámara de Diputados y entrando a la oficina del coordinador de bancada, Alejandro Encinas”.*⁹

Julio César ingresó tranquilamente sentado del lado del copiloto y pasó los retenes que la Policía Federal había instalado alrededor de la Cámara para detenerlo e impedir la toma de protesta que le daría la tan codiciada inmunidad procesal. Fue sencillo, en realidad, no tuvo más disfraz que un bigote rasurado y un corte de cabello distinto del que se solía verle. Tras su ingreso, Julio César permaneció durante 48 horas en las oficinas de la bancada del PRD, ubicadas en el sótano del edificio B de la Cámara de Diputados. En las oficinas, Julio César recibió visitas, comió y algunos afirman que incluso, hasta se bañó. Todo esto, mientras que sus co-legionarios realizaban las negociaciones políticas pertinentes para conseguir su toma de protesta.

Es así, lector, como se llega al fatídico 23 de septiembre. Julio César se vistió con un traje oscuro, una camisa de cuadros y una corbata a rayas. Fue introducido al salón de sesiones por José Narro, quien se dice, abrió la puerta con su clave y huella dactilar. Adentro, lo recibieron sus aliados de guerra, quienes, al percatarse de su ingreso, dieron una señal a la Mesa Directiva. Todo estaba listo para que el Julio Cesar que tuvo la osadía de humillar a las instituciones mexicanas, iniciare con su recorrido triunfal con destino hacia la inmunidad.

El juicio de desafuero

Una vez investido como legislador federal, las autoridades se encontraron impedidas para aprehenderlo. Eran tantas las dudas y distintas las sensaciones alrededor de este hecho. Las notas en los medios de comunicación provocaron un ambiente de conmoción, furia y resignación en la ciudadanía: una persona acusada por nexos con la delincuencia organizada no podría ser detenido, pues tenía a su favor la inmunidad dada por la Constitución. Pero el ambiente en la Cámara de Diputados era totalmente diverso. “El Michoacanazo” estaba presente entre los legisladores y se veía en la persecución de Julio César, un capricho más del presidente de la república para ganar terreno político en su estado natal y, junto con ello, impulsar a su hermana, María Luisa Calderón Hinojosa en sus aspiraciones hacia la gubernatura. Recuerdan quienes estuvieron presentes que,

varios diputados acompañaban a Julio César porque su toma de protesta «se veía como una reivindicación de los diputados frente al abuso del poder».

Tras el acto solemne, Julio César saludó, abrazó y agradeció a quienes lo acompañaron para lograr la hazaña. Ese mismo día, ya investido del privilegio que lo protegía, el diputado Julio César, con una voz entrecortada, rindió sus primeras declaraciones: y

“No soy ningún delincuente, hemos ganado bastantes asuntos que ha estado presentando la PGR. Este ataque no es a Julio César Godoy Toscano. Soy un instrumento que ha estado ocupando el gobierno federal para atacar a nuestro partido, para ganar el estado de Michoacán. Varios jueces, varios magistrados, quienes analizaron y valoraron los elementos de prueba que contiene los expedientes que integró de manera dolosa y vergonzosa el ministerio público, han resuelto, que Julio César Godoy y todos los del ‘Michoacanazo’ no tienen responsabilidad penal en todas las acusaciones tontas y pendejadas del gobierno federal.”¹⁰

Es difícil creer en las coincidencias, pero la escena recuerda tanto a la famosa conferencia de prensa dirigida por Pablo Emilio Escobar Gaviria, el mayor narcotraficante de la historia colombiana y que ocupaba en los años ochentas, un curul en la Cámara de Representantes de Colombia. Se refiere a aquél narcotraficante que, con cinismo, afirmó que el Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla le mentía al país por señalarlo como narcotraficante. Aquella conferencia de prensa, quedó marcada por ser la crónica de una muerte anunciada. A los medios de comunicación, Pablo Escobar dijo:

“Quiero informarle a la opinión pública que el señor ministro de justicia, tiene un plazo de 24 horas para que presente las pruebas concretas de las indicaciones que me hizo el día de ayer en la Cámara de Representantes.”¹¹

Días después, el automóvil en donde viajaba Lara Bonilla fue interceptado por dos sujetos en una motocicleta. El 30 de abril de 1984, es recordado como el trágico día en el que un sicario jaló el gatillo para acribillar al ministro que enfrentó en la esfera de lo público al crimen organizado; el autor intelectual: Pablo Escobar.

Quizás, la historia de este Julio César no será un éxito de Netflix, pero vaya que la historia poco a poco acaparaba más y más los medios de comunicación. Era una humillante derrota para la PGR -el gobierno federal, el sistema político y jurídico y en general, para todo el país- pero aún quedaban herramientas jurídicas que utilizar; la retirada no era a estas alturas, una opción real. Como respuesta, la PGR solicitó ante la Cámara de Diputados una declaración de procedencia en contra de Julio César a fin de que pudiera ser procesado por la justicia ordinaria.

Nos detenemos, para hacer una aclaración: de conformidad con el artículo 111 de la CPEUM, la inmunidad de altos funcionarios, entre ellos la de los legisladores, frena la posibilidad de ser acusados ante la justicia ordinaria sin previa La declaración de procedencia¹² ante la Cámara de Diputados. En ella, se crea una Sección Instructora conformada por los diputados integrantes de la Comisión Jurisdiccional, quienes hipotéticamente, no analizan sobre la culpabilidad o inocencia del funcionario sometido a juicio de procedencia, sino que analizan y presentan ante el Pleno una resolución que versa, exclusivamente, en torno a la eliminación o subsistencia del fuero. La resolución es discutida y votada en el Pleno y en el caso de que proceda su eliminación, entonces el acusado podrá someterse a la justicia ordinaria, quedando inmediatamente separado de su cargo.

Una vez que la PGR presentó el requerimiento ante la Cámara de Diputados, el 7 de octubre, el Pleno aprobó la conformación de la Sección Instructora, misma que estuvo integrada por los diputados del PRI, César Augusto Santiago y Arturo Zamora como presidente y secretario, respectivamente; el legislador del PAN, César Madrigal; y finalmente, por la perredista Mary Telma Guajardo, una de las más férreas defensoras de Julio César.

En entrevista personal, el político chiapaneco, César Augusto Santiago, señaló:

“Existían muchas especulaciones, pero yo determiné: ‘Vamos a hacerlo bien y rápido’. Tratamos de ser absolutamente imparciales, absolutamente. Yo nunca hablé con el Procurador ni con Godoy Toscano, nunca. Lo que quisieran tramitar se tenía que hacer por la vía normal;

*mandando un escrito o en la oficina y en horas de la oficina, fuera de ahí no tuvimos ninguna gestión”.*¹³

La Sección Instructora recibió las pruebas presentadas por ambas partes, que, recuerda César Augusto, fueron abundantes. Asimismo, se solicitó información a los distintos juzgados en donde se habían tramitado los amparos con el fin de entender la situación en la que había llegado el acusado a la Cámara. Como se anticipó en el presente trabajo, el priista explico que, previo al análisis de las pruebas, gran parte de los legisladores consideraban a Julio César como víctima de las persecuciones del gobierno federal. Algunas personas vieron en el recinto parlamentario, el lado familiar de nuestro protagonista cuando llegó con su esposa y un menor -quien se creía que era su hijo. En torno al caso, también existía buen humor, pues, se recuerda que Julio César se mofó de su persecución tomándose una foto sonriente y abrazando a un elemento de la Policía Federal.

Sin embargo, el panorama mutó gracias a la contundencia de las pruebas presentadas por la PGR. Fueron videos, audios y testimoniales demoledores. Comentaría posteriormente el panista César Madrigal, integrante de la Sección Instructora: «Las pruebas de la PGR en contra de Godoy Toscano eran irrefutables y precisas y no había ningún espacio para su defensa»¹⁴. Inevitablemente, el distanciamiento entre el PRD y Julio César se presentó cuando el 20 de octubre, nuestro protagonista, a petición de Jesús Ortega, presidente del PRD, presentó su renuncia al partido que lo había respaldado para obtener la inmunidad. Declarándose listo para enfrentar el proceso judicial en su contra sin involucrar a su partido, Julio César expuso ante los medios:

“No permitiré seguir siendo chivo expiatorio para que la PGR siga golpeando al PRD”.¹⁵ El 14 de diciembre de 2010, el diputado César Augusto Santiago, leyó un dictamen de 86 cuartillas ante el Pleno. El citado dictamen describió el proceso de análisis, pruebas y comparecencias. En varios capítulos, tanto la PGR como los diputados de la sección instructora refirieron a conversaciones dadas mediante un Nokia 73 blanco y un Sony Ericsson azul en la que, Julio César alias Lic. Godoy se comunicaba con Rafael Cedeño Hernández, El Cede, y Servando Gómez Martínez, La Tuta. Ante la claridad de

las pruebas, la discusión en el Pleno fue casi nula. El resultado de la votación fue de 384 a favor del desafuero, 2 legisladores en contra y 21 abstenciones.

Se lee en el Dictamen de La declaración de procedencia:

"(...) el ciudadano Julio César Godoy Toscano queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley. En consecuencia, queda separado de su cargo"¹⁶.

Los legisladores que habían decidido dar su apoyo al michoacano, seguramente se encontraron pasmados, consternados y defraudados por la simulación de Julio César. Aunque, si bien fueron veintiún diputados los que decidieron abstenerse en la votación, muchos otros reivindicaron su equivocación votando firmemente a favor del desafuero.

Es dable que el lector se cuestione ¿qué pasó al final de este caso? Tras operativos de búsqueda; órdenes de aprehensión giradas en su contra; suspensiones provisionales y definitivas; una perspicaz evasión de la justicia; cabildeos y negociaciones políticas; declaraciones y un mediático juicio de procedencia, Julio César Godoy Toscano nos lleva al más irónico de los finales: Nuevamente, es prófugo de la justicia pesando sobre él, una ficha roja solicitada por la PGR a la Interpol. Si nos diéramos a la tarea de simplificar la actualidad de este caso, no se dudaría en señalar a Julio César como el exdiputado prófugo de la justicia que, tras ocho años, aún intenta ser localizado en 186 países.

Un Análisis crítico sobre los privilegios constitucionales

El caso Godoy Toscano pone de manifiesto que los privilegios constitucionales no deben permanecer invariables. Por tanto, este trabajo expresa una dosis de intolerancia para promover una transformación en torno a los privilegios constitucionales. Pero con el fin de que la transición no se haga de forma arrebatada, iniciaremos con un ejercicio de reflexión que nos conlleve hacia una racional transformación.

Entendamos los privilegios constitucionales

En México no existe un sólo privilegio constitucional, sino tres. Conocerlos ayudará a saber lo que se busca derogar o transformar: ¿pretendemos enterrar la inviolabilidad por

opiniones de los legisladores?; ¿la inmunidad procesal de los funcionarios federales, estatales o ambas?; ¿la inmunidad del presidente?; ¿todas las anteriores?

Los privilegios constitucionales otorgados en nuestra constitución son:

- 1) la inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el desempeño del cargo de legislador (artículo 61);
- 2) la inmunidad procesal para el caso de acusaciones penales y que se extiende no solo a legisladores, sino a otros altos servidores públicos, tanto federales como estatales (artículo 111) y;
- 3) la inmunidad presidencial que protege al Presidente de la República para que únicamente pueda ser acusado mediante juicio político por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 111).

Pasemos a analizarlos individualmente.

Inviolabilidad parlamentaria

Explica Felipe Tena Ramírez¹⁷ que, la inviolabilidad de los diputados y senadores implica que jamás podrán ser reconvenidos por sus opiniones. Esto significa que, con relación a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, incluso cuando estos hubiesen terminado su encargo. Por tanto, no pueden ser acusados por la mera expresión de sus ideas, ya sea por lo que digan, escriban o realicen en el ejercicio de su encargo o quehacer parlamentario, a pesar de que estas manifestaciones pudiesen constituir un delito como la difamación, la calumnia o la injuria. Lo anterior se traduce en que la inviolabilidad parlamentaria es un privilegio constitucional que dota a los legisladores de una protección sustantiva perpetua de irresponsabilidad en cualquier materia regulada por el sistema jurídico.

La inviolabilidad protege las palabras pronunciadas por los legisladores; protección que deriva del papel que la palabra tiene para ser el medio idóneo y racional para combatir la violencia. La inviolabilidad es una excepción constitucional ya que es justo en los parlamentos, en donde las palabras se deben de hacer sentir con fuerza para promover transformaciones sociales. En este sentido, el sistema jurídico que aspire a hacer

prevalecer la palabra sobre la violencia deberá de garantizar que aquéllas sean pronunciadas en las tribunas sin temor a ser coartadas por rivales políticos o por otros centros de poder. Escribe Claudia Gamboa¹⁸:

“Sin este privilegio, no sería posible concebir un parlamento independiente en la discusión de las disposiciones legales que deben regir los destinos de un pueblo, pues sus miembros, temerosos de incurrir en delitos, no emitirían sus opiniones con libertad, lo que redundaría en perjuicio de la sociedad y del Estado.”

Inmunidad procesal

La inmunidad procesal, explica Tena Ramírez¹⁹, por cuanto a que su destinatario está exento en primera instancia de la jurisdicción común, recibe en el vulgo el nombre de fuero. En la figura estudiada, se advierte un requisito de procedibilidad a partir del cual determinados servidores públicos únicamente podrán ser juzgados por la justicia común previo a un juicio de procedencia dirigido por el Pleno de la Cámara de Diputados. Lo anterior se traduce en que la inmunidad procesal otorga una protección adjetiva y no sustantiva. Esta inmunidad es dada para los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea de la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia de la Ciudad de México, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Gracias a este privilegio constitucional, los servidores públicos mencionados, no pueden ser perseguidos penalmente -pero sí en otras materias- durante el tiempo de su cargo, sin que previamente la Cámara de Diputados se pronuncie respecto al desafuero; mismo que implicará la suspensión en el cargo del servidor público. Por ello, Felipe Tena Ramírez²⁰ acierta cuando afirma que:

“(…) la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular; para que proceda aquélla, es necesario que desaparezca ésta, ya sea por el juicio de procedencia o ya sea por la conclusión natural del encargo”.

La inmunidad tiene como fin garantizar el equilibrio de poderes dentro de la ingeniería constitucional, pues ésta protege a la función del servidor público ante los amagos del poder. La inmunidad procesal, respecto a los parlamentarios, fortalece la autonomía del legislativo frente a los acosos del ejecutivo. Por su parte, en lo que concierne a los altos funcionarios, dicha inmunidad evita o, al menos limita, la posibilidad de que se preparen actos de persecución en su contra, en tanto que cumplen con las funciones y responsabilidades que les son mandatadas por la ley. En la lógica del poder, es dable pensar en detenciones arbitrarias u órdenes de aprehensión giradas en contra de los parlamentarios o los funcionarios que signifiquen un obstáculo. Para detener estos posibles abusos se erige la inmunidad, que sólo cede ante la resolución del Pleno de la Cámara de Diputados mediante el juicio de procedencia.

De la regulación mexicana acerca de la inmunidad procesal, se desprenden las siguientes notas:

1. *La inmunidad procesal implica que únicamente se puede ejercer la acción penal ante la justicia común previo a la declaración de procedencia;*
2. *Sólo la Cámara de Diputados conoce de la declaración de procedencia y la mayoría absoluta es obligatoria para la eliminación del fuero;*
3. *La declaración de procedencia es un acto jurisdiccional de la Cámara de Diputados en el que no se analiza sobre la culpabilidad o inocencia del funcionario sometido a juicio de procedencia, sino que se analizan pruebas y argumentos para determinar la eliminación o subsistencia del fuero;*
4. *Dado que la declaración de procedencia no juzga en el fondo, la delegación de la declaración de procedencia produce sólo efectos suspensivos sobre la acción penal, por lo que nada impide que, al concluir su encargo, el funcionario pueda ser juzgado por los delitos que se le acusa;*

5. *La resolución dada por la Cámara de diputados no es impugnabile por otros medios de defensa; y*
6. *El fuero se vincula de forma directa con el cargo, por lo que la declaración que determina la eliminación del fuero implica la separación inmediata del cargo.*

En lo que exclusivamente concierne a los servidores públicos estatales que refiere el párrafo quinto del artículo, la constitución hace a bien por distinguir entre delitos locales y federales. Respecto a estos últimos, dota a ciertos funcionarios públicos (los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constitucionales Locales les otorgue autonomía) del fuero constitucional por infracciones delictuosas, «lo que se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales (que es la que compete conocer de las violaciones a los ordenamientos federales) si previamente no son desaforados»²¹. De esta manera, los funcionarios estatales gozan de la inmunidad procesal por delitos federales, reservándose los estados, la facultad de otorgarles fuero o no a los servidores públicos estatales respecto a los delitos del fuero común.

Cabe mencionar, lector que lo anterior no implica que los funcionarios públicos federales aludidos anteriormente, no cuenten con la inmunidad procesal de los delitos estatales. Por el contrario, los funcionarios federales referidos cuentan con fuero para toda clase de delitos, ya sean comunes, ya sean federales. Esto se confirma, ya que en el análisis de los servidores públicos federales que gozan de fuero, la CPEUM no distingue entre delitos federales y locales, como sí lo hace respecto a los servidores públicos locales. Por último, debe referirse que en tratándose de los servidores públicos estatales con fuero federal, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en el ejercicio de su autonomía y atribuciones procedan como corresponda según la legislación local.

Inmunidad presidencial

El último de los privilegios constitucionales es el que corresponde al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusador por medio de un juicio político por traición a la patria y delitos graves del orden común. Este privilegio constitucional es diverso a la inmunidad procesal descrita en el apartado anterior debido a los delitos por los que se responde, así como por la Cámara que conoce de la acusación. Por su singular posición como jefe del ejecutivo, a diferencia de la inmunidad procesal en la que los funcionarios pueden ser acusados por toda clase de delitos, el Presidente de la República únicamente responde por dos tipos de delitos: traición a la patria y los delitos graves del orden común. Sobre este particular, Felipe Tena Ramírez²² señala que:

“La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera”.

De los delitos que puede ser responsable el jefe del ejecutivo, únicamente es la Cámara de Senadores mediante juicio político, quien puede conocer de ellos. Por ello, se afirma que la protección dada al Presidente de la República es sustantiva en tanto que sólo puede ser acusado por delitos en específico y adjetiva ya que no se le acusa ante la justicia ordinaria, sino ante el poder legislativo siguiendo el procedimiento del juicio político establecido en el artículo 110 de la CPEUM.

¿Fuera al fuero?

Los privilegios constitucionales, en general, existen por la necesidad de evitar presiones indebidas durante el ejercicio de un cargo público. Protegen la libertad y la independencia del servicio público evitando que, con la manipulación fraudulenta de acciones penales, otros centros de poder realicen maniobras maliciosas por el control político. No buscan propiamente proteger a la persona, más bien es una garantía que asegura el adecuado funcionamiento del régimen constitucional. Pero a pesar de sus fines

legítimos, son reiterados los casos en los que, políticos sin escrúpulos y expertos en la simulación, los han utilizado de forma abusiva, denostando la debilidad de la ingeniería constitucional y, en consecuencia, agravando la percepción de impunidad.

Respecto de la inmunidad procesal, adicional al caso Godoy Toscano, existen otros ejemplos igualmente vergonzosos, tal como lo es, el de Romero Deschamps²³. En el 2000, Carlos Alberto Romero Deschamps fue acusado por el desvío millonario de recursos públicos a la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa, candidato del PRI; este caso fue bautizado como “Pemexgate”. El líder sindical fue premiado en esa ocasión con una diputación plurinominal, obteniendo así, el fuero constitucional por tres años. En 2003, el IFE concluyó que sí había existido un desvío de al menos 500 millones de pesos; sancionó entonces al PRI con una multa de 1,000 millones de pesos. En el momento en que el IFE multó al PRI por este caso, Romero Deschamps gozaba aún del fuero constitucional, por lo que la PGR esperó a la conclusión del encargo para presentar su acusación ante un juez. Aunque el líder gremial logró echar abajo esa acusación, la PGR aún tenía posibilidades de replantear las pesquisas en su contra, pero no lo hizo. En 2011 el caso del “Pemexgate”, fue declarado por un Juez Federal como prescrito por inaplicación de la acción penal. Al respecto, escribe Ríos Vega:²⁴

“El privilegio parlamentario puede llegar a ser un premio a la impunidad, pues, se comete el delito para llegar al poder y luego, por supuesto, ser recompensado por su clase política para buscar la protección de conductas reprochables que no merecen la tutela de la inmunidad política. Evidentemente, el que financia campañas ilegales con dinero público, no merece las prerrogativas parlamentarias que emanan del mandato de las urnas porque traiciona la voluntad popular.”

Más recientemente, se encuentra el caso de Napoleón Gómez Urrutia, líder minero que tras la explosión de la mina 8 de Pasta de Conchos que dejó 65 muertos en 2006, se autoexilió, junto con su familia, a Canadá. La espinosa historia que rodea a este

líder se compromete aún más cuando en 2014, la Interpol emitió una ficha roja en su contra por el fraude de 55 millones de dólares contra trabajadores mineros. Para colmo del cinismo, por impulso de la alianza “Juntos haremos historia” encabezada por Andrés Manuel López obrador, el líder minero volverá en septiembre de 2018 a México, no para enfrentar sus acusaciones, sino para ocupar un escaño dentro del Senado de la República y consecuentemente, obtener la codiciada inmunidad procesal. Como puede advertirse, el caso Godoy Toscano no es un caso aislado en la historia constitucional de nuestro país. No obstante, a un lado del uso abusivo de la inmunidad procesal, cabe reconocer que también existen defectos significativos en su regulación.

Un primer asunto que debe denunciarse es el análisis costo beneficio institucional al que el Ministerio Público (MP) se encuentra sujeto en la investigación de un funcionario que goza del fuero constitucional. Dado que, en la gestión de la declaración de procedencia, el MP deberá invertir recursos en una labor política de cabildeo ante la Cámara de Diputados a fin de que su investigación prospere, la ingeniería constitucional incorpora a un órgano técnico, dentro de la dinámica política, restándole valor a la exigencia social de persecución y sometimiento a la justicia de quien cometió un ilícito.

Un segundo asunto inquietante es la del juez *condenado* a juzgar a un servidor público al que le fue retirado el fuero. Como se mencionó anteriormente, en el presente trabajo, las acusaciones en contra de servidores públicos con inmunidad procesal habrán de iniciarse en la Cámara de Diputados, órgano que decidirá acerca de la eliminación o subsistencia del fuero. Aunque hipotéticamente, la Cámara de Diputados no juzga respecto a la comisión del delito, para la opinión pública, el servidor público *desaforado* se erige como responsable por el delito que se le acusa. La independencia del juzgador se ve disminuida, quedando subordinada al debate dado anteriormente en San Lázaro. Al imputado, difícilmente se le podrá garantizar un debido proceso, pues de ser absuelto en la justicia ordinaria, el juez será condenado por la opinión pública, estando en riesgo de que la fiscalía ejerza una acción penal en su contra por sospechas de colusión. El ejercicio del juzgador no implica solo ser independiente, sino incluso parecerlo, pues tiene en sus manos una elevada exigencia pública: la de ejercer la justicia. Sin embargo, en casos como estos, al juez al que se turne el asunto, vivirá una presión pública que difícilmente le permitirá ser y parecer independiente.

El tercer déficit regulatorio que se advierte es la lógica del listado de los sujetos titulares de la inmunidad. Bajo el esquema constitucional actual, no resulta lógico que el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales cuente con fuero, pero no así, el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Si consideramos que la CNDH es un órgano, cuya autonomía de gestión y presupuestal emana de la misma CPEUM y que, por lo tanto, no se encuentra subordinada al ejecutivo, entonces es menester incorporar inmunidades que garanticen su independencia funcional.

Un cuarto problema en la actual regulación se deriva de que, a diferencia de la generalidad de las legislaciones extranjeras (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España e Italia), no se excluyen, de la protección del fuero, los delitos flagrantes. Detrás de esto, se actualiza una inmensa percepción de impunidad cuando un funcionario resulta grabado recibiendo 45 mil dólares en efectivo a manos de un poderoso empresario que se había visto beneficiado con diversos contratos gubernamentales. Sin dejarse de considerarse que, para actualizarse la flagrancia se requiere que la persona sea detenida al momento de la comisión del delito o inmediatamente después de haber cometido el acto, la investidura del fuero ha servido para evitar su detención.

Por el déficit regulatorio y por el modo abusivo de utilizar a la inmunidad procesal, naturalmente hoy existen corrientes que niegan una razón legítima de existencia en el ordenamiento jurídico mexicano, promulgando, por lo tanto, su eliminación. Por ejemplo, en marzo de 2018, el candidato a la presidencia de la república por la coalición “Todos por México”, José Antonio Meade, entregó a los líderes del PRI, Partido Verde y Nueva Alianza una iniciativa de ley para cancelar el fuero de los altos funcionarios. En la solicitud de su registro como candidato a la presidencia ante el Instituto Nacional Electoral, el ex secretario de hacienda advirtió:

“Nadie con fuero. Todos iguales ante la ley y nadie por encima de la ley. El mayor privilegio será ser mexicanos”²⁵.

No hay duda de que hoy, los ciudadanos como nunca desde que inició la transición democrática, están verdaderamente hartos de la corrupción política, de los

partidos y en general de los políticos. Ante tal situación no es sorprendente que los sondeos realizados por *Latinobarómetro*²⁶ muestren que México ocupa el penúltimo lugar -de 18 países latinoamericanos- en cuanto a la satisfacción con el régimen democrático de gobierno, sólo por delante de Honduras. El mexicano de a pie desconfía de los actores e instituciones del sistema: de los partidos, de los tribunales y de la policía. Lo que es más dramático es que no sienten que las instituciones los protegen, ni que traten a todos por igual; sienten que unos pocos se benefician a expensas de muchos. En esa línea, en una encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados²⁷, se muestra que el 78 por ciento de los encuestados está de acuerdo en la eliminación del fuero constitucional a los políticos. Se reconoce que los privilegios constitucionales se han convertido en una figura incómoda, sin embargo, eso no implica negar su gran utilidad en la ingeniería constitucional, por lo tanto, aún con el riesgo de alejarnos de lo considerado como políticamente correcto, **los privilegios constitucionales no deben desaparecer, deben matizarse**. Pasemos a analizar el porqué.

Los vicios de un sistema sin privilegios

Mucho se habla sobre los vicios o males de nuestro régimen al que llamamos democrático. En reiteradas ocasiones hemos sido testigos de cómo políticos, académicos, estudiantes o miembros de la sociedad civil, argumentan que la *democracia habrá que perfeccionarla con más democracia*. Aunque en la mayoría de las ocasiones, dicho discurso refiere a la creación y consolidación de figuras de participación ciudadana, tal como el plebiscito, referéndum o revocación del mandato, es importante ser cautelosos con los alcances que dicha expresión tiene, pues, los resultados podrían ser desastrosos.

México está harto, y esa situación la vivieron muchos países latinoamericanos antes de dar entrada a sus dictaduras. Está el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela, de donde del gran hartazgo, surge un líder mesiánico y populista²⁸ que fomenta «el odio de clases y el resentimiento en contra de algún enemigo interno y/o externo que conspira para mantenernos en la pobreza y el subdesarrollo»²⁹. Para dar fin a la conspiración, habrá que vencer a la *mafia del poder* y para lograr el objetivo, no se escatimarán esfuerzos, incluso, si para ello habrá que *mandar al diablo a las instituciones* cuando éstas no den la razón.

La eliminación de la inmunidad procesal, con el argumento de que atenta en contra de las instituciones democráticas, provocaría en realidad un desajuste en la ingeniería constitucional facilitando la fórmula del desastre. El Caso Godoy Toscano es paradigmático porque no solo muestra los defectos de la inmunidad procesal, sino también sus aciertos. Como se narró, en el gremio legislativo se había generalizado con fuerza, la idea de que la persecución en contra de Godoy Toscano no era más que una estrategia política por parte del poder ejecutivo federal, a cargo del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa para favorecer el triunfo de su hermana hacia la gubernatura de Michoacán. Si bien, la historia le acaba dando la razón a la PGR y, como extensión, al ejecutivo federal, lo cierto es que debemos aceptar que en la dinámica del poder suelen ser frecuentes los arrebatos en contra de aquéllos que se consideren como rivales políticos.

Los privilegios constitucionales son incómodos, de esto no cabe la mínima duda. Pero ello no implica dejar de reconocer su especial utilidad en el sistema político. Sencillamente, estamos sometidos a un error de óptica. Los defectos de una figura nos llaman más la atención que sus bondades, tan solo porque sus bondades mantienen el orden -que es el estado normal de una sociedad- mientras que los defectos provocan el caos -que es lo atípico en la sociedad. Por eso cuando vemos que algún político utiliza de forma perversa la institución, el foco de la ira se incendia y es normal arremeter en contra de ella. Sin embargo, no alcanzamos a ver las tantísimas ocasiones en las que, por la existencia de la inmunidad procesal, actores políticos han abortado planes de encarcelamientos arbitrarios en contra de aquellos que no se alinean a sus políticas o a sus propósitos. Quizás, únicamente habremos de darnos cuenta cuando estos sean enterrados de nuestro sistema jurídico. Sin embargo, no es necesario esperar los efectos nocivos de un régimen jurídico sin privilegios constitucionales en nuestro país, para dar cuenta del equilibrio que impregnan en la ingeniería constitucional. Lastimosamente, basta con voltear a al caso de Bolivia. Respecto a lo que nosotros hemos llamado inmunidad procesal, la Constitución Política del Estado en Bolivia establece:

Artículo 112. Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.

Artículo 152. Las asambleístas y los asambleístas no gozaran de inmunidad. Durante su mandato, en los procesos penales, no se les aplicará la medida cautelar de la detención preventiva, salvo delito flagrante.

La política actual de Bolivia se comprende a partir de un personaje llamado Juan Evo Morales Ayma, su actual presidente. Tras haber perdido una primera contienda electoral en el 2002, accede al poder en el 2006 en momentos en que los partidos políticos tradicionales se encontraban en plena decadencia. No obstante que, la Constitución de Bolivia³⁰ establece que el mandato presidencial corresponde a ser de cinco años y que, el presidente únicamente podrá ser reelecto por una sola ocasión de manera continua, Evo Morales será presidente hasta el 2020; claramente, si nada inédito sucede. Actualmente, Bolivia se caracteriza por la existencia de un gobierno represor. Afirma Beatriz Layme³¹, periodista boliviana:

“Desde que el presidente Evo Morales asumió el poder, el 22 de enero de 2006, al menos 50 personalidades de la oposición afrontan procesos penales que avanzan de manera expedita mientras las denuncias contra oficialistas quedaron en la “congeladora”.

De entre las denuncias en contra de los grupos opositores, llama especialmente la atención la de la diputada del PDC, Norma Piérola. Ella asistió el 1° de diciembre de 2014 al evento oficial para recibir su credencial como diputada de Bolivia. En el evento, Evo Morales le tendió la mano para saludarla; ella lo evadió. Tras el acto, recibió insultos de los oficialistas, postrándose de forma desafiante y respondiendo a los gritos de los partidarios del presidente. Hoy en día, por no saludar al presidente, la diputada Piérola

es imputada por los supuestos delitos de discriminación y racismo tipificados y sancionados en la normatividad penal boliviana.

Retornando al análisis del caso Godoy Toscano, debemos interrogarnos ¿qué hubiere sucedido si Julio César no hubiere sido más que un simple actor incómodo para las aspiraciones de María Luisa Calderón Hinojosa a la gubernatura de Michoacán? ¿Acaso no sería legítima la figura de la inmunidad procesal? Claramente sí. Ahora bien, dado que este ejercicio lo permite, te proponemos lector, realizar un ejercicio hipotético de mayor magnitud. Supongamos que un presidente instruye investigar a todos los legisladores opositores con el fin de hallar alguna potencial imputación para cuando "la ocasión lo amerite". Tiempo después, el ejecutivo presenta una reforma que se estima trascendental para su gobierno ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, las tendencias en las votaciones muestran que la reforma no prosperará. En consecuencia, para lograr su empresa, el presidente le ordena a la fiscalía obtener ordenes de aprehensión en contra de aquéllos legisladores incómodos; logrando de esa manera su cometido perverso. Se advierte, lector que, aunque los privilegios constitucionales se han utilizado sin escrúpulos por políticos expertos en la simulación, lo cierto es que, la medicina no debe ser su eliminación, pues las consecuencias podrían ser más graves que la misma enfermedad.

Maticemos y transformemos los privilegios constitucionales

Como se ha expresado, los privilegios, especialmente la inmunidad, han facilitado escenas absurdas y vergonzosas dentro de la esfera de lo público. Pero se aclara, lo lamentable no es la figura en sí misma, sino lo que políticos sin escrúpulos han hecho con ella. Como quedó demostrado, existe algo positivo en la existencia de los privilegios constitucionales, lo anterior, sin negar que también han permitido crecer otros males sociales vinculados a la corrupción política y a la impunidad. Por tal motivo, este trabajo propone matizarlos y transformarlos indicando los elementos que son adecuados y aquellos que podrían ser perfectibles. Sentado lo anterior, a continuación, se dará cuenta de los asuntos más relevantes a considerar en cada uno de los privilegios constitucionales, a saber: La inviolabilidad, la inmunidad procesal y la inmunidad presidencial.

Las palabras de los parlamentarios

Cuando se habla de “fuera al fuero”, usualmente se hace referencia a la derogación particular, de lo que en el presente trabajo le hemos denominado la inmunidad procesal. No suele exigirse, propiamente enterrar de nuestro sistema jurídico, la inviolabilidad parlamentaria, misma que sólo en particulares ocasiones ha causado revuelto. No obstante, se advierte lector, que en lo que refiere a este privilegio constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha estado a la altura para delimitar sus alcances, y, con ello, disuadir su uso arbitrario. Tal es el caso de German Martínez *versus* Bartlett, en la que Germán Martínez acusó de doble moral al PRD, inculcando al político Manuel Bartlett con delicadas declaraciones:

“La doble cara, el doble discurso, lo tienen ustedes, que ahora abrazan al artífice del fraude electoral de 1988 y presunto asesino de Manuel Buendía, a Manuel Bartlett”.³²

En el 2006 Germán Martínez era Diputado Federal y representante del PAN ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). Fue precisamente, en una sesión ordinaria del Consejo General del IFE, cuando el entonces representante del PAN, -en un acto de irá- implicó a Manuel Bartlett, aunque con plena conciencia de que, por su posición como legislador, sus palabras no serían sujetas a responsabilidad, independiente de su veracidad o falsedad. Ante dicha acusación pública, Bartlett demandó por la vía civil a Germán Martínez por el daño moral ocasionado con sus declaraciones, demanda que no prosperó en primera instancia ni en apelación, ciertamente, por la protección de la inviolabilidad parlamentaria otorgada por el artículo 61 constitucional. Inconforme con la resolución, Bartlett promovió un amparo, que llegó a la SCJN, en donde el ministro Juan Silva Meza elaboró un proyecto de sentencia aprobado por la mayoría de los ministros que rompió con la normal tendencia de proteger a quien abusare de la protección de inviolabilidad.

El proyecto presentado propuso otorgar el amparo a Bartlett, toda vez que las intervenciones de Germán Martínez no encuadraban en el principio de inmunidad

parlamentaria previsto en el artículo 61 de la Constitución General de la República, mismo que establece que:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

En ese sentido, se apuntó que la interpretación del artículo 61, estaba reducido de manera específica a aquellas opiniones que se externaban en términos del propio artículo, es decir en el desempeño de sus cargos. Al respecto, la ministra Margarita Luna Ramos refirió a la tesis de rubro: “Inmunidad legislativa. Objeto y alcances de la garantía prevista en el artículo 61 de la Constitución Federal”³³, que analiza los elementos requeridos por la CPEUM para que se actualice la protección de la inviolabilidad, a saber:+

1. Que se tratara de diputados o de senadores;
2. Que hubiera opiniones, y
3. Que se manifestaran en el desempeño de su cargo.

Si bien, en el caso concreto se actualizan los primeros dos elementos, en realidad las manifestaciones a cargo de Martínez no ocurrieron dentro de la función legislativa, sino en una intervención que tuvo como representante de un partido político ante el IFE, lo que evidentemente era una función totalmente ajena y diferente a la función parlamentaria, por lo que no podía estar protegido por la inviolabilidad a que se refería el artículo 61 de la CPEUM. Lo anterior implica que el límite de la inviolabilidad se presenta, precisamente por la posición del legislador al momento de expresar las ideas. Si el legislador emite una opinión actuando en su cargo, por ningún motivo podrá ser reconvenido; no así cuando las palabras sean manifestadas en un ámbito ajeno al legislativo³⁴. Esta resolución da bases para el perfeccionamiento de los privilegios constitucionales.

La inmunidad procesal de altos funcionarios

Como se ha advertido reiteradamente, el artículo 111 de la CPEUM detalla el mecanismo, los delitos y los funcionarios contra los que no es posible proceder penalmente salvo que la Cámara de Diputados emita, por mayoría absoluta, una declaración de procedencia. Frente a los sucesos vergonzosos como el de Godoy Toscano, la sociedad reclama la eliminación de la inmunidad procesal, misma que, ante los ojos de muchos es equivalente a la impunidad. No obstante, y como se ha mencionado, la eliminación de los privilegios constitucionales abriría la posibilidad de desbalancear a la ingeniería constitucional. Por tanto, lo que el presente trabajo propone es identificar los defectos a fin de restringir los espacios en donde se cuela la impunidad y plantear una propuesta en el que la inmunidad procesal se fortalezca. A continuación, las preguntas que deberán considerarse para el perfeccionamiento de la polémica figura.

¿Cómo evitar el ejercicio de la acción penal con fines políticos?

Como se ha mencionado en el presente trabajo, los privilegios constitucionales tienden a resguardar el régimen mixto preponderantemente democrático, garantizando la independencia y autonomía de los actores políticos del sistema constitucional. Lo anterior, toma como punto de partida que en el juego del poder suelen existir arrebatos políticos, en los cuales el ejercicio de la acción penal se vuelve un arma vigorosa para quien la detenta. En México, el órgano que cuenta con el monopolio en el ejercicio de la acción penal es el MP. Hasta antes del 22 de mayo de 1900 con una reforma a la Constitución de 1857, el MP se ubicaba dentro de la estructura de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, con el fin de garantizar independencia entre el órgano acusador y el órgano juzgador, el MP pasó a ubicarse a la organización del Poder Ejecutivo; esta estructura se mantuvo en la Constitución de 1917. El MP tiene a su cargo la representación de la sociedad mediante la investigación y persecución de los delitos cometidos en territorio mexicano. Su elevada atribución en el Estado, le exige ser un órgano esencialmente técnico ajeno a la dinámica del poder. No obstante, la historia política latinoamericana ha dado cuenta que su vinculación al poder ejecutivo provoca un déficit institucional, que resulta de la normal, aunque intolerable incidencia del jefe del ejecutivo en la formulación de acusaciones en contra de actores políticos disidentes.

Con dicho antecedente en mente, la tendencia internacional se ha dirigido en los últimos años hacia la constitución de Ministerios Públicos dotados de autonomía³⁵. México, se sumó legislativamente a la autonomía del MP, el 10 de febrero de 2014 con la reforma al artículo 102³⁶ de la CPEUM. Cabe advertir que la referida reforma no dejó satisfecha a la sociedad civil mexicana, misma que por diversos medios ha expresado que el modelo propuesto «no resuelve la grave crisis de impunidad que aqueja nuestro país, ni supera un modelo institucional de Ministerio Público que históricamente ha sido ineficiente y controlado por intereses políticos»³⁷. Uno de los elementos que más ha aquejado al movimiento ciudadano denominado #VamosPorUnaFiscaliaQueSirva, es el régimen transitorio que señala que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse las leyes secundarias, quedará designado de forma automática, como el primer Fiscal General por un periodo de 9 años. Adicionalmente, las organizaciones que integran el movimiento ciudadano antes mencionado han pujado por incorporar requisitos de elegibilidad del Fiscal, que garanticen mayor independencia, tal como lo sería no haber desempeñado cargo alguno de elección popular, de dirección o de representación de algún partido político en los últimos años anteriores a la designación.

Una fiscalía verdaderamente autónoma es aquella cuyo titular es ajeno a los intereses del poder político. Penosamente, vuelvo a acudir al ejemplo boliviano, país que, junto con otras naciones latinoamericanas, siguió la tendencia de dotar de anomía a la fiscalía en el ámbito legislativo. No obstante, y a pesar de que, en la elección de su titular, concurrieron las voluntades de distintos órganos del poder -legislativo y ejecutivo-, su designación es recordada por haber sido dramáticamente dudosa. No existió sorpresa alguna, pues, siguiendo todos los pronósticos, en octubre de 2012 fue nombrado fiscal, Ramiro Guerrero quien previamente había sido constituyente por el partido Movimiento al Socialismo (MAS), partido del presidente Evo Morales. La cercanía del fiscal con el presidente era tal que, en el 2010, Evo Morales designó a Guerrero de manera directa como magistrado de la extinta Corte Suprema de Justicia. Respecto a la designación dudosa del fiscal, el periodista boliviano Jimmy Ortiz opina:

“Ésta es otra página negra de la historia de la ‘democracia’ en Bolivia. Es otra vuelta de turca de la dictadura ¿Continuará la judicialización de la política con los fiscales de Evo como su mejor arma? Todo indica que sí, la probabilidad es muy alta. El tiempo lo dirá.”³⁸

¿La inmunidad procesal evita que los servidores públicos sean investigados por el Ministerio Público?

En el análisis de la inmunidad procesal, es relevante considerar que el fuero no evita que los servidores públicos puedan ser investigados por la fiscalía. La inmunidad radica en un requisito de procedibilidad que importa que para el ejercicio de la acción penal (acto posterior a la investigación) se requiera de una declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados.

La investigación tiene un propósito claro: reunir los datos de prueba que permitan conocer la existencia de un delito, así como la identificación de los sujetos que de forma activa (probable responsable) o pasiva (víctima u ofendido) se encuentren involucrados en el mismo. El MP tiene el deber, cuando tenga conocimiento de la existencia de un hecho que revista caracteres de delito, de investigar y promover la persecución penal. En tratándose de servidores públicos con inmunidad procesal, serán precisamente los datos de prueba generados los que permitirán ulteriormente, valorar si se solicita a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia, a fin de estar en condiciones de ejercitar la acción penal.

Así pues, cualquier servidor público, independientemente de gozar de la inmunidad procesal y si no se quiere favorecer a la impunidad en el sistema político, debe de ser investigado por el MP, siempre que existan indicios de que cometió un delito. El hecho de solicitar a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia, no implica que el MP libremente pueda iniciar una investigación. La libertad de investigación no afecta la función del servidor público y sí profesionaliza la formulación de la acusación.

¿Qué sujetos merecen protección constitucional?

En la actualidad, gozan de inmunidad procesal un total de 683 funcionarios públicos a nivel federal, distribuidos de la siguiente manera:

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	OCA's
Secretarios de Estado (18) Art. 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal	Diputados (500) <i>Art. 52 de la CPEUM</i>	Ministros de la SCJN (11) <i>Art. 94, párrafo 3° de la CPEUM</i>	Consejeros del Instituto Nacional Electoral (11) <i>Art. 41, fracción V, apartado A de la CPEUM</i>
Consejero Jurídico (1) Art. 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal	Senadores (128) <i>Art. 56 de la CPEUM</i>	Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral (7) <i>Art. 99, párrafo 3° de la CPEUM</i>	Fiscal General de la República ³⁹ (1) <i>Art. 102 de la CPEUM</i>
		Consejeros de la Judicatura Federal (6) ⁴⁰ <i>Art. 100, párrafo 2° de la CPEUM</i>	

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro presentado, notarás lector que el presidente de la república no cuenta con la inmunidad procesal, ya que, como ha sido advertido anteriormente en el presente trabajo, el titular del ejecutivo federal cuenta con una inmunidad especial que no sólo es adjetiva, sino también sustantiva. Así ha sido concebido en un sistema presidencialista en el que ciertamente, el eje está dado por el poder ejecutivo. Por su parte, los titulares de los órganos legislativo y judicial se encuentran investidos de la inmunidad procesal, misma que permite tanto a legisladores como ministros de la SCJN, actuar de forma autónoma e independiente frente a un ejecutivo constitucionalmente poderoso.

En lo que concierne al Tribunal Electoral y considerando que, de conformidad con el artículo 99 de la CPEUM es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, es natural que los magistrados de la Sala Superior gocen de la protección dada por la Carga Magna. Gracias a ella, los juzgadores gozan de la libertad e independencia necesaria para que, apegándose a derecho resuelvan incluso, en contra de los intereses de los que detentan el poder.

Un análisis de abstracción, merecen los consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE) y el Fiscal General de la República -cuando inicie la vigencia de la reforma en materia política-electoral de fecha 10 de febrero de 2014 - en cuanto a titulares de órganos constitucionales autónomos. El INE y la Fiscalía General independientemente de la materia que tienen a su cargo, son órganos con tal relevancia para el sistema jurídico mexicano que la constitución les ha dotado de una paridad de rango con respecto a las tradicionales funciones en el que el poder del estado se divide. Como parte de los mecanismos para alcanzar la paridad con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el constituyente permanente ha acertado por otorgarle inmunidad procesal a sus titulares, pues, gracias a ella queda garantizada su autonomía técnica y funcional. Bajo esta misma lógica, se subraya que aún permanece pendiente la tarea de extender la inmunidad procesal al resto de los titulares de los órganos constitucionales autónomos. De los cargos expuestos hasta el momento, cabe resaltar que todos participan de los siguientes criterios:

1. Son cargos primarios u originarios del Estado que atienden a funciones coyunturales que, constitucionalmente, requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad;
2. Desde el punto de vista orgánico no cuentan con un superior jerárquico;
3. Su autonomía e independencia se encuentra dada constitucionalmente;
4. El ejercicio de sus atribuciones enfrentaría un riesgo real, en caso de no contar con la inmunidad procesal.

Tomando en cuenta dichas notas comunes, especial atención merecen, por un lado, los Secretarios de Estado y el Consejero Jurídico, y por el otro los consejeros de la Judicatura Federal. Pasemos a analizarlos.

Desde el ámbito de la administración pública, tanto los Secretarios de Estado como el Consejero Jurídico, se ubican dentro de la administración pública centralizada. Sobre ella, Gabino Fraga⁴¹ nos aclara:

“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta

llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.”

Partiendo de que el presidente de la República es el jefe supremo de la Administración Pública y que sus órganos inmediatamente inferiores son los Secretarios de Despacho (incluyendo al Consejero Jurídico), entonces el titular del ejecutivo cuenta con un poder de mando sobre ellos. A partir del mencionado poder, los superiores jerárquicos tienen la facultad de dar ordenes e instrucciones, y los inferiores jerárquicos, la obligación de obedecerlas. De esta manera, los funcionarios objeto del análisis no cuentan con autonomía e independencia en el ejercicio de sus atribuciones, pues, en realidad, se encuentran subordinados al titular del ejecutivo. En consecuencia, se estima, lector que, tanto Secretarios de Estado como el Consejero Jurídico no deben de estar investidos de la protección constitucional.

En lo que respecta a los consejeros de la Judicatura Federal, su análisis es quizás el más discutible. El Consejo de la Judicatura Federal, es un órgano técnico autónomo del Poder Judicial Federal que «tiene como tarea central la de garantizar que los tribunales y juzgados bajo su competencia cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo sus actividades»⁴². Asimismo, le corresponde «velar por que los juzgadores se apeguen invariablemente en el desempeño de sus tareas jurisdiccionales a los principios de objetividad, imparcialidad, honestidad, independencia, eficiencia y profesionalismo»⁴³. Reconociendo que, las tareas disciplinarias a cargo los consejeros de la judicatura federal son de enorme trascendencia para el eficiente funcionamiento de la justicia en el país, se considera que se carecen de los argumentos suficientes para ser considerados como cargos primarios u originarios del Estado que atienden a funciones coyunturales y que, por tal motivo, la constitución ha hecho bien en dotarles de plena autonomía. Lo anterior, basándome en el efímero, aunque firme argumento positivista consistente en que el constituyente permanente ha decidido vincular a dicho órgano al poder judicial y no como un órgano constitucionalmente autónomo.

Por su parte, y de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 111, a nivel estatal se encuentran protegidos contra acusaciones penales de carácter federal, por lo menos 1,917 funcionarios, a saber:

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	OCA's
Gobernadores (32) Art. 116 fracción I de la CPEUM	Diputados Locales (1,125)⁴⁴ <i>Art. 116, fracción II de la CPEUM y Constituciones Locales</i>	Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales (605)⁴⁵ <i>Art. 116, fracción III de la CPEUM y Constituciones Locales</i>	Titulares de los organismos constitucionales autónomos locales (n)⁴⁶
		Consejeros de las Judicaturas Locales (155)⁴⁷ <i>Art. 116, fracción III de la CPEUM y Constituciones Locales</i>	

Fuente Elaboración propia

El hecho de que gobernadores, diputados locales y titulares de los poderes judiciales locales cuenten con la protección constitucional a nivel federal es porque la CPEUM los considera como agentes de la federación que han sido creados por la misma Constitución federal (Art. 116). Sin embargo, especial atención habrá que darles a los titulares de los organismos constitucionales autónomos locales, mismos que a mi parecer únicamente serán agentes de la federación cuando la CPEUM mandate su creación; tal como sucede en materia de derecho a acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (Art. 116, fr. VII).

En lo referente a los consejeros de las Judicaturas Locales, se remito lector a lo dicho para los consejeros federales. Por su parte, no debe dejarse advertir que tanto gobernadores, diputados locales, titulares de los poderes judiciales locales y titulares de los organismos constitucionales autónomos locales aprueban el test tripartito propuesto con anterioridad, por lo que deben de permanecer investidos por la inmunidad procesal. Resalta la naturaleza de la protección procedimental dada a los funcionarios locales en la CPEUM, misma que es parcial, en tanto que únicamente los ampara en cuanto

acusaciones penales de carácter federal. Se subraya que, por un lado, los funcionarios federales cuentan con fuero para toda clase de delitos; ya sean comunes, ya sean federales. En consecuencia, se encuentran salvaguardados contra cualquier acusación penal emitida por cualquier autoridad. Por su parte, los funcionarios estatales, únicamente tienen fuero para los delitos federales, por lo que en lo que refiere a la Constitución Federal, sólo están protegidos respecto a las autoridades que conocen de los delitos federales. Lo anterior, no implica reconocer que las Constituciones locales dejen de otorgar inmunidad a ciertos funcionarios. Sin embargo, las entidades federativas, no pueden hacerlo sino con relación a los actos que considera punibles bajo su propia legislación; nunca respecto a los delitos del orden federal o de otra entidad federativa. Del análisis realizado en este apartado, se concluye que, dado que los privilegios constitucionales no tienden a proteger a la persona, sino que corresponde a ser, en esencia, una garantía que defiende la autonomía e independencia del cargo es necesario contar con un test a partir del cual se defina qué funcionarios merecen o no la inmunidad. Solo de esta manera, se podrá contar con la claridad necesaria para determinar qué servidores públicos merecen la inmunidad procesal.

¿Qué conductas merecen protección constitucional y que otras no?

Como se expresó anteriormente, los privilegios constitucionales son garantías que salvaguardan el ejercicio de la función pública para que esta se haga con independencia y autonomía. Cuando nos referimos a los privilegios constitucionales, es importante que se garantice la independencia y autonomía de los servidores públicos evitando que se les acuse únicamente por los actos que se relacionen con las funciones de su cargo. Sería absurdo, por ejemplo, proteger a un legislador que incumpla con su obligación de dar alimentos a las personas que tienen derecho a recibirlos. Este asunto merece el análisis de dos cuestiones: 1) la que se deriva de su temporalidad y 2) la que se deriva del ejercicio actual del cargo.

1) Temporalidad de la conducta por la que se acusa

La política mexicana ha sido testigo de cómo el sistema jurídico favorece a la impunidad: cometo un delito y después alcanzo una diputación federal. Ante dicha situación, existe una idea generalizada de que la inmunidad procesal opera en contra de toda acusación durante el encargo, independientemente del momento de la comisión del delito; esto tiene que cambiar. Por eso, respecto a las conductas que merecen protección constitucional desde el punto de vista temporal, un servidor público que hubiere cometido algún delito previo a su nombramiento, designación o elección no merece ser protegido por la Constitución. Por el contrario, debería de enfrentar el juicio penal como cualquier otro ciudadano.

En el mismo supuesto de temporalidad, se encuentran aquellos servidores públicos que soliciten licencia para tomar o aspirar a un cargo de elección popular. Durante dicho periodo, el servidor público con licencia debe considerarse como un ciudadano más, y en consecuencia, sujetos a la justicia ordinaria en el caso de delinquir. Concebirlo de otra forma tendría efectos importantes en el ejercicio electoral, pues, la elección adolecería de la igualdad entre los candidatos exigida en toda contienda que aspira a ser justa. Imaginemos una contienda electoral en la que uno de los candidatos goza de la inmunidad procesal, en contra de otro que no goza del mismo privilegio. En este caso, si durante el período electoral uno de los candidatos comete un delito por el cual le giran una orden de aprehensión, opera el problema de la suspensión de los derechos políticos por ser prófugo de la justicia, tal como le sucedió a Godoy Toscano. Pero si uno de ellos goza de la inmunidad procesal, entonces caeríamos en el absurdo de tratar de forma desigual a dos candidatos que debieran ser tratados iguales.

Al respecto, escribe Ríos Vega:

“No se podría argumentar que habría que proteger al suspendido en licencia con fuero para evitar la posible acusación de hechos falsos, con lo cual esa finalidad, evitar acusaciones manipuladas o falsas, sería irrelevante para el fuero porque no habría cargo popular a proteger en ese momento. Ergo: una acusación por un delito cometido antes del encargo tendría que enfrentarlo el legislador sin protección parlamentaria, en tanto

que el fuero solo protegería a los hechos cometidos durante la función ejercida para evitar el de las personas que pretendiesen la inmunidad parlamentaria a fin de obstaculizar la acusación en su contra por delitos fuera de su encargo.”⁴⁸

1) *Conducta que se relaciona con el cargo:*

Los cargos -ya sean públicos o privados- tienen una vinculación directa y necesaria con un conjunto de funciones. De este modo, el cargo hace a la función como la función es una expresión del cargo. Las personas con un cargo tendrán la atribución, obligación o competencia para realizar las funciones adheridas al cargo. Sin embargo, una persona investida de un cargo, y por su natural libertad personal realiza actos ajenos al ejercicio del mismo cargo, como lo sería pagar sus impuestos, disfrutar de un concierto, viajar con su familia, ir a un estadio de fútbol, etc.

En el caso *Bartlett versus Martínez*, la SCJN expuso que la inviolabilidad tiene límites y se refieren a las palabras que se asocian con su cargo. De este modo, el legislador no será responsable por las opiniones emitidas cuando éstas se relacionan con su cargo, pero sí lo será cuando las opiniones se manifiestan en asuntos ajenos al cargo. Suele suceder que, en periodo electoral, legisladores acompañen a eventos públicos a los candidatos de su partido. En estos eventos, los legisladores que tienen el privilegio constitucional de la inviolabilidad⁴⁹ parlamentaria no deberían ser protegidos si calumnian o difaman al opositor de su candidato, pues las opiniones emitidas son ajenas a su cargo público. La resolución de la SCJN debe extenderse a otras especies de privilegios, de tal suerte que existan conductas que merezcan protección y otras que no. La razón y medida serán dadas por las funciones que se relacionan con el ejercicio del cargo.

En este momento se presenta el problema de quién y como se determinarán las conductas que, de acuerdo con el cargo del servidor público, merecen protección constitucional. Por tal motivo, se propone que la formulación de la acusación en contra de un servidor público que goza de la inmunidad procesal se haga invariablemente ante un juez de la justicia ordinaria. El juez deberá valorar si la acusación es respecto a un delito cometido durante o previo al cargo. En el caso de que el delito cometido fuere previo al

cargo, deberá de ser juzgado por el juez ante el que se turnó el asunto; sin que deba mediar una declaración de procedencia realizada por la Cámara de Diputados, únicamente una notificación del juzgador hacia el parlamento. Sin embargo, en el supuesto en el que el juez determine que el delito por el cual se acusa se llevó a cabo durante el encargo, entonces, se deberá analizar si la conducta por la que se le acusa se relaciona con el ejercicio de su cargo. En caso negativo, entonces el juez, podrá proceder a juzgarlo previo a la misma notificación a la que se refirió en el párrafo anterior. De esta manera, únicamente restará un supuesto limitado en el que el servidor público gozará efectivamente de la inmunidad procedimental; este es, cuando se le acuse por una conducta que relacione con las funciones adheridas al cargo. La propuesta aspira a trazar una línea clara y objetiva entre la función del servidor público y la vida misma del servidor público. De no hacerlo, la inmunidad corre el riesgo de convertirse en impunidad al proteger conductas que no forman parte del quehacer como servidor público.

¿Cómo evitar que la fiscalía se desgaste al solicitar la declaración de procedencia?

Como se ha mencionado, la fiscalía como el órgano técnico que es debe focalizarse esencialmente en la profesionalización de la investigación y acusación. De este modo, se advierte que genuinamente no le compete ingresar a ejercicios de cabildeo político. En consecuencia, la fiscalía no debería ser quien solicite a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia.

Por ello, se reitera la propuesta planteada en el apartado anterior. La formulación de la acusación se debe de realizar ante el juez de la justicia común, quien inicialmente deberá valorar si la conducta es merecedora o no de la protección constitucional. Si el delito se cometió con anterioridad al cargo público, si se hizo teniendo licencia o si se trata de una conducta ajena a su función en el ejercicio del cargo, el juez deberá enviar su resolución a la Cámara de Diputados informando que se procederá a juzgar al servidor público sin necesidad de la declaración de procedencia.

En el caso de que la conducta imputada sí se relacione temporal y sustancialmente con la función en el ejercicio del cargo, entonces el juez será quien instruya a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia, misma que deberá ser resuelta en un período determinado, por ejemplo, en treinta días. Concluyendo el periodo establecido

se entenderá que la Cámara de Diputados concede la declaración de procedencia y, por lo tanto, el servidor público acusado podrá ser juzgado por la justicia ordinaria. En caso de que la Cámara de Diputados se encuentre en Comisión Permanente, se suspenderá el decurso del plazo mencionado.

¿Cómo garantizar la presunción de inocencia del funcionario público?

El sistema de justicia acusatorio penal reconoce a la presunción de inocencia, como un principio que permea a todo su sistema. De acuerdo con el referido principio, toda persona es inocente hasta que se compruebe lo contrario. Esto implicará que el imputado deberá ser tratado como tal, hasta que el fiscal logre acreditar ante la autoridad competente, su culpabilidad. Aterrizando el referido principio en materia de inmunidad procesal, al funcionario público acusado de la comisión de un delito y que, por lo tanto, se encuentre en proceso, se le deberá otorgar las libertades necesarias para llevar de forma eficaz tanto su defensa, como su función. Pues, cabe el supuesto que no obstante ser acusado, el MP no pruebe de manera firme su acusación y, por lo tanto, el juez dicte su absolución.

De esta manera, frente a nuestra propuesta, el imputado, y de conformidad con el principio de presunción de inocencia, no debe perder su cargo. Adicionalmente, no debería ser privado de su libertad, salvo que se trate de un delito que amerite prisión preventiva oficiosa. Sólo en este último supuesto, el funcionario deberá ser removido temporalmente de su cargo, pues, su ejercicio no sería compatible con su libertad restringida.

Un tema por demás delicado en este punto es el de la flagrancia. Al respecto, establece el artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

- I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o*
- II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:*

a) *Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o*

b) *Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.*

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.

De conformidad con lo establecido en el código procesal en la materia, la flagrancia supone la detención que cualquier persona puede realizar, sin orden judicial previa, en el momento en el que el indiciado esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido. Como ejemplo, se cita al policía que realiza una detención en el momento o inmediatamente después de presenciar un robo.

El principio de presunción de inocencia es una garantía de la libertad personal que busca neutralizar los actos de arbitrariedad de los poderes públicos, a fin de que el imputado pueda llevar su procedimiento en libertad y, en consecuencia, garantizarle las condiciones necesarias para preparar de forma eficaz su defensa. Pero, tal como ningún derecho es absoluto, tampoco sus garantías lo serán. En ese sentido, la flagrancia corresponde a ser una limitación al principio de presunción de inocencia, pues, quien ha sido encontrado en la comisión de un delito y dado que la experiencia ha demostrado que es culpable, sería insensato desde el punto de vista de la política criminal, imaginar que al indiciado no se le debe restringir la libertad. Lo anterior, nos da base para proponer, tal como sucede en Argentina, Bolivia, Brasil, Camboya, Chile, Costa Rica, España, Etiopía, Rusia, Italia, Nicaragua, República Dominicana y Túnez⁵⁰ que, si hay delito flagrante entonces existe una razón suficiente de anular la inmunidad procesal. Ello, tomando como base que existe

una prueba indiciaria que permitirá restringir el principio de inocencia, y, por lo tanto, proceder a la aprehensión del servidor público y a su respectiva separación del cargo. No debe dejarse de advertir, lo señalado por el artículo 16 de la CPEUM, mismo que previene:

“En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley”

Al respecto, escribe Julio Hernández Barros⁵¹:

“No puede haber otra interpretación a dicha disposición, que no sea la relativa a que el juez que reciba la consignación tendrá la obligación de calificar si la detención ministerial estuvo ajustada a la Constitución, caso en el cual, la confirmará, pues de lo contrario tendrá que revocarla y ordenar la libertad inmediata del indiciado”.

En ese sentido, en el control judicial de la detención se habrá de «ponderar si la autoridad aprehensora contaba con datos suficientes que le permitieran identificar con certeza a la persona acusada y evaluar el margen de error que pudo haberse producido»⁵² entre la comisión del delito y la aprehensión. En dicho ejercicio, será precisamente el juez de control quien habrá de pronunciarse tras el examen de la detención, respecto a la anulación de la inmunidad procesal y, en caso de ser procedente, decretará la separación del cargo del servidor público.

¿Cómo garantizar la independencia del juez que juzgará una vez dictada la declaración de procedencia?

Como se expresó anteriormente, el juez al que se le turna el asunto de un servidor público desaforado se ve en la complicada tarea de mantener la independencia en un contexto en el cual un órgano con tal poder como la Cámara de Diputados ha determinado, ante los ojos de la opinión pública, que el servidor público es responsable de una conducta

delictiva. No obstante que, de acuerdo con la lógica constitucional, la Cámara de Diputados no juzga en torno a lo sustancial del asunto, sino únicamente para dar o no la declaración de procedencia, lo cierto es que el escándalo mediático propio de un desafuero es tal que la decisión viene a sentenciar al servidor público excluido de su cargo.

Ante semejante escenario, y con la finalidad de contrarrestar la fuerza de la cámara baja, se propone que sea la SCJN quien juzgue el fondo del asunto. Lo anterior, tomando como base que el alto tribunal es el único órgano que por su independencia sería capaz de contrapesar la decisión previa dada por 500 diputados.

¿Cómo evitar acusaciones calumniosas o sin fundamento?

Es importante evitar que la función se vea inundada de las falsas e infundadas acusaciones, es decir de aquéllas que atentan en contra de la verdad, que corresponden a ser vulgares ofensas políticas y que, distraen del ejercicio del cargo. Para dicho efecto, se castigará a quien acusa institucionalmente de un modo superfluo y falsamente. El acusador, que en realidad es un calumniador no tendría motivo alguno para sorprenderse del castigo, puesto que, en plena voluntad, realizó la vil acusación. Como indica Elisur Arteaga haciendo referencia al autor de *El Príncipe*, Nicolás Maquiavelo: «A los hombres grandes o no hay que tocarlos o, si se los toca, es preciso acabar con ellos».⁵³

Al tenor de lo anterior, se propone tipificar como delitos específicos en contra de la administración de justicia, aquellos ejercicios de la acción penal en los que la SCJN detecte que la acusación fue motivada por causas políticas o sin fundamento. De esta manera, se busca fomentar la profesionalización de la investigación de la fiscalía, a fin de que previo al ejercicio de la acción penal, descubra los hechos necesarios y suficientes para poder seguir el delito y sus autores con eficacia y de conformidad con la ley.

¿Y el presidente de la república?

En la opinión pública, se ha generalizado la idea de que el presidente de la república es totalmente irresponsable por los delitos cometidos durante su encargo, con la lógica consecuencia de estar frente a un líder que al no ser sujeto de ningún tipo de responsabilidad, entonces, al menos lo será de críticas, o en el peor de los casos, de

calumnias. Lo anterior, ante una falsa concepción acerca de la inexistencia de medios institucionales de acusación. Escribió Nicolás Maquiavelo:⁵⁴

“Que tan necesario es que en las repúblicas- las leyes prevean una manera de desfogar las iras que concibe la universalidad contra un ciudadano, porque cuando no existen estos procedimientos normales se recurre a los extraordinarios, y sin duda éstos tienen peores consecuencias que aquéllos”.

Continúa el florentino:

“No puede haber mejor método para cerrarle paso - a la calumnia- que emplear la acusación pública, porque tanto como las acusaciones favorecen a la república, la perjudican las calumnias, y unas y otras se diferencian en esto: que las calumnias no tienen necesidad de testigos ni de otras pruebas, de modo que cualquiera puede ser calumniado por cualquiera, pero no puede, en cambio, ser acusado, porque las acusaciones necesitan el apoyo de pruebas verdaderamente y de circunstancias que demuestren lo fundado de la acusación. Los hombres son acusados ante los magistrados, ante el pueblo, ante el consejo; son calumniados por las plazas y los soportales. Se emplea más la calumnia donde se usa menos la acusación o en las ciudades que no la tienen prevista en sus ordenanzas. Por eso, el que organiza una república debe establecer cauces legales para que se pueda acusar públicamente a cualquier ciudadano, sin ningún miedo, sin ninguna consideración, y hecho esto y observado escrupulosamente, debe castigar duramente a los calumniadores, los cuales no pueden quejarse si son castigados, habiendo lugares abiertos donde podían hacer oír los cargos que iban difundiendo calumniosamente por los políticos”⁵⁵

Siguiendo la idea del pensador italiano, la calumnia irrita y contagia, pero no corrige. Ello no pasa desapercibido por la CPEUM que establece en los artículos 108, 110 y 111, que al presidente de la república se le puede seguir juicio político, acusándolo de traición a la patria o por comisión de un delito grave del orden común ante la Cámara de Senadores quien resolverá con base en la legislación penal aplicable.

No obstante, nuestra generación es testigo de cómo líderes de opinión o rivales políticos generan imputaciones extrajurídicas hacia el presidente, mismas que tienden fácilmente a difundirse y a instalarse como “verdad” dentro del ideal colectivo. En la escena de lo público, las calumnias ofenden al calumniado, pero cuando estas no se refutan, se vuelven verdades colectivas, inspirando odio desde el colectivo hacia el calumniado.

Activistas, periodistas y políticos que buscan el bien común deberían utilizar las vías legales para acusar, con pruebas sólidas, sobre la actuación del funcionario público más relevante de este país; pues, en tanto que dichas acusaciones sean ciertas, el beneficiado será la sociedad.

Se subraya que dado que no se es ajeno a la experiencia comparada en América Latina, particularmente en Brasil y el Perú, en donde golpes de estado son gestados desde del poder legislativo, la CPEUM deberá mantener la estabilidad del régimen presidencial protegiendo, sin promover la impunidad, al más alto funcionario del país.

Los planes deficientes, las promesas incumplidas y los actos de corrupción han llevado a la sociedad mexicana al hartazgo por las palabras y los actos dados dentro de la esfera de lo público. El repudio y la desconfianza de los políticos y las instituciones que los respaldan suelen, sin embargo, provocar sesgos importantes en el análisis jurídico-político, especialmente cuando se examina una figura como la de los privilegios constitucionales; figura que configura un estado de excepción dentro del sistema democrático. A dicho tenor, la opinión pública tiende a plantear la lógica siguiente:

Mientras ciertos servidores públicos sólo pueden ser juzgados después de que la Cámara de Diputados brinde una Declaración de procedencia, el ciudadano ordinario, es juzgado inmediatamente ante la justicia ordinaria.

Ante la crisis de confianza en la sociedad, naturalmente han aparecido movimientos y discursos que confrontan a los privilegios constitucionales, argumentando que su fundamento se encuentra en una historia que se asemeja a un mito o a una antigua leyenda. Se plantea que, la inserción de una excepción al principio de igualdad en los regímenes democráticos es vulgarmente dañina, y por lo tanto, urge que desaparezcan de nuestro sistema jurídico. Sin embargo, por medio de la crítica y la reflexión podemos dar cuenta que los regímenes políticos no son extremadamente democráticos, sino que son mixtos. En ellos, encontramos rasgos aristocráticos o monárquicos y estos no deben verse como impurezas o cuerpos extraños de la democracia, pues, en realidad son virtudes que mantienen el equilibrio constitucional entre los diversos centros de poder.

De este modo, las excepciones al principio de igualdad en los regímenes políticos contemporáneos mixtos preponderantemente democráticos, son en realidad, un acierto para la *ingeniería constitucional*.

Sencillamente, nos encontramos sometidos a un error de óptica en donde el desorden esporádico nos llama más la atención que el estado constante de orden. Con esto, se afirma que los privilegios constitucionales mantienen un orden constitucional, lo cual es lo típico dentro de la sociedad, por lo que fácilmente nos llama la atención cuando éstos son utilizados de forma abusiva por políticos sin escrúpulos. Basta voltear a otros países que han eliminado los privilegios constitucionales para dar cuenta de la importante garantía que éstos brindan para salvaguardar la autonomía y la independencia de la función de altos servidores públicos. Tal es el caso de Bolivia, país en el que paradójicamente se acusó por discriminación a una legisladora de oposición que se negó a darle la mano al dictador Evo Morales.

Este trabajo se inscribe a la postura que afirma que los privilegios constitucionales no son lamentables, lo lamentable es lo que políticos sin una visión hacia el cuidado de la cosa pública hacen para degenerarlos. Sin embargo, su derogación no se justifica en el campo constitucional, pues no es justificable colocar en una situación de riesgo a los verdaderos buenos políticos, por las atrocidades de los políticos sin escrúpulos. Lo anterior, no implica mantener a los privilegios constitucionales invariables, ya que cuando los vicios y las pasiones humanas se descarrilan, la ley debe aparecer para volverlas a

encausar. De esta manera, se brinda la siguiente transformación, misma que se fundamenta bajo los siguientes criterios:

1. La figura de la inviolabilidad de legisladores debe permanecer invariable en la regulación constitucional.
2. Se debe excluir al MP de la dinámica del poder, es decir se debe construir una fiscalía constitucional y verdaderamente autónoma.
3. La inmunidad procesal no debe impedir que los servidores públicos sean investigados.
4. A partir del establecimiento de parámetros que determinen objetivamente los funcionarios que merecen de la inmunidad procesal, se concluye que solo los siguientes aprueban la prueba de protección:
 - Funcionarios federales: Diputados y senadores, ministros de la SCJN, magistrados del Tribunal Electoral y titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos.
 - Funcionarios locales: Gobernadores, diputados locales y magistrados tribunales integrantes de los Tribunales Superiores locales.
5. Los privilegios constitucionales deben de proteger sólo las conductas que se derivan temporalmente y sustancialmente de la función del cargo.
6. Hecha la investigación, la fiscalía deberá formular su acusación ante un juez de justicia ordinaria, quien determinará si la conducta por la cual se acusa al servidor público se vincula temporal y sustancialmente de la función de su cargo. De no ser así, entonces será el juez quien conocerá el fondo del asunto. En caso de que la acusación sí se vincule con la función del cargo, entonces el mismo juez solicitará ante la Cámara de Diputados la declaración de procedencia, la cual deberá ser resuelta en treinta días, de lo contrario, se entenderá como otorgada.
7. El imputado deberá de seguir su procedimiento en libertad y en el ejercicio de su función, lo cual se apega al principio de presunción de inocencia.

8. Si hay delito flagrante entonces existe una razón suficiente de anular la inmunidad procesal. Ello, tomando como base que existe una prueba indiciaria que permitirá restringir el principio de inocencia, y, por lo tanto, proceder a la aprehensión del servidor público y a su respectiva separación del cargo.
9. Una vez dictada la declaración de procedencia, el proceso se llevará ante la SCJN, órgano que garantizará una resolución independiente y alejada de la presión mediática.
10. Con el fin de evitar acusaciones calumniosas, se habrá de tipificar como delito en materia de obstrucción de la justicia, aquellas acusaciones en las que la SCJN detecte que existe una motivación por causas políticas o sin fundamento.
11. La inmunidad presidencial no implica que el presidente no pueda ser juzgado por traición a la patria o delitos graves.

La propuesta, sin embargo, de nada servirá si los políticos no se atreven asomarse al campo de lo ético. Lamentablemente, el ideal colectivo se ha generalizado que los buenos políticos son aquellos capaces de sobrevivir en un sistema de reglas no escritas y de ocultar en la legalidad sus fechorías. Ante esta realidad, solo habría que esperar que algún político “travieso” encuentre la forma de corromper y usar para su beneficio el sistema de privilegios constitucionales aquí propuesto. Los actores que participan dentro de la esfera de lo público no pueden ser buenos políticos siendo malas personas. Urgen los buenos políticos en su esencia ética porque a las sociedades a las que le asecha la desconfianza no le interesa contar con los políticos que saben escalar posiciones, si al final privatizarán la cosa pública. Lo que le interesa a la sociedad de los buenos políticos, son conductas tendientes al cuidado de la cosa pública y ésta, es una concepción que excede lo empírico y lo científico, para instalar consideraciones en el campo de la ética aplicada.

En concordancia con lo anterior, se cierra este trabajo con la fuerza de las palabras del profesor francés, Pierre Rosanvallon, quien en su cuarta investigación sobre la mutación de las democracias contemporáneas escribe:

"Hoy, en una época de cohesión social vacilante y decisiones cruciales que deben tomarse sobre el futuro del planeta, tenemos más necesidad que nunca de una democracia viva y por lo tanto de "buenos gobernantes"⁵⁶

BIBLIOGRAFÍA

-
- ¹ Sugiero entrevista realizada por Milenio Noticias a Godoy Rangel: *Ni arrepentido ni avergonzado*, 11 de agosto de 2013. Disponible en línea en: http://www.milenio.com/politica/avergonzado-Leonel-Godoy-Rangel-Michoacan_0_133186790.html
- ² El Universal. *Presidente Calderón: Discurso completo en el auditorio*. 01 de diciembre de 2006. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391513.html> (Julio, 2016)
- ³ Para más información sobre la Familia Michoacana, recomiendo Expansión. *Siete claves para entender a la Familia Michoacana*. 26 de junio de 2011. Disponible en línea en: <http://expansion.mx/nacional/2011/06/26/siete-hechos-de-como-opera-la-familia-michoacana>
- ⁴ Recomiendo Expansión. *La Tuta, el profesor que gobernó Michoacán con violencia*. Disponible en línea en: <http://expansion.mx/nacional/2015/02/27/la-tuta-el-profesor-que-gobierno-michoacan-con-violencia-y-relaciones>
- ⁵ Énfasis del autor
- ⁶ Énfasis del autor
- ⁷ Este mismo juez, liberó a gran parte de los acusados en el Michoacanazo. Posteriormente Efraín Cázares fue destituido por el Consejo de la Judicatura Federal. Recomiendo la lectura de El Economista. *Avalan proceso vs Efraín Cázares por Michoacanazo*. 11 de junio de 2015. Disponible en línea en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/06/11/avalan-proceso-penal-vs-efrain-cazares-michoacanazo>
- ⁸ Imágenes mostradas el 24 de septiembre en el Noticiero de Joaquín López Dóriga, Noticieros Televisa que pueden ser consultadas en El Universal. *Así ingresó Godoy a San Lázaro*. 25 de septiembre de 2010. Disponible en línea en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/711466.html> (Julio, 2016)

- ⁹ El Universal. *Así ingresó Godoy a San Lázaro*. 25 de septiembre de 2010. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/711466.html> (Julio, 2016)
- ¹⁰ Efekto Televisión. [EfektoTV]. 24 de septiembre de 2010. *Julio César Godoy rinde protesta como diputado federal*. EfektoTV Noticias presenta. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=TVRkcUspriQ> (Agosto, 2016)
- ¹¹ Moisés Villadiego. [Moisés Villadiego]. 11 de diciembre de 2012. Entrevistas y discursos reales de Pablo Escobar [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=XQyLhVYs1CU> (Agosto, 2016)
- ¹² Para más información sobre el procedimiento de la declaración de procedencia, se recomienda: *La declaración de procedencia*. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/ivladecl.htm>
- ¹³ Entrevista privada con César Augusto Santiago. 9 de agosto de 2016.
- ¹⁴ El Universal, *Acuerdan desafuero de Godoy Toscano*. 14 de diciembre de 2010. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/36019.html> (Agosto, 2016)
- ¹⁵ La Jornada. *Renuncia Godoy Toscano al PRD*. 20 de octubre de 2010. Recuperado en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/20/politica/010n1pol> (Agosto, 2016)
- ¹⁶ DIARIO OFICIAL. Dictamen de la declaración de procedencia en contra del Diputado Federal de la LXI Legislatura, Julio César Godoy Toscano, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 15 de diciembre de 2010
- ¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. P.p. 310
- ¹⁸ Claudia Gamboa Montejo. *Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores*. P.10
- ¹⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Ob. Cit.* Nota 33. P. 583 y 584
- ²⁰ *Ibídem*. P. 310
- ²¹ *Ibídem*. P. 597
- ²² *Ibídem*. Pp. 599 - 600
- ²³ Carlos Alberto Romero Deschamps empezó a escalar posiciones en el sindicato petrolero en el sexenio de Carlos Salinas, pero fue hasta 1996, en el sexenio de Ernesto Zedillo, que asumió la dirigencia nacional de ese gremio.

-
- ²⁴ Ríos Vega, Luis Efrén. *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada*. Porrúa. P.p. 82 y 83
- ²⁵ Milenio. Meade: “Nadie con fuero; todos iguales ante la ley”. 19 de marzo de 2018. Recuperado de: http://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/meade-nadie-fuero-iguales-ley-registro-ine_0_1141685839.html (Abril 2018)
- ²⁶ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, 1º de Noviembre, Santiago de Chile, disponible en línea en: <http://www.latinobarometro.org/>
- ²⁷ CESOP. *Encuesta telefónica Nacional. Transparencia y Rendición de cuentas (febrero 2018)*. P. 9
- ²⁸ En el encuentro entre los presidentes de Canadá, Estados Unidos y México, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama increpó al presidente mexicano, Enrique Peña Nieto respecto al uso de la palabra “Populismo”. El mismo Barack Obama, se definió como populista, pues en su concepción él concepto solo debe aplicarse a quien lucha por la justicia social. Se aclara que el concepto “Populismo” en América Latina se ha utilizado como aquella tendencia política que dice defender los intereses y aspiraciones del pueblo y para lograrlo acaban por destruir las instituciones políticas que dan base a la sociedad.
- ²⁹ Axel Kaiser. *El engaño Populista*. Por qué se arruinan nuestros países y cómo rescatarlos. P. 30
- ³⁰ Artículo 168 de la Constitución de Bolivia. - El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.
- ³¹ Página Siete. *Justicia a dos velocidades para juzgar opositores y oficialistas*. 20 de junio de 2017. Recuperado de: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2017/6/20/justicia-velocidades-para-juzgar-opositores-oficialistas-100137.html> (Abril, 2018)
- ³² El Economista. *Otorga la Corte amparo a Manuel Bartlett*. 23 de febrero de 2010. Disponible en línea en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/02/23/otorga-corte-amparo-manuel-bartlett>. (Agosto, 2017)
- ³³ Tesis 1a.CC XXVII/2009, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre de 2009, pág. 287, IUS: 165759.

³⁴ Ojo, nada tiene que ver por el lugar en el que se expresan las opiniones. Puede darse el caso en el que la opinión sea expresada en algún lugar distinto al recinto parlamentario, pero el legislador brinde esa opinión en razón de su cargo. En este caso, la inviolabilidad le sigue protegiendo.

³⁵ A continuación, algunos países que han seguido esta tendencia:

Bolivia: Ley Orgánica del Ministerio Público, Art. 2°

Chile: Ley 19640, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, Art. 1°

Colombia: Constitución Política, Art. 249

Ecuador: Constitución Política, Art. 217

Perú: Ley Orgánica del Ministerio Público, Art. 30

Venezuela: Ley Orgánica del Ministerio Público, Art. 2° de las Disposiciones Generales

³⁶ La fiscalía no es actualmente autónoma, dado que, hasta la fecha no ha existido la voluntad política para la promulgación de las leyes secundarias; presupuesto necesario para la entrada en vigor de la referida reforma. [Décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero de 2014.]

³⁷ IMCO. *Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscaliaQueSirva*. 29 de agosto de 2017. Recuperado en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/Resumen-reforma-a-FGR-VXUFQS-28agosto2017-1.pdf> (abril 2018)

³⁸ Eju!. *La Fiscalía es del MAS, no de Bolivia*. 23 de octubre de 2012. Recuperado en: <http://eju.tv/2012/10/la-fiscalia-es-del-mas-no-de-bolivia/>

³⁹ Tal como se explicó en apartados anteriores, la Fiscalía General de la República será un órgano constitucional autónomo en tanto que sean promulgadas las leyes secundarias; [Artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero de 2014.]

⁴⁰ El Consejo de la Judicatura Federal se encuentra integrado por 7 consejeros que son presididos por el ministro presidente de la SCJN.

⁴¹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. P. 165

⁴² Quintana Roldán, Carlos. *El Consejo de la Judicatura Federal y sus Facultades Disciplinarias. Posibilidad de Creación de órganos de Investigación y Sanción*. P. 9

⁴³ Ídem

⁴⁴ IMCO, *Informe Legislativo 2017*. Disponible en línea en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/2017-Informe_Legislativo_Presentacion.pdf (Abril 2018)

⁴⁵ INEGI. *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017*. Disponible en línea en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2017/> (Abril, 2018)

⁴⁶ Dar cuenta del número preciso es complicado por la diversidad constitucional a nivel local.

⁴⁷ INEGI. Ob. Cit. Nota 71

⁴⁸ Ríos Vega, Luis Efrén. Ob. cit. Nota 40. P. 90

⁴⁹ Se aclara que la responsabilidad derivada de las palabras calumniosas o difamatorias procederán libremente en el ámbito de lo civil, pues, en materia penal habría que solicitar a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia.

⁵⁰ Casar Pérez, María Amparo, et al. *El fuero en México: entre inmunidad e impunidad*. P. 63

⁵¹ Ferrer Mac-Gregor, E., Caballero J.L y Steiner, C. (Coord.) *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. Tomo II. P. 1794

⁵² Mendieta Valdés. *Los siete momentos procesales de la detención en flagrancia en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales*. P. 45

⁵³ Arteaga, Elisur. *La Constitución comentada por Maquiavelo*. P.164

⁵⁴ Maquiavelo, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Libio*. Libro Primero. Capítulo séptimo. P 50

⁵⁵ Ibídem, Libro Primero. Capítulo octavo. P. 54

⁵⁶ Rosanvallon, Pierre. *El buen gobierno*. P. 294

Aristóteles. *Política*. Traducido por Manuela García Valdés. Gredos. 1988

Areaga Nava, Elisur. *La Constitución Mexicana comentada por Maquiavelo*. Siglo Veintiuno. México. 2000

Berlin Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993

- Estrada Delgadillo, José Luis. Breve ensayo sobre la democracia, Universidad de Guanajuato. México. 1998
- Fernández Santillán, José. Filosofía Política de la democracia. Fontamara. México. 2011
- Fernández-Viegas Bartalome, Plácido. La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios. Cuadernos Civitas. Madrid. 1990
- Kaiser, Axel y Álvarez, Gloria. El engaño populista. Por qué se arruinan nuestros países y cómo rescatarlos. Ariel. Bogotá. 2016
- Maquiavelo, Nicolás. Discurso sobre la primera década de Tito Livio. Traducido por Ana Martínez Arancón. Alianza. Madrid. 1996
- Meyer, Lorenzo. Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el Siglo XXI. Océano. México. 1998
- Peña Neder, Juan Iván. El proceso del poder. Tintanueva. México. 2010
- Popper, Karl. La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento. Paidós. 2012
- Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. Derecho parlamentario y técnica legislativa en México. Porrúa. México. 2013.
- Ríos Vega, Luis Efrén. Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy. Porrúa. México. 2010.
- Rosanvallon, Pierre. El buen gobierno. Traducido por Horacio Pons. Manantial. Argentina. 2015.
- Sabine, George. Historia de la teoría política. Fondo de Cultura Económica. México. 2015
- Quintana Roldán, Carlos. El Consejo de la Judicatura Federal y sus Facultades Disciplinarias. Posibilidad de Creación de órganos de Investigación y Sanción. Senado de la República. Recuperado en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Consejero/Ensayo_CFQR.pdf (Abril, 2018)
- Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1996.
- Woldenberg, José. Grandes problemas. La democracia como problema (un ensayo). Colegio de México. México. 2015

NORMATIVIDAD

Código Nacional de Procedimientos Penales
Constitución Política de Colombia

Constitución del Ecuador

Constitución Política del Estado (Bolivia)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Perú