

CINCO RAZONES POR LAS QUE NO SE OBEDECE LA LEY EN MÉXICO

Gerardo LAVEAGA *

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ambigüedad*. III. *Profusión* IV. *Complejidad*. V. *Inequidad*. VI. *Oscuridad*.

I. INTRODUCCIÓN

La obediencia a la ley y a la autoridad es la mejor prueba de legitimidad de un régimen político. Pero esta obediencia no se obtiene de forma espontánea, aunque en ocasiones así pudiera parecerlo. Las invitaciones que constantemente hacen legisladores, funcionarios o jueces para que la sociedad acate la ley necesitan algo más que buena voluntad.

Los académicos coinciden en señalar, palabras más, palabras menos, que las personas obedecen la ley cuando temen ser castigadas por no hacerlo. También, cuando sienten que participaron en su creación o cuando, aun sin haberlo hecho, la ley les resuelve problemas —o ellas consideran que los resuelve— en sus vidas cotidianas.

Los analistas distinguen, asimismo, algunos motivos por los que las personas no sólo se niegan a acatar las leyes, sino que hasta las resisten. Considerarlas injustas, por ejemplo. Si la resistencia se hace de manera individual, estamos ante la objeción de conciencia; si se hace de manera colectiva, pública y pacíficamente, ante la desobediencia civil.

La ley puede pasarse por alto, también, por mirarla como un obstáculo para obtener un lucro que ésta señala como *indebido*, pero que un individuo puede no considerar así o, simplemente, para llevar a cabo una venganza. En aquellos casos en que se vulnera un “bien jurídicamente protegi-

* Instituto Nacional de Ciencias Penales.

do” —aunque la persona que lo hace no se lo haya propuesto—, podemos hallarnos ante la presencia de un delito.

Existe, sin embargo, otra razón por la que no se acata la ley. El grupo de personas comprendidas en este rubro no está integrado por activistas políticos ni por transgresores sistemáticos, sino por ciudadanos que, en principio, no tendrían otra causa para no cumplir con lo que prescriben los ordenamientos jurídicos.

¿Por qué hallan inaccesibles estos ordenamientos? Aquí aventuro cinco causas por las que, en ocasiones, suele preferirse la componenda —y hasta la violencia— para solucionar un conflicto, antes de acudir a los mecanismos previstos por la legislación.

II. AMBIGÜEDAD

Nadie espera que las leyes prevean una consecuencia para todos los casos. Cierta ambigüedad es conveniente, y para fijar límites en su interpretación, se instituyeron jueces y tribunales. Pese a ello, la ambigüedad llega a resultar peligrosa. Uno de los aspectos por los que los países de desarrollo medio no logran ser más eficaces —coinciden los expertos— es la ambigüedad de sus leyes e instituciones.

Por asombroso que parezca, algunas instituciones no tienen fines o medios bien delineados. Una Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuyas resoluciones carecen de carácter vinculatorio, una Fiscalía Especializada contra Delitos Electorales que tiene más limitaciones que facultades, o jueces que, a discreción, aplican la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, según les parezca constitucional o no, encarnan esta ambigüedad.

En México existen cientos de casos similares. Van desde las facultades del Senado para definir límites entre las entidades federativas, a la dificultad para establecer competencias en el ámbito laboral, donde a menudo no se sabe si un asunto corresponde a la Junta Local o a la Junta Federal y donde las entidades paraestatales, diseñadas de acuerdo con el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución, deben regirse por el apartado “A”, según precisa la jurisprudencia.

La gran cantidad de contradicciones de tesis que se ventilan ante la Suprema Corte de Justicia pueden darnos una idea de la magnitud del problema que representa la ambigüedad.

III. PROFUSIÓN

En México se requieren tantos trámites administrativos para abrir un “changarro”, que el asunto tarda un promedio de 58 días, de acuerdo con el Banco Mundial. El plazo que éste considera “aceptable” en un país desarrollado es de dos días. La profusión de trámites, naturalmente, genera todas las condiciones para que gobernadores, delegados y presidentes municipales cobren por su agilización. Si es preocupante lo que ocurre con los trámites administrativos, más preocupante resulta observar la profusión de nuestras leyes, la cual deviene en procesos larguísimos, rezago y más corrupción.

Descubrir que en México se requieren 21 trámites administrativos para abrir un “changarro”, mientras que en Canadá sólo se exigen dos para el mismo propósito, es desalentador. Más preocupante resulta observar la profusión de nuestras leyes, la cual deviene en procesos larguísimos y rezago.

La exigencia de condiciones y requisitos, que se dan al por mayor y no parecen tener ninguna razón de ser, desanima casi a cualquier persona, que prefiere no denunciar un posible delito o no entablar un juicio ante la probabilidad de verse inmersa en un laberinto construido de leyes, artículos y fracciones. Habría que echar una ojeada a los casi 600 artículos del Código Federal de Procedimientos Penales y a los casi 700 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal para entender a lo que me refiero.

Esta profusión podría pasar inadvertida si sólo afectara a dos códigos. No es así. Mientras en Europa se empieza a implementar la Euro-orden para asuntos de extradición continental, así como a analizarse las ventajas de contar con un solo código penal para los 25 países que integran la Unión Europea, en México —entre sustantivos y adjetivos— existen 66 códigos penales que se contradicen entre sí, y a menudo obstaculizan la eficacia de la política criminal del Estado. 67 si incluimos el Código de Justicia Militar. Esto, sin contar las 35 leyes federales que tipifican diversos delitos.

En algunas entidades federativas se castigan ciertas conductas que en otras ni siquiera están tipificadas. Mientras aquí se debe probar la culpa a la hora de configurar el tipo, allá cambia el concepto de cuerpo del delito... No se pueden esperar resultados —ni seguridad para los potenciales inversionistas que miren hacia México— en tanto se generen leyes sin una visión homogénea de lo que se busca como país.

“Es el federalismo”, aducen los promotores del caos legislativo. “Es la necesidad de garantizar la seguridad jurídica”, añaden algunos burócratas. Pero el federalismo supone mecanismos para resolver problemas y no para crearlos. No confundamos federalismo con profusión, ni soberanía con trámites sin fin. La seguridad jurídica no está reñida con la justicia pronta, completa e imparcial que promete el artículo 17 de nuestra carta magna. Si de lo que se trata es de que nuestros legisladores y servidores públicos justifiquen su trabajo cotidiano, existen otros caminos para lograrlo.

IV. COMPLEJIDAD

Aun cuando las leyes pudieran no ser ambiguas y existir en número adecuado, llegan a resultar excesivamente complejas. Esto no es privativo del ámbito penal. Un joven de preparatoria o un profesionista medianamente preparado en una disciplina distinta al derecho difícilmente comprendería, como lo señalan las fracciones V y VI del artículo 54 de nuestra Constitución, que:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

...En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

¿A partir de esta complejidad esperamos que los mexicanos participen en las elecciones de presidente de la República, senadores y diputados, según lo marcan las reglas? No cité el artículo transitorio de algún reglamento perdido, sino dos fracciones de un artículo constitucional. No me referí a

un asunto poco frecuente en materia penal, sino al eje de nuestro Estado de derecho: la democracia.

En el campo penal —donde la Ley de Amparo es modelo de los galimatías jurídicos que puede generar un Poder Legislativo irresponsable— y, particularmente, en el campo fiscal, la complejidad invita a la componenda y a la ilegalidad con una fuerza persuasiva difícil de rechazar.

V. INEQUIDAD

Aunque en la escuela se aprende que todos somos iguales ante la ley y que ésta es general y abstracta, en la práctica no ocurre así. Existen múltiples disposiciones que aunque en principio deberíamos considerar como parte de la ambigüedad, fueron concebidas con el claro propósito de aplicar la ley de forma inequitativa.

Si una autoridad revoca “maliciosamente” un acto reclamado para que el amparo sea sobreseído, en los términos del artículo 205 de la Ley de Amparo, el caso se remite al Código Penal para que se castigue a este servidor público como si hubiera cometido abuso de autoridad. Según sea el servidor público del que se trate, se podrá exigir el cumplimiento de la sanción o se podrá aducir que si la ley no describe una conducta determinada, ésta no puede sancionarse. Todo depende de quién sea el servidor público.

“La ausencia de un Estado de Derecho”, sostienen Mauro Coppelletti y Bryant Garth, “consiste, fundamentalmente, en que ciertos grupos e individuos se encuentran por encima de las leyes; en particular, las autoridades... El que las autoridades violen el ordenamiento jurídico estimula la desobediencia generalizada de las leyes por parte de los ciudadanos”. En algunos casos ni siquiera es necesario que éstas se violen, pues la inequidad con la que fueron concebidas —pensemos en la gama de exenciones y artilugios fiscales para que numerosos mexicanos no tengan que pagar impuestos— basta para animar a muchos a no acatarlas.

El caso más notable de inequidad lo tenemos en el principio de la *fórmula Otero*: quien cuenta con más recursos financieros y puede pagar un buen abogado, logra evitar que se le cobren impuestos o se le envíe a prisión, tramitando un amparo. Quien no cuenta con el dinero para hacerlo, acaba pagando el impuesto o condenado a una pena corporal. ¿No resulta inequitativo que cuando una disposición jurídica es declarada inconstitucional, lo sea sólo para quien logró acogerse a la protección judicial?

VI. OSCURIDAD

La oscuridad no es algo inherente a nuestros ordenamientos, sino algo que se genera a partir de una carencia: de la obligación de que creen, apliquen y diriman controversias *a la luz pública*. Esta carencia fortalece las otras causas para no acatarlos.

Impulsar la transparencia y la publicidad de los juicios tiene una razón de ser, y ésta no es, precisamente, proporcionar material noticioso a los medios de comunicación. Lo que se busca es obligar a policías, agentes del Ministerio Público y jueces a rendir cuentas, en términos legales. No sólo ante su superior, sino ante la sociedad. Si cada uno de estos funcionarios sabe que *tendrá* que salir ante la opinión pública en determinado plazo, se verá obligado a presentar resultados —y a explicar cómo los obtuvo—, lo cual no hará si la ley le proporciona todas las excusas para ser oscuro y lento.

Un legislador, un servidor público o un juez que afirma que sólo habla a través de sus leyes, actos o sentencias debería dedicarse a otra actividad. Al menos, dentro de un Estado democrático de derecho. Los contribuyentes tienen derecho a saber qué se hace con su dinero y los electores tienen el deber de saber qué hacen y cómo lo hacen aquellas personas por las que votaron para ocupar un cargo de elección popular, así como las que éstas designaron para auxiliarlas.

Me parece que, mientras subsistan la ambigüedad, la profusión, la complejidad, la inequidad y la oscuridad que caracterizan a nuestras leyes y, en general, a todo nuestro sistema de justicia, resultará ingenuo —o profundamente malicioso— invitar a la sociedad a que se atenga a una cultura de la legalidad.