

Cultura de la legalidad: una mirada urgente hacia México*

Introducción

Uno de los más grandes problemas de México en la actualidad es la debilidad del Estado de derecho, entendido como aquel en donde la ley es el parámetro de comportamiento de las personas y de las instituciones. Una de las causas de esta debilidad radica en el bajo apego a la legalidad de las personas en el Estado mexicano.¹

La cultura de la legalidad implica varios niveles: en primer lugar, es necesario el conocimiento de la ley, comenzando por el marco constitucional; en segundo lugar, el respeto a la ley debe formar parte de la cultura, es decir, del actuar cotidiano de las personas y, finalmente, cuando se infringe una norma deben producirse las consecuencias previstas por ésta.

Muchas son las explicaciones que se han aventurado para aclarar la débil cultura de la legalidad. Algunas se remontan a la historia de México, otras la vinculan con las condiciones económicas y sociales, algunas más son políticas; sin embargo, lo que resulta claro es que

* Elaborado por Mónica González Contró. Investigadora titular A de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. SNI nivel II. ORCID: 0000-0002-0619-0349

¹ Me refiero a personas, no ciudadanos y ciudadanas, porque el déficit de cultura de la legalidad está presente también en personas que no son ciudadanas, es decir, personas extranjeras que por alguna razón están en el país. Por otra parte, incluso empresas que en otras partes del mundo respetan la ley tienen prácticas irregulares en México.

una pobre cultura de la legalidad, sumada a una cultura de la impunidad, ha tenido, y seguirá teniendo, consecuencias graves para nuestro país. Por ello, resulta indispensable abordar el tema desde un enfoque interdisciplinario que permita conocer algunas de las causas y proponer respuestas concretas que construyan esta cultura. El Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM es un espacio adecuado para poder realizar un esfuerzo de esta envergadura.

Desde luego que el tema no es nuevo en el IIJ, pues se ha abordado desde distintas perspectivas y con diversas metodologías. En la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México (2016),² realizada por el Departamento de Investigación Aplicada y Opinión de este Instituto, 38% de las personas manifiesta que respeta y obedece las leyes porque cumplir la ley nos beneficia a todos, 8.5% para no ser criticado por los demás, mientras que 23% manifiesta que lo considera un deber moral. Sólo 16.6% lo hace para evitar castigos. Cabe mencionar que la primera respuesta disminuyó respecto a encuestas realizadas en años anteriores, mientras que la última aumentó, coincidiendo con una política de “mano dura” que se expresa principalmente en un incremento en el catálogo de delitos y el aumento de las sanciones. Estos datos resultan muy reveladores para el tema que nos ocupa.

Además de la encuesta citada, el IIJ ha llevado a cabo estudios constitucionales, actividades de divulgación sobre los derechos humanos, análisis de resoluciones de órganos jurisdiccionales, estudios sobre la actuación de los órganos de gobierno, por mencionar sólo algunas de las acciones vinculadas con el tema. Ésta constituye un área de oportunidad si se articulan dichos esfuerzos hacia la discusión de propuestas colectivas e involucra a todas las áreas del derecho. A continuación, se propone un primer acercamiento al tema, posteriormente haré una reflexión sobre el aporte que se puede hacer desde mi área de investigación, los derechos de niñas, niños y adolescentes, para concluir con posibles preguntas de investigación y algunas reflexiones.

² Fix Fierro, Héctor; Flores Dávila, Julia Isabel y Valadés, Diego (coords.), *Los mexicanos y su Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 40.

Un primer acercamiento al tema

Si bien el concepto “cultura de la legalidad” es de uso común, su significado no es unívoco. Por ello, es necesario trazar las líneas del concepto, a efecto de definir con mayor claridad el (los) problema(s) de investigación.

Profundizando un poco más, podemos desdoblar el concepto en los dos términos que lo componen. En su acepción literal, el *Diccionario del español de México* distingue tres acepciones de cultura:

1. Conjunto de experiencias históricas y tradicionales, conocimientos, creencias, costumbres, artes, etc., de un pueblo o una comunidad, que se manifiesta en su forma de vivir, de trabajar, de hablar, de organizarse, etc.: cultura maya, cultura mexicana;
2. Conjunto de los conocimientos de una persona, comunidad o época: la cultura de Alfonso Reyes, cultura general, cultura clásica; y,
3. Resultado del cultivo de las capacidades humanas: cultura física, cultura artística.³

En una definición más académica, Geertz plantea que “la cultura denota un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas en símbolos, un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medios con los cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actitudes frente a la vida”.⁴

Por su parte, entendemos la legalidad como apego a la ley, es decir, el cumplimiento de las normas en un régimen jurídico concreto. La legalidad es contraria a la impunidad, a esta última la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU (ahora Consejo de DD HH) la define de la siguiente manera:

³ El Colegio de México, *Diccionario del español de México*, voz “cultura”, disponible en: <https://dem.colmex.mx/Ver/cultura>.

⁴ Geertz, Clifford, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 2006, p. 88.

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.⁵

Así, la impunidad consiste precisamente en la ausencia de una consecuencia por una conducta que ha causado daño a una persona o grupo; y por cultura de la impunidad entiendo la percepción generalizada —que se vive y se transmite— de que no existe, o apenas, el Estado de derecho, es decir, que (casi) no se cumple la ley. Ello deriva de la experiencia de las personas en torno al cumplimiento de la ley y sus consecuencias, así como un conjunto de actitudes, modos de vida y costumbres frente a esta creencia.

Así lo entiende Rodolfo Vázquez cuando define la cultura de la legalidad como “la *aceptación voluntaria* por parte de los actores jurídicos y de la ciudadanía de un conjunto de *normas jurídicas generales, públicas y no retroactivas*, que se consideran *correctas* para una adecuada convivencia social”.⁶

De acuerdo con lo anterior, en un primer acercamiento, podemos definir la cultura de la legalidad como un sistema que se transmite generacionalmente, en el cual el respeto a la norma forma parte de los valores colectivos que suponen una forma de relacionarse y vivir en comunidad. La cultura de la legalidad implica asumir el respeto a la ley como una forma de actuar cotidiana. Es importante destacar que la cultura es parte de la experiencia de vida de las personas, es decir, no es algo que pueda ser aprendido simplemente mediante un manual,

⁵ Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, disponible en: <https://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>.

⁶ Vázquez, Rodolfo, *Las fronteras morales del derecho*, México, Fontamara, 2009, pp. 44 y 45.

sino que forma parte del conjunto de significados de las personas pertenecientes a la comunidad y, como tal, se experimenta, se vive y se transmite.

Es claro, llegados a este punto, que la cultura se aprende desde el momento mismo en que una persona pasa a formar parte de una comunidad, lo que generalmente ocurre desde el nacimiento, aunque también hay que decir que puede aprenderse (sin h) cuando una persona se incorpora a un nuevo grupo social y en él asume sus costumbres, valores y prácticas frente a la legalidad. En este sentido, es interesante observar cómo personas que nacieron en un contexto de cultura de la legalidad débil al mudarse a un país con una fuerte cultura de la legalidad, rápidamente asumen conductas acordes con esa cultura. Lo mismo ocurre en sentido inverso, es decir, que personas —incluidas morales— que en su lugar de origen muestran respeto a las normas, están dispuestas a violentar las leyes de países en donde predomina la impunidad.

Existe una estrecha relación entre cultura de la impunidad y cultura de la legalidad: a mayor cultura de la legalidad mayor cumplimiento de las normas, mayor confianza en las autoridades y mayor cultura de la denuncia; por el contrario, a una pobre cultura de la legalidad corresponde un deficiente índice de cumplimiento de las normas, menor confianza en las autoridades y menor cultura de la denuncia. Cultura de la legalidad y cultura de la impunidad son contrarias.

Cultura de la legalidad y derechos de niñas, niños y adolescentes

La cultura de la legalidad, por tanto, la cultura de la no impunidad, debe constituir una parte del contexto en el que crecen niñas, niños y adolescentes, pues esta cultura no se asume al llegar a la edad de ciudadanía legal, sino que se experimenta en el entorno en el que se desarrolla una persona. De ahí la importancia de la infancia y adolescencia en la discusión

sobre el tema. Como parece mostrar la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México, la obediencia a las normas depende, en la mayoría de los casos, de actitudes internas y no del miedo a la sanción. Es por ello que la apuesta a la “mano dura”, el aumento de tipos penales, el endurecimiento de las penas y otras medidas de esta naturaleza no contribuyen a la disminución de la incidencia delictiva, aunque por supuesto la no aplicación de las normas —en contextos de impunidad— favorece la comisión de ilícitos.

Es necesario mencionar que para la formación de una cultura de la legalidad no es suficiente la educación cívica. Desde luego, es indispensable el conocimiento del sistema jurídico y político del país, pero no tiene sentido, e incluso puede resultar contraproducente, si la legalidad no es una experiencia durante los primeros años de la vida. En este sentido resulta indispensable la investigación en la línea de la promoción y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en especial los derechos de participación política.

Reflexiones finales

Algunas de las preguntas de investigación que se pueden plantear son las siguientes:

¿Cuáles son las principales causas del déficit de cultura de legalidad que hay en México?

¿Qué diferencias se advierten con otros países con una cultura de la legalidad más arraigada?

¿Qué se puede hacer para fomentar la cultura de la legalidad?

¿Cuáles son las acciones concretas que puede llevar a cabo el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para promover la cultura de la legalidad?

El fortalecimiento de la cultura de la legalidad constituye una tarea urgente en nuestro país. Esta tarea implica esfuerzos desde muchas áreas e incluye: *a)* un diagnóstico sobre el tema y sus posibles causas; *b)* propuestas concretas surgidas del diagnóstico, y *c)* una amplia difusión de nuestro marco jurídico. Igualmente relevante resulta la vigencia del Estado de derecho, que incluye el cumplimiento por parte de las autoridades de la norma y el respeto a los derechos humanos.

Como mencioné, los derechos de niñas, niños y adolescentes desempeñan un papel fundamental que ha sido poco explorado en virtud de que no detentan la ciudadanía legal. Por ello, es fundamental no descuidar a este sector de la población y caminar hacia un concepto de ciudadanía más amplio.

Resulta igual de importante incorporar el problema de la desigualdad y las violaciones a los derechos económicos, sociales y ambientales en nuestro país. Es necesario analizar las violencias y sus causas como un fenómeno complejo que requiere de condiciones de justicia en el sentido amplio de la palabra.

Todos los estudios mencionados han sido tarea del IIJ, es por ello que sería deseable la articulación de las diversas áreas y la discusión de las distintas aproximaciones, con el objetivo común de fortalecer la cultura de la legalidad, que en estos momentos es imprescindible en nuestro país.