



## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Muerte civil como un mecanismo para  
combatir la corrupción.  
Un estudio de caso**

**758**

**Benjamín Chacón Castillo**

**Diciembre 2018**

# **Muerte civil como un mecanismo para combatir la corrupción. Un estudio de caso.**

**Benjamín Chacón Castillo\***

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

**Documento de Trabajo No. 758**

**Diciembre 2018**

Clasificación temática: Combate a la corrupción

## **Resumen**

La corrupción tiene altos costos, de diversos tipos, tanto económicos, como políticos y sociales y, principal y lamentablemente, aunque muchas veces no se quiera reconocer por nuestros gobiernos, cuesta vidas humanas. México ocupa el lugar 135 de un total de 180 posiciones en el IPC 2017 (Índice de Percepción de la Corrupción) con un puntaje de 29 en la escala del 0 al 100, lo cual lo deja ver como de los grupos de países más corruptos del orbe. La corrupción en México es un problema estructural que se encuentra enraizado en nuestro sistema político de modo que por sí mismo conforma un intrincado sistema de relaciones, códigos, reglas y mecanismos racionales de encubrimiento, que persiste ante un escenario de alta impunidad, por lo que quien la hace no la paga transfiriendo así los costos a la sociedad mexicana, puesto que se estima que el costo económico de la corrupción es de alrededor del 2% del PIB anual. Existen diversos instrumentos de política pública para combatir la corrupción, en este documento se abordará la muerte civil, como un mecanismo adecuado para tal fin.

---

\* Correo electrónico: [benjaminchacon2004@yahoo.com.mx](mailto:benjaminchacon2004@yahoo.com.mx) Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Justificación de la relevancia de la investigación</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>Objetivos de la investigación</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Planteamiento y delimitación del problema</b>	<b>4</b>
<b>V.</b>	<b>Marco teórico y conceptual de referencia</b>	<b>5</b>
<b>VI.</b>	<b>Formulación de hipótesis</b>	<b>12</b>
<b>VII.</b>	<b>Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis</b>	<b>12</b>
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación</b>	<b>26</b>
<b>IX.</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>28</b>

## I. Introducción

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, de Transparencia Internacional<sup>1</sup>, nuestro país ocupa la posición 135 entre un total de 180 países, en donde 1 es el país menos corrupto y 180 el que más. De igual modo, en el mismo indicador se ubica a México con un puntaje del índice de 29 en una escala del 0 al 100, en donde 0 significa que la percepción de ese país es el de ser muy corrupto y 100 uno con ausencia de corrupción. Tener 29 puntos, comparado con el promedio a nivel mundial que es de 43.07, supone que México está catalogado como uno de los países más corruptos a nivel global.

La corrupción tiene costos de diversa índole, tanto de naturaleza económica como políticos y sociales, y en algunos casos implica, lamentablemente y como consecuencia, vidas humanas.

Si bien es cierto que no hay aún una metodología precisa para calcular con certeza el costo económico de la corrupción, de acuerdo con Ma. Amparo Casar<sup>2</sup>, en México dicho costo podría ascender a – dependiendo del estudio de que se trate – entre el 2 y el 9% del Producto Interno Bruto (PIB) anualmente. Asimismo, también en el ámbito económico supone pérdidas, en tanto que la corrupción inhibe la inversión, disminuye la productividad y la eficacia del gasto público, distorsiona la asignación de recursos y socava el potencial de crecimiento de la economía nacional.

La corrupción también tiene costos sociales<sup>3</sup>. Por ejemplo, afecta el acceso a infraestructura y a servicios públicos de buena calidad, disminuye los ingresos del gobierno y por consecuencia los recursos públicos destinados a gasto social son menores; lo cual conlleva, en parte, el obtener magros resultados en materia de educación y salud de la población.

---

<sup>1</sup> Recuperado el 18 de octubre de 2018 desde [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos\\_mas\\_destacados\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf)

<sup>2</sup> Casar, Ma. Amparo. (2016). *Corrupción*. Recuperado el 18 de octubre de 2018 desde <https://www.nexos.com.mx/?p=30475>

<sup>3</sup> Idem

Existen diversos instrumentos de política pública a los cuales es posible recurrir para combatir la corrupción, uno de los cuales se denomina muerte civil, que consiste en que el servidor público que cometa actos de corrupción quede impedido de por vida para volver a laborar en la administración pública. En esta investigación se presenta un estudio de caso, correspondiente a su puesta en marcha en la República del Perú.

## **II. Justificación de la relevancia de la investigación**

La corrupción es un mal social colectivo, o un mal público. Estamos con ella ante un fuerte e intrincado entramado de relaciones sociales que trascienden a lo meramente público y que pasan también por el sector privado.

La corrupción en México cuesta mucho, inclusive vidas humanas, resultado por ejemplo, de la falta de elementos adecuados para el tratamiento de enfermedades en el Sector Salud, o bien por contar con infraestructura mal diseñada y mal hecha, que fue incluso objeto de enormes sobre costos y aplazamientos en su entrega. También se asoma en la obra civil. Lo vemos en los desarrollos inmobiliarios o remodelaciones estructurales que transgreden los reglamentos de construcción vigentes así como la normatividad de protección civil.

Cuesta mucho la corrupción también en términos económicos: alrededor del 2% del PIB anual de nuestro país, así como en términos de inversión, productividad y competitividad de nuestra economía, por un lado, y por el otro, la corrupción también afecta al nivel de vida de los hogares mexicanos, toda vez que a nivel microeconómico, una “mordida” cuesta a éstos un promedio de 165 pesos.

Por otro lado, para acceder o facilitar trámites y servicios, los mexicanos erogan hasta 32,000 millones de pesos. Así, tenemos que destinaron 14% de sus ingresos al concepto de corrupción; monto que para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo representó el 33%, lo cual implica fuertes afectaciones a las finanzas del hogar.

Más allá de la sola afectación a la economía familiar y agregada, la corrupción también genera afectaciones en lo social y en lo político. En lo social afecta el acceso a infraestructura y a servicios públicos de buena calidad, disminuye los ingresos del gobierno y por consecuencia los recursos públicos destinados a gasto social son menores, lo cual conlleva, en parte, magros resultados en materia de educación y salud de la población. En términos políticos, la corrupción constituye uno de los principales factores de la creciente desconfianza en las instituciones del Estado mexicano y en sus autoridades, obstaculizando también la gobernabilidad del país.

En síntesis, la corrupción es una barrera para el desarrollo de nuestro país.

Lo anteriormente relacionado son efectos o consecuencias de los niveles de corrupción que observamos en nuestro país, que son suficientes para tomar cartas de manera decidida en el combate a la corrupción.

No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta que una de las principales causas, si no es que la principal causa de la corrupción es el alto nivel de impunidad. Observemos que casi el 97% de los delitos tipificados como de corrupción quedan impunes<sup>4</sup>. Entonces, una vía para reducir los niveles de corrupción en nuestro país es la adaptación del mecanismo de la muerte civil, que ha sido puesto en marcha en otros países, como la República del Perú, como un mecanismo disuasivo de ese tipo de comportamientos de los funcionarios públicos.

En suma, es alta la incidencia de la corrupción en la vida nacional, aunado a que sus efectos perniciosos son, en muchos sentidos, altamente costosos para el país y para los mexicanos, de manera que es urgente e importante avanzar en las políticas dirigidas a su combate. En nuestro país ya contamos con un Sistema Nacional Anticorrupción el cual aún demora en generar efectos.

---

<sup>4</sup> Villafranco, Gerardo. (2015). Op. cit.

En resumen, para combatir a la corrupción existen diversos instrumentos de política pública, entre los cuales se encuentra la muerte civil, la cual es abordada en la presente investigación.

### **III. Objetivos de la investigación**

Esta investigación se propone analizar el diseño, los costos y beneficios inherentes a la llamada muerte civil, como un instrumento de política pública para combatir la corrupción, mediante la reducción de los niveles de impunidad que actualmente se presentan en nuestro país. Para ello se toma como referencia el caso de su implementación en la República del Perú.

### **IV. Planteamiento y delimitación del problema**

La corrupción en México es un problema estructural que se encuentra enraizada en nuestro sistema político. Por sí misma es posible gracias a un intrincado sistema de relaciones, códigos, reglas y mecanismos racionales de encubrimiento, que persiste ante un escenario de alta impunidad, como el del país.

Se estima que el costo económico de la corrupción es de alrededor del 2% del PIB anual. De acuerdo con estimaciones del centro de estudios *México ¿Cómo Vamos?*, aproximadamente 341,000 millones de pesos se pierdan a causa de la corrupción, es decir, el equivalente al 2% del crecimiento del PIB. Por otro lado, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) estima que la corrupción le cuesta alrededor de 1.5 billones de pesos a los mexicanos, es decir, el equivalente al 10% del PIB.

Adicionalmente, la corrupción implica un alto costo de oportunidad para los mexicanos, puesto que inhibe la inversión, disminuye la productividad y la eficacia del gasto público, distorsiona la asignación de recursos y socava el potencial de crecimiento de la economía nacional así como de su productividad, ya que un aumento en la corrupción en un punto, en una escala de 0 a 10, conlleva pérdidas en productividad por el 2%<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Recuperado el 18 de octubre de 2018 desde <https://transparencia.org.es/ipc-2014/>



La corrupción también tiene costos sociales<sup>6</sup>, por ejemplo, afecta el acceso a infraestructura y a servicios públicos de buena calidad, disminuye los ingresos del gobierno y por consecuencia los recursos públicos destinados a gasto social son menores, lo cual conlleva en parte, magros resultados en materia de educación y salud de la población. En términos políticos la corrupción constituye uno de los principales factores de la creciente desconfianza<sup>7</sup> en las instituciones del Estado mexicano y en sus autoridades.

Una de las causas del aumento acelerado de la corrupción durante los últimos años es la impunidad, la cual debe verse como la ausencia de responsabilidad<sup>8</sup> penal, civil, administrativa o disciplinaria por la comisión de delitos o conductas de corrupción establecidas en la ley. Casi el 97% de los delitos enmarcados en la corrupción quedan impunes<sup>9</sup>, Casar<sup>10</sup> señala que dicha cifra es del 98%.

No se castigan los actos de corrupción, por lo que entonces habrá que encontrar un instrumento que se inserte en el marco de las políticas de la lucha contra la corrupción, y que inhiba la comisión de delitos que así sean tipificados. Existen varios instrumentos a los que se pudiera recurrir para tal efecto, en esta investigación se aborda el caso de la muerte civil, puesto en marcha en el Perú.

## **V. Marco teórico y conceptual de referencia**

---

<sup>6</sup> Casar, Ma. Amparo. (2016). *Op. cit.*

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Casar, Ma. Amparo. (2016). *Op. cit.*

<sup>9</sup> Villafranco, Gerardo. (2015). *La corrupción le cuesta al país 1,100 mdd en inversiones*. Recuperado el 18 de octubre de 2018 desde <https://www.forbes.com.mx/la-corrupcion-le-cuesta-al-pais-1100-mdd-en-inversiones/>

<sup>10</sup> Casar, María Amparo. (2017). *Corrupción. La sombra de las instituciones*. Publicado en Aguilar Camín, Carlos; Padilla, Raúl, coordinadores. (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. 1ª edición. Penguin Random House Grupo Editorial. Ciudad de México.

La corrupción tiene muy altos costos, hace perder vidas humanas, el más dramático de sus efectos, pero también constituye una barrera al desarrollo de nuestra sociedad por los altos costos de naturaleza económica que implica, no solamente por el porcentaje del PIB que anualmente se pierde sino también debido a que inhibe la inversión y afecta negativamente la productividad y la competitividad de nuestra economía. La corrupción también conlleva costos sociales, puesto que afecta el acceso a infraestructura y a servicios públicos de buena calidad, disminuye los ingresos del gobierno y por consecuencia los recursos públicos destinados a gasto social son menores. Esto repercute en la obtención de deficientes resultados en materia de educación y salud de la población. En lo político, la corrupción constituye uno de los principales factores de la creciente desconfianza en las instituciones del Estado mexicano y en sus autoridades.

Tales son, *grosso modo*, las consecuencias económicas, sociales y políticas de la corrupción, razones por las cuales es importante establecer los cursos de acción adecuados para su combate en nuestro país y así reducir los efectos perniciosos que conlleva.

La corrupción, además de ser un problema ético y moral, es un problema que está enraizado en nuestro sistema político, el cual está sustentado en lógicas de corrupción<sup>11</sup>, y trasciende a la sociedad misma al presentarse como un fenómeno social, constituyendo así un problema institucional.

De acuerdo con Transparencia Internacional<sup>12</sup>, la corrupción es el abuso de un poder encomendado que busca obtener beneficios indebidos. Para Arellano, dicha definición ayuda a posicionar al concepto como un asunto que afecta a toda organización y no solamente a las que pertenecen al sector público.

Adicionalmente, dicha definición es de utilidad para enfatizar que la corrupción es una relación social y no solamente una decisión individual. Se trata así de una relación social que

---

<sup>11</sup> Arellano Gault, David. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. 2ª Edición CIDE, Ciudad de México.

<sup>12</sup> Citado en Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

une a lo colectivo con lo privado, y como señala Arellano, desde un punto de vista profundamente valorativo. Por ende, es un concepto que trasciende a una mera definición legal, puesto que no todo acto ilegal es corrupto ni todos los actos corruptos son necesariamente ilegales<sup>13</sup>.

Así, Arellano afirma que la corrupción conforma un concepto paraguas, que da cabida a muy diversos actos y lógicas sociales. En cuanto a los actos, puede abarcar cuestiones legales como el soborno y el cohecho; otros actos más complejos como los fraudes y otros que se caracterizan por ser ambiguos, como el favoritismo y el conflicto de interés. Casar<sup>14</sup> apunta como otras caras de la corrupción, a la discrecionalidad, la opacidad, el clientelismo, el rentismo, el patrimonialismo, el nepotismo, el uso faccioso del sistema de justicia y la sola incapacidad, todas las cuales dislocan la vida institucional, sea las normas, los mercados, la política y la justicia.

En nuestro país los actos de corrupción suelen normalizarse, es decir, sus actos se empiezan a ver como actos estables y entendidos socialmente, tanto a nivel político como administrativo, señala Morris<sup>15</sup>. Arellano señala que la corrupción es “sistémica”<sup>16</sup>, es decir, está incrustada en la vida política, social, cultural y administrativa del país.

Tanto las reglas informales como las formales, están conformadas por las instituciones que ordenan la vida cotidiana, y hacen posible y fomentan actos corruptos, hasta el grado de hacerlos pasar como algo normal, que usualmente sucede. Como consecuencia de la naturaleza sistémica de la corrupción, agrega Arellano, algunos de los actores involucrados pueden llegar a tornarse en agentes proactivos, con la finalidad de organizar y preservar las condiciones de estabilidad que hacen rentable la maquinaria de la corrupción. Dichos actores actúan racionalmente, buscando que las relaciones de corrupción se ejerzan de manera eficiente, económica, constante, con determinadas reglas propias y razonabilidad para que

---

<sup>13</sup> Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

<sup>14</sup> Casar, María Amparo. (2017). Op. cit.

<sup>15</sup> Morris, Stephen. (1999). *Corruption and the Mexican political system: continuity and change*. Third World Quarterly. Citado en Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

<sup>16</sup> Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

ocurran intercambios<sup>17</sup>. De ese modo la corrupción es sistémica, toda vez que existe en casi todas partes, en todas las unidades políticas y de gobierno, en sus distintos niveles, en las empresas así como en las organizaciones de la sociedad civil<sup>18</sup>.

Para Casar<sup>19</sup>, la corrupción es sistémica porque constituye una forma de operar común al ámbito público así como al privado, es un modo de vida que permea al cuerpo político y al tejido social.

Arellano agrega que la corrupción sin lugar a dudas se encuentra organizada racionalmente<sup>20</sup>, por lo que considera que el sistema político y administrativo mexicano, en los distintos niveles de gobierno, está basado en un acuerdo estable de corrupción en el que los diferentes actores participan de manera constante en sostener tal acuerdo. Así, la corrupción en México es una forma exitosa de relación social que permite que haya cierta posibilidad de reciprocidad entre diversos agentes. Es un entramado de estrategias de reciprocidad que enlaza a los gobiernos, a las personas, a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresas en un acuerdo social específico que, siguiendo a Arellano, hace de la corrupción un instrumento político estratégico para sobrevivir, reciprocitar y construir relaciones estables<sup>21</sup>. La corrupción, agrega dicho autor, consiste de un acto de beneficios indebidos de actores que aprovechan privadamente, para sus propios intereses, determinados recursos o intereses públicos<sup>22</sup>.

Ahora bien, desde una perspectiva que trasciende al ámbito del sector público, la corrupción es vista como la violación de un deber posicional, de acuerdo con Malem Seña<sup>23</sup>; es decir, atañe al comportamiento de toda aquella persona que se aprovecha de su posición en una relación, organización o institución, del ámbito que fuere, para obtener beneficios ilegítimos.

---

<sup>17</sup> Arellano Gault, David. (2017). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*. Publicado en Contaduría y Administración, vol. 62 No. 3.

<sup>18</sup> Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

<sup>19</sup> Casar, María Amparo. (2017). Op. cit.

<sup>20</sup> Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Malem Seña, Jorge. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos y jurídicos*. Barcelona, Gedisa.

La corrupción puede ser concebida como un sistema, el cual ha encontrado la manera de hacerse estable manteniendo múltiples equilibrios, gracias a lo cual ha llegado a ser un sistema rutinario, insertado en las prácticas comunes y cotidianas de una amplia diversidad de actores de los ámbitos gubernamentales, privados, políticos, empresariales y familiares<sup>24</sup>.

Es grave que la corrupción ya haya llegado a tal nivel, puesto que en vez de ser resultado de decisiones aisladas que provienen de individuos en particular, al verse como un sistema, nos hace entender que la corrupción ha logrado constituir una serie de mecanismos racionales y metódicos que le permiten subsistir, de manera que tiene la capacidad e instrumentos para que no sea identificada ni castigada. La corrupción, de acuerdo con Arellano, conforma un sistema tal que comprende rutinas, costumbres, valores, discursos, es una red de acciones que genera equilibrios para su supervivencia<sup>25</sup>.

De acuerdo con Coronilla<sup>26</sup>, la corrupción se sostiene de un marco de reglas informales que convierten una cadena amplia de comportamientos sociales normales en actos repetibles por muchos actores en forma consistente, por lo cual, a la corrupción se le debe ver como una dinámica social, como un sistema que, como en el caso mexicano, puede parecer estar intencionalmente organizado. El autor agrega que los actos corruptos aparentemente son propios de cualquier grupo humano y pueden surgir en cualquier sociedad. En otras palabras, la propensión a quebrantar los marcos normativos de la conducta parece ser una referencia común a la acción social y, en particular, a la gubernamental, dice Coronilla<sup>27</sup>.

El autor ofrece un marco analítico con base en Olson, quien en la teoría económica define al polizón *–free rider–* como un actor que está actuando de manera oportunista, a la vez que racionalmente. Al ser un actor racional entonces busca su propio beneficio e intereses, y estos

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

<sup>26</sup> Coronilla Cruz, Raúl. (2018). *La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías*. Publicado en Arellano Gault, David. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. 2ª Edición CIDE, Ciudad de México.

<sup>27</sup> Coronilla Cruz, Raúl. (2018). Op. Cit.

se logran aún a costa del esfuerzo y costos pagados por otras personas. Mientras que el marco de reglas informales y formales lo permita de alguna manera, se considera que sería irracional no actuar de dicha manera, es decir, sería irracional no buscar satisfacer sus propios intereses, siempre que las normas –formales e informales– lo permitan.

Así, argumenta el autor que a un actor que se corrompe podría comparársele con un polizón, que como actor comete un acto inmoral que a la par no es necesariamente irracional. Esto implica que, dado que se considera un comportamiento racional aprovecharse del bien público, entonces el problema está en las reglas y en el marco institucional, que permite que el actor racional produzca un beneficio personal a costa del bienestar colectivo<sup>28</sup>. Así, más que un problema ético o moral, e inclusive cultural, la corrupción es un problema institucional.

Entonces, en nuestro país las características institucionales son tales, que la corrupción se ha valido de sus propias debilidades y ha encontrado, en consecuencia, los espacios para su sobrevivencia, enraizándose de forma tal que se puede decir que forma parte de las propias reglas del juego, de las costumbres y de los acuerdos de acción compartida y repetida entre diversos actores sociales.

Para Coronilla<sup>29</sup>, la corrupción está institucionalizada, de modo que combatirla implica cambiar tal institución, se trata entonces de un cambio de instituciones que conlleve, como efecto final, el cambio en la ética y la cultura, a mediano y largo plazo.

---

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Coronilla Cruz, Raúl. (2018). Op. Cit.

La corrupción está profundamente arraigada en nuestras instituciones y prácticas cotidianas, apunta Solís<sup>30</sup>, y deriva en actos que pueden ser entendidos como desviaciones de los objetivos organizacionales con el fin de generar y obtener beneficios propios<sup>31</sup>.

Así, en virtud de que la corrupción es un tipo particular de comportamiento individual racional, que se orienta en función de los posibles beneficios que las personas podrían obtener, su combate debe sustentarse en la generación de un conjunto de incentivos positivos o negativos que permitan estimular o reprimir las conductas individuales, que orienten el comportamiento de las personas hacia el cumplimiento del marco normativo vigente.

Una de las alternativas orientadas a combatir la corrupción, tiene que ver con la instrumentación de incentivos adecuados para elevar el costo de la misma, por ejemplo, aumentar la posibilidad de ser observado y castigado, con lo cual se reduciría sensiblemente la impunidad, que actualmente es un incentivo positivo para cometer actos de corrupción.

Otra alternativa consiste en aumentar las penas y castigos de manera que sea efectiva su aplicación. Así, podría decirse que existen incentivos negativos para hacer racionalmente menos atractiva la posibilidad de transgredir las leyes cometiendo actos de corrupción.

Como señala Casar<sup>32</sup>, para combatir la corrupción se necesita una política de Estado, con las características de ser transexenal, nacional, transectorial e integral, que abarque la prevención, la detección, la denuncia, la investigación, el castigo y la reparación del daño ocasionado. Asimismo, agrega la autora que para ello hay que reformar varias leyes en materia de presupuesto, adquisiciones, obras públicas, amparo, fuero, registro público de la propiedad, notaría, protección a informantes y de delitos electorales, añadiendo que si bien

---

<sup>30</sup> Solís Gadea, Héctor Raúl. (2017). *Ilegalidad. ¿Corruptos por naturaleza?* Publicado en Aguilar Camín, Carlos; Padilla, Raúl, coordinadores. (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. 1ª edición. Penguin Random House Grupo Editorial. Ciudad de México.

<sup>31</sup> Medina, Alejandra; Rodríguez, Roberto. (2018). *Servicio civil: estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción*. Publicado en Arellano Gault, David. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. 2ª Edición CIDE, Ciudad de México.

<sup>32</sup> Casar, María Amparo. (2017). Op. cit.

es cierto que las leyes son importantes, lo son más las instituciones encargadas de hacerlas cumplir desde la prevención hasta el castigo y reparación del daño.

En otras palabras, el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano es una escala obligada en el combate a la corrupción en México, afirman Magaloni<sup>33</sup> y Casar<sup>34</sup>. Principalmente para revertir la debilidad en las etapas de persecución y penalización de los delitos de corrupción, como una manera para revertir los altos índices de impunidad que generan incentivos positivos para que se cometan actos de corrupción.

Adicionalmente, Coronilla<sup>35</sup> señala que una manera de combatir la corrupción es instrumentando incentivos a través de un mayor costo de la corrupción, una mayor probabilidad de ser observado y castigado así como la reducción de la impunidad. Otra alternativa tiene que ver con el aumento de las penas y los castigos. Así, un mayor costo de la corrupción la hace menos atractiva para un actor racional y calculador.

## **VI. Formulación de hipótesis**

Hipótesis de investigación.

La muerte civil, en cuanto a su diseño, sí es un instrumento adecuado para el combate a la corrupción vía la reducción de la impunidad en este tipo de delitos.

Hipótesis nula.

La muerte civil, en cuanto a su diseño, no es un instrumento adecuado para el combate a la corrupción vía la reducción de la impunidad en este tipo de delitos.

---

<sup>33</sup> Magaloni, Ana Laura. (2017). *Impunidad. De la Procuraduría Presidencial a la Fiscalía Autónoma*. Publicado en Aguilar Camín, Carlos; Padilla, Raúl, coordinadores. (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. 1ª edición. Penguin Random House Grupo Editorial. Ciudad de México.

<sup>34</sup> Casar, María Amparo. (2017). Op. cit.

<sup>35</sup> Coronilla Cruz, Raúl. (2018). Op. Cit.



## VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Entre las alternativas de política pública para el combate a la corrupción, figura la instauración de la “muerte civil” de funcionarios públicos y empresas privadas que hayan recibido condena por actos de corrupción, de manera que los primeros sean inhabilitados para ocupar cargos públicos o bien, las segundas no puedan participar nuevamente en procesos de contratación de compras u obras del gobierno.

Ya Casar<sup>36</sup> ha puesto la propuesta sobre la mesa para el caso de nuestro país, planteando el uso de un Registro Público Nacional de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados. Asimismo, también el Senador Samuel García Sepúlveda, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, ha hecho una propuesta en el mismo sentido; puesto que el 4 de septiembre de 2018 presentó una iniciativa<sup>37</sup> con proyecto de decreto para establecer la figura de la inhabilitación permanente por actos de corrupción para que los servidores públicos que sean sancionados por estas situaciones no puedan volver a acceder a puestos de elección popular o bien, a incorporarse a laborar en cualquier empleo o comisión de la administración pública. También para que los particulares que sean sancionados por los mismos actos, no puedan volver a participar en procesos de adquisiciones de la administración pública.

Con estos antecedentes para el caso mexicano es importante entrar ahora al análisis de un estudio de caso de la implantación de la “muerte civil” en la República del Perú.

Antes de ello es importante destacar que un estudio de caso es una técnica de investigación cualitativa que usa la mayor cantidad de fuentes de información para estudiar sistemáticamente a individuos, grupos, organizaciones o eventos. Se trata de una

---

<sup>36</sup> Casar, María Amparo. (2017). Op. cit.

<sup>37</sup> Recuperado el 16 de octubre de 2018 desde [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/83316](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83316)

investigación empírica que utiliza múltiples fuentes de evidencia para investigar un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real, en el cual los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes<sup>38</sup>. El estudio de caso es una estrategia de investigación destinada a responder ciertos tipos de interrogantes que ponen su énfasis en el ¿qué?, ¿cómo? y ¿por qué?, señala Yin<sup>39</sup>.

Por su parte, Merriam<sup>40</sup> menciona que una investigación de estudios de caso tiene cuatro principales características:

- Es particularista, es decir, es un estudio centrado en una situación, suceso, programa o fenómeno particular.
- Es descriptivo, toda vez que el producto final de un estudio de caso es una descripción detallada del tema estudiado.
- Es heurístico, ya que ayuda a las personas a entender lo que se está investigando, así como nuevas interpretaciones y nuevas perspectivas.
- Es inductivo, dado que la mayor parte de los estudios de caso parten del razonamiento inductivo; y los principios y generalizaciones surgen del análisis de datos. En ocasiones los estudios de caso solamente buscan descubrir nuevas relaciones más que la verificación de una hipótesis.

Entrando en materia, es propicio iniciar comentando que Perú es, de acuerdo con el artículo 43 de su Constitución Política, una república democrática, social, independiente y soberana; con un gobierno unitario, representativo y descentralizado, con división de poderes. El Ejecutivo reside en el Presidente de la República quien es el Jefe del Estado, electo por mayoría absoluta en segunda vuelta de ser necesario, por un período de 5 años sin reelección inmediata; ahora bien, también dirige la política general del gobierno apoyándose en un Consejo de Ministros, que se encarga de la dirección y gestión de los servicios públicos.

---

<sup>38</sup> Yin, Robert K. (2018). *Case study research and applications. Design and methods*. 6th edition. SAGE Publications Inc.

<sup>39</sup> Yin, Robert K. (2018). Op. cit.

<sup>40</sup> Merriam, Sharan B. (1988). *Case study research in education: a qualitative approach*. Jossey-Bass, San Francisco, CA.

El Legislativo, por su parte, reside en el Congreso de la República, el cual es unicameral y consta de 130 congresistas electos por períodos de 5 años. Finalmente, el Poder Judicial está conformado por diversos órganos jurisdiccionales como la Corte Suprema de Justicia, así como las cortes y juzgados que se establecen en su respectiva ley orgánica.

El Perú es un país de la región de América Latina y El Caribe, considerado por el Banco Mundial como de ingreso medio alto, con un producto nacional bruto de alrededor de 211.39 miles de millones de dólares, para el año 2017, con un crecimiento de la economía del 2.5% y un ingreso per cápita (poder de paridad de compra) de US \$ 12,890. Su población asciende a los 32.17 millones de personas con una tasa de crecimiento anual del 1.2%. El 20.7% de la población se encuentra en condiciones de pobreza a la vez que el 3.5% está debajo del umbral de pobreza extrema, es decir, subsiste con menos de US \$ 1.90 por día.

En lo que atañe a sus niveles de corrupción, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, Perú ocupa el puesto 96 de un total de 180 países con un índice de 37 puntos, posición que comparte con países como Colombia, Brasil, Indonesia, Panamá y Tailandia. Adicionalmente, de acuerdo con el Barómetro de las Américas<sup>41</sup>, en 2017 el 27.1% de la población peruana identifica a la corrupción como un problema. Por otro lado, es importante señalar que dicha percepción aumentó dramáticamente desde 2005, cuando era de apenas el 6.5%.

Ahora bien, Perú es uno de los cinco países con mayor nivel de victimización por corrupción, solo después de Bolivia, Haití, Paraguay y México.

De los entrevistados que tomaron parte del estudio ya referido, el 20.1% respondió que fue víctima de la corrupción en la municipalidad y el 18% lo fue por parte de los cuerpos

---

<sup>41</sup> Recuperado el 3 de diciembre de 2018 desde [https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17\\_Peru\\_Dissemination\\_Presentacion\\_032018\\_04.26.18\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Dissemination_Presentacion_032018_04.26.18_W.pdf)

policiales. Adicionalmente, el 58% de los peruanos piensa que la corrupción entre sus funcionarios públicos está muy generalizada.

Es entonces que a partir de la situación prevaleciente en materia de corrupción en el Perú que fue un tema relevante entre las propuestas del Programa de Gobierno para el período 2016 – 2021 de Peruanos por el Cambio, una agrupación política peruana de centroderecha progresista, fundada en enero de 2009 por Pedro Pablo Kuczynski, presidente de la República del Perú de julio de 2016 a marzo de 2018, cuando renunció a la presidencia a raíz de un escándalo por la supuesta compra de votos de congresistas de la oposición a cambio de obras públicas<sup>42</sup>. Fue sucedido por el actual mandatario, Martín Vizcarra Cornejo.

En la Acción Estratégica No. 3 dicho Programa de Gobierno<sup>43</sup> se propone el establecimiento de la “muerte civil” y la imprescriptibilidad en los casos graves de corrupción. Específicamente, se plantea “aprobar el marco normativo que establezca la “muerte civil” para las personas que han sido condenadas judicialmente por el delito de corrupción de funcionarios, de manera que no puedan acceder a un cargo público”, como parte de las acciones estratégicas del Lineamiento Estratégico No. 3 denominado Mejorar la investigación y sanción de los hechos de corrupción. Es así que bajo la frase de “cero tolerancia a la corrupción y fin a la impunidad”, en 2016 Peruanos por el Cambio se planteaba como objetivo la lucha contra la corrupción.

No obstante ello, ya en años anteriores se habían presentado diversos proyectos de ley ante el Congreso de la República. Por ejemplo, el Proyecto de Ley No. 1311/2011-PE, en el cual se establecía prever que las personas que mantuvieran el impago de la deuda al Estado peruano se verían privadas de sus derechos civiles<sup>44</sup>, lo cual podría incluso tratarse de una interdicción civil.

---

<sup>42</sup> Consultado el 3 de diciembre de 2018, recuperado desde <https://www.nytimes.com/es/2018/03/21/pedro-pablo-kuczynski-renuncia-a-la-presidencia-del-peru/>

<sup>43</sup> Consultado el 3 de diciembre de 2018, recuperado desde <https://www.presidencia.gob.pe/plan-de-gobierno>

<sup>44</sup> Quispe Meza, Daniel. (2016). *La muerte civil para los sentenciados por delitos de corrupción. Aspectos relevantes de la propuesta de Peruanos por el Cambio*. Boletín Anticorrupción y Justicia Penal.

Ahora bien, de manera general la interdicción “es el estado en que deviene la persona a quien se le declara incapaz de determinados actos de la vida civil y que es, por ello, privada de la administración de su persona y bienes”<sup>45</sup>, es decir, interdicción e incapacidad pueden considerarse como equivalentes. Si se ve, señala el autor, desde una perspectiva técnica y concreta, entonces la interdicción civil se concibe como “la incapacidad procedente de una sanción de índole penal, aplicable a los sentenciados en firme por determinados delitos, mientras que desde la perspectiva legal, dice el autor, es “la prohibición absoluta o relativa decretada judicialmente en los casos previstos por ley, de realizar ciertos actos o de asumir determinada conducta referente a los casos de incapacidad”.

Regresando al proyecto de ley de 2011, este fue muy criticado principalmente porque la muerte civil se consideró entonces como “un atentado contra el derecho a la identidad personal”<sup>46</sup>, contraviniendo inclusive la Constitución Política peruana y los tratados internacionales ratificados en la materia.

Posteriormente, en 2012, se presentó el Proyecto de Ley No. 2285/2012-CR, el cual buscaba la creación del Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos en Agravio del Estado peruano. Dicha creación conllevaría dos principales objetivos, por un lado, impedir a los deudores el ejercicio de algún cargo público, por el otro, impedir la postulación a cargos públicos de elección popular a aquellas personas que aún no hubiesen saldado su deuda con el Estado peruano. Este proyecto tuvo éxito en una primera votación en 2013, pero quedó pendiente de aprobación en segunda votación, como lo determina el procedimiento legislativo.

Tal proyecto consistía en la modificación del artículo 426 del Código Penal de manera tal que la “inhabilitación será definitiva y principal de conformidad con los incisos 1 y 2 del artículo 36 cuando el agente del delito previsto en el Capítulo II de este Título haya provocado

---

<sup>45</sup> Uscamayta Carrasco, Wilfredo. (2017). *Constitucionalización de la muerte civil, como una medida que coadyuve al pago de reparación civil de los funcionarios públicos sentenciados por el delito de corrupción*. Revista LEX No. 20 Año XV.

<sup>46</sup> Consultado el 4 de diciembre de 2018, recuperado desde <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/abolir-muerte-civil-maria-carmen-delgado-269097>

perjuicio patrimonial al estado o en su defecto se haya favorecido personalmente o haya favorecido a terceros sin perjudicar patrimonialmente al estado, del mismo modo, que para lograrlo se haya valido del poder de decisión, disposición, control o fiscalización que por ley le haya correspondido”. Lo anterior contravenía el artículo 139 inciso 22 de la Carta Magna peruana, que establece que “un principio de la función jurisdiccional es el principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad”<sup>47</sup> peruana.

Quispe señala, con base en Rodríguez<sup>48</sup>, que la pena de inhabilitación permanente es “el mecanismo más idóneo para prevenir la comisión futura de delitos graves de corrupción”, al mismo tiempo que representa una vía para “evitar los efectos negativos de una posible pena privativa de libertad” del inculcado por actos de corrupción. Los autores señalan como resultados esperados de esta medida legal la reducción drástica de las probabilidades de que el servidor público corrupto afecte nuevamente a la administración pública además de que ofrece “un camino menos estigmatizador y desocializador que la cárcel”.

Así, esta pena de inhabilitación permanente se presenta como una alternativa a la condena impuesta, de manera que sería efectiva siempre que no se acompañe de la privación de la libertad del acusado. Quispe señala asimismo que muchos funcionarios públicos acusados de corrupción no van a prisión, por lo que “lo idóneo sería una inhabilitación permanente” con la finalidad de alejar al funcionario corrupto de las cárceles y efectivizar su reacción ante el daño cometido a la administración pública.

Posteriormente, un tercer proyecto legislativo que se presentó en la materia fue el número 118/2016-CR, promovido por el congresista peruano Zacarías Reymundo Lapa Inga, proyecto que se presentó con la finalidad de enfrentar la corrupción cometida por servidores públicos que además de ser sentenciados por delitos de corrupción, se les imponga la pena de inhabilitación permanente, de manera que no vuelvan a ejercer cargos públicos. En detalle,

---

<sup>47</sup> Quispe Meza, Daniel. (2016). Op. cit.

<sup>48</sup> Rodríguez Vázquez, Julio. (2016). *Principio de resolución y la inhabilitación permanente*. Lima, Perú.

este proyecto propuso la modificación de los artículos 36 y 38 del Código Penal peruano con el fin de que se imponga la sentencia de inhabilitación definitiva a las personas que hayan recibido sentencia condenatoria para el ejercicio de la función pública, por delitos en contra de la administración pública para los casos de concusión, peculado y corrupción de funcionarios; esto en el artículo 36 numeral 13.

Por otro lado, en el artículo 38 se propuso que la inhabilitación principal se extendiera de seis meses a diez años excepto para los supuestos de incapacidad definitiva referidos en los numerales 6, 7, 9 y 13 del artículo 36 del mismo Código Penal.

El espíritu de la propuesta es que, ante los altos índices de corrupción en la administración pública del Estado peruano y dado que no existen leyes que impidan el regreso al servicio público de aquellas personas sentenciadas por delitos graves en contra de la administración pública, tales como concusión, peculado y corrupción de funcionarios, se hace imperativo legislar en materia de inhabilitación definitiva; entendiéndose la inhabilitación desde el punto de vista penal como la privación de derechos de manera temporal o definitiva a quien haya cometido un acto contrario al derecho, tipificado como delito. Así se contaría con acciones legislativas contundentes para enfrentar la corrupción.

Posteriormente, a partir de dicho proyecto de ley, es que se originó con la aprobación por parte del Congreso de la República el 22 de octubre de 2016, el Decreto Legislativo No. 1243, éste modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal, a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración Pública. Crea el registro único de condenados inhabilitados.

De manera particular, se modificó el artículo 38 del Código Penal para aumentar la pena de inhabilitación de cinco a veinte años, cuando anteriormente eran de seis meses a diez años, en los casos en que se incurra en la comisión de algunos de los siguientes delitos: concusión, cobro indebido, colusión, peculado, peculado de uso, malversación de fondos, cohecho pasivo propio, soborno internacional pasivo, cohecho pasivo impropio, cohecho pasivo

específico, corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, cohecho activo genérico, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.

Lo anterior con la aclaración de que, en el caso de delitos no enlistados y que están establecidos en el capítulo XVIII del Código, la inhabilitación se aplicará por un tiempo que va de los seis meses a los diez años. Y se establecen delitos como el abuso de autoridad, la omisión, el rehusamiento o demora en actos funcionariales, y el patrocinio ilegal, entre otros.

Se establece también que para el caso de los delitos para los cuales se aumentó la pena de inhabilitación, ésta será perpetua, siempre que cometiendo alguno de tales delitos se actúe como parte de una organización criminal, como persona vinculada o se actúe por encargo de la misma, o bien, la conducta castigada recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo, de inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias supere las quince unidades impositivas tributarias, que de acuerdo con Quispe, son aproximadamente 59,250 soles, que en nuestra moneda representa alrededor de \$ 360,000<sup>49</sup>.

En cuanto a la inhabilitación establecida en el artículo 36 del Código, para los delitos para los cuales se amplían los tiempos de inhabilitación, ésta produce según disponga la sentencia, lo establecido en los numerales 1, 2 y 8 las siguientes sanciones:

- 1.- privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular;
- 2.- incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público; y finalmente,

---

<sup>49</sup> Con la aplicación de un tipo de cambio de 1 Sol peruano = 6.07 pesos mexicanos, al 4 de diciembre de 2018.



8.- privación de grados militares o policiales, títulos honoríficos u otras distinciones que correspondan al cargo, profesión u oficio del que se hubiese servido el agente para cometer el delito.

Pero la reforma aplicada al Código Penal no es exclusiva de los empleados públicos, también incide en el actuar de los particulares. Digamos que en el caso del delito de tráfico de influencias, cometido por las empresas que mantienen relaciones contractuales con la administración pública, el numeral 4 del artículo 36 establece la incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria, mismos que deben especificarse en la sentencia.

Otro aspecto importante del Decreto es que establece el procedimiento de revisión de la inhabilitación perpetua, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: cumplir con 20 años de inhabilitación, no tener antecedentes penales en el tiempo de inhabilitación, no tener procesos pendientes a nivel nacional, ni encontrarse enlistado en el Registro Nacional de Deudores de Reparaciones Civiles.

Finalmente, este Decreto crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados por delitos contra la Administración Pública, el cual se pone a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para que se registre la información de aquellas personas que cuentan con alguna sentencia condenatoria que los inhabilita por la comisión de delitos en contra de la administración pública.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se analiza enseguida el fondo de este mecanismo como parte de una política del Estado peruano para el combate a la corrupción.

Parte de la problemática de atender el fenómeno de la corrupción, es la alta prevalencia de los niveles de comisión de este delito. Entonces, de entre las diversas alternativas que ajusten al caso, como por ejemplo, elevar las penas, implementar auditorías, adoptar figuras de testigos protegidos, prevenir el conflicto de interés, fortalecer en cuanto a financiamiento, atribuciones y capacidades a los órganos garantes de la justicia, en Perú decidieron explorar

el mecanismo denominado como “muerte civil”, como una alternativa que constituye en sí una norma persuasiva, que busca disuadir a los funcionarios que trabajan en la administración pública del Perú, en todos sus niveles, de cometer actos de corrupción.

Se trata de una norma, como ya se dijo, para disuadir a los servidores públicos de cometer delitos tipificados como de corrupción en contra de la administración pública del Estado peruano. La disuasión se concibe como un medio para reducir la incidencia de este tipo de delitos por parte del conjunto de servidores públicos, reduciendo en consecuencia la corrupción.

Digamos que este sería el principal beneficio de la puesta en marcha de esta legislación, es decir, mediante la inhabilitación perpetua se busca evitar y/o prevenir la ocurrencia de delitos de corrupción por parte de los servidores públicos. En consecuencia, se esperaría que la prevalencia de corrupción en el ámbito de la administración pública se redujera. Una pieza total para la adecuada implementación de esta norma es el registro de condenados inhabilitados, que por un lado deberá ser alimentado puntualmente por las municipalidades, los gobiernos regionales, ministerios y todos los organismos públicos con tal de mantenerlo actualizado, y por el otro, deberá ser consultado sin falta por dichos organismos públicos antes de la contratación de un potencial servidor público, para asegurarse de que quien se incorpore a la administración en el Estado no haya sido inhabilitado ni esté vigente el período para el cual lo haya sido.

El cambio en el comportamiento derivado de este decreto legislativo consiste en que las personas que laboran para el Estado peruano tendrán la presión de que si llegasen a cometer algún delito en contra de la administración pública, entonces ya no tendrán tan fácilmente la oportunidad de regresar a ella si fuesen inhabilitados, tanto por el aumento en la duración de la inhabilitación como por la prohibición de volver a emplearse al servicio del Estado.

Un aspecto importante a destacar de esta norma es que tiene un impacto eminentemente político en tanto que presenta al gobierno del Perú como uno que sabe hacer frente a situaciones complejas mediante acciones de política pública concretas y sencillas, pero que

sí puede dar pie a resultados eficaces. Así, otro beneficio de esta norma es el político, el cual favorece al gobierno peruano.

Adicionalmente, esta nueva norma no es violatoria de algún otro derecho, puesto que puede decirse que nadie es funcionario público porque tiene derecho a serlo, más bien se trata de una posibilidad de emplearse entre tantas otras que pueden existir. La finalidad es que si alguien es condenado por la justicia peruana por delitos de corrupción, jamás deberá volver a ocupar o desempeñar función pública alguna. Y el hecho de que la inhabilitación perpetua implique prácticamente la muerte en vida del sentenciado, pues no podría laborar en el sector público pero sí en el privado, aunque con ciertas limitaciones. Así, se espera que la norma sea disuasiva y se reduzcan la comisión de delitos de corrupción por parte de los funcionarios públicos.

Otro beneficio de este decreto legislativo incide en la administración pública, pues ésta se desarrollaría con normalidad y el Estado peruano ejercería el gasto público de manera adecuada y correcta, al tener el servidor público un comportamiento más digno, a la altura de las circunstancias, con el consecuente efecto positivo en los resultados esperados de las políticas públicas.

En contraste a todos los beneficios de la norma ya relacionados, el costo de la propuesta no implicaría mayor erogación de la ya contemplada en la operación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), órgano encargado de la implementación y seguimiento del Registro Único de Condenados Inhabilitados por delitos contra la Administración Pública, pieza toral de este mecanismo.

Tras la explicación del mecanismo de muerte civil y de sus antecedentes en el contexto peruano así como de sus costos y beneficios, a continuación se presenta un breve análisis de su diseño, con base en la etapa del diseño del proceso de las políticas públicas. Recordemos que éstas no son más que intervenciones deliberadas del Estado para modificar el status quo en un sentido determinado, a partir de un problema público identificado y previamente definido.

En cuanto al diseño de una política pública, Majone (citado en Merino<sup>50</sup>) señala que se compone de un núcleo duro, en el cual se vierten las convicciones firmes derivadas de una definición del problema a atender; así como de un cinturón de protección, que contiene los procedimientos, las reglas de operación, las decisiones cotidianas, los recursos, los responsables y todos los elementos necesarios para que el núcleo duro de la política se puede llevar a cabo.

Dicho núcleo duro debe contener, de acuerdo con Merino, al menos tres elementos:

- 1.- la causalidad del problema a atender, es decir, las causas que hayan generado el problema;
- 2.- la forma en que quiere modificarse el status quo, es decir, el punto al cual se quiere llegar. En otras palabras, el resultado específico esperado al término de la intervención del Estado; y
- 3.- la argumentación sobre el sentido y el propósito de la política a llevar a cabo, a partir de los valores que se defienden y que le dan sentido a la intervención.

Dado lo anterior, se analiza a continuación cómo está compuesto el núcleo duro de la política pública que conforma la muerte civil puesta en marcha en Perú. En primer término, el problema a atender se podría plantear, con base en la información documental revisada, como la incapacidad del Estado para recuperar la reparación civil impuesta a los funcionarios públicos condenados por delitos de corrupción contra la administración pública y la alta probabilidad de reincidencia de comisión de estos delitos por los mismos servidores públicos al no ser alejados de la función pública, a raíz de los altos niveles de impunidad, dada la debilidad del marco penal, y teniendo como consecuencia los altos niveles de corrupción imperantes en el Perú.

---

<sup>50</sup> Merino, Mauricio. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. México, Distrito Federal.

Entonces, en segundo término, para modificar el status quo asociado a dicho problema público, es poniendo en marcha el mecanismo denominado muerte civil, a efecto de terminar con el enorme costo de la corrupción para el Estado peruano, de alrededor de 2% del PIB anual.

Con este mecanismo se espera que se reduzca la impunidad, al establecer mayores penas de inhabilitación a servidores públicos que cometan delitos de corrupción en contra del Estado. Como consecuencia se esperaría la disminución en la comisión de delitos de corrupción contra la administración pública y que los servidores públicos condenados no vuelvan nunca a trabajar en el sector público, ni que los particulares castigados vuelvan a prestar servicios para el Estado, lo cual a su vez conlleva a una marcha normal de la administración de los asuntos públicos y a que el Estado no pierda recursos financieros debido a la corrupción.

Así, la cadena causal identificada puede frasearse del siguiente modo: dada la debilidad de la normativa penal peruana, existen altos niveles de impunidad respecto de los servidores públicos que hayan cometido delitos de corrupción; de manera que tienen altas probabilidades de volver a delinquir en perjuicio de la administración pública sin ser castigados, lo cual, aunado a la incapacidad del Estado para recuperar la reparación civil impuesta a los servidores públicos condenados, conllevan a una alta prevalencia de corrupción en Perú, con los consecuentes costos sociales, económicos y políticos que detienen el desarrollo del país.

En virtud de lo anterior, y teniendo en mente el tipo de intervención que es la muerte civil, la cual plantea la inhabilitación de los funcionarios públicos corruptos, se esperaría que ellos cambien su comportamiento, toda vez que sí pueden ser castigados severamente. Es decir, se esperaría una menor prevalencia de corrupción. De tal forma, la muerte civil aporta a la reducción de la impunidad y de la corrupción.

En tercer término, finalizando ya con la descripción del núcleo duro que atañe a la muerte civil como se plantea en Perú, el sentido y el propósito de la política propuesta, a partir de

los valores que se defienden y que le dan sentido a la misma, el espíritu de la propuesta de implantar la muerte civil es que, ante los altos índices de corrupción en la administración pública del Estado peruano funcione.

Y dado que no existen leyes que impidan el regreso al servicio público de aquellas personas sentenciadas por delitos graves en contra de la administración pública, con la posibilidad de que sigan delinquiendo, se hace imperativo legislar en materia de inhabilitación definitiva, con la finalidad de contar con acciones legislativas contundentes para enfrentar la corrupción y la impunidad, al castigar a los responsables y no permitirles regresar a la función pública.

Un elemento valorativo muy destacado es el enarbolado en la campaña electoral por Peruanos Por el Kambio, de cero tolerancia a la corrupción y un alto total a la impunidad, de manera que el desarrollo del país no esté bloqueado por los efectos perniciosos de la corrupción.

En lo que atañe al denominado cinturón de protección de la política pública, ahí se identifican elementos como el Código Penal que incorpora las modificaciones ya comentadas con anterioridad, el Registro Único de Condenados Inhabilitados por delitos contra la Administración Pública, pieza toral del procedimiento establecido y que queda a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Además de esta autoridad, otros actores implicados que participan son las municipalidades, los gobiernos regionales y el gobierno nacional así como los servidores públicos encargados de la contratación de nuevos empleados públicos, los juzgados y los servidores públicos en activo.

En síntesis, la cadena causal inherente al mecanismo de muerte civil le da consistencia como instrumento de política pública para reducir los niveles de impunidad y la corrupción en el Perú, dado el contexto nacional ya presentado. Por ende, se puede señalar que la muerte civil es un instrumento de política pública adecuado para reducir la impunidad y combatir la corrupción.

## **VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, de Transparencia Internacional, México ocupó la posición 135 de un total de 180 posiciones, con un puntaje del índice de 29 en una escala del 0 al 100, para la cual 0 significa una percepción de país de muy corrupto y 100 una percepción de ausencia de corrupción. Al tener un 29 de calificación, comparado con el promedio a nivel mundial de 43.07, México es catalogado como uno de los países más corruptos a nivel global.

La corrupción tiene costos de diversa índole, económicos, políticos y sociales. En algunos casos, el costo lo tenemos que pagar, lamentablemente, en vidas humanas. La corrupción, en una acepción de tan diversas que existen, consiste en un acto de beneficios indebidos, de actores que aprovechan privadamente, para sus propios intereses, determinados recursos o intereses públicos.

Hay diversos instrumentos de política pública para hacer frente a la corrupción, como ya se mencionó en su momento, uno de los cuales es la denominada muerte civil, la cual establece que los servidores públicos que hayan sido condenados por la comisión de delitos de corrupción en contra de la administración pública sean inhabilitados de manera que no puedan volver a laborar en el sector público. El incentivo generado por la intervención debería llevar al funcionario público a respetar la ley y evitar entonces incurrir en delitos de corrupción, además de castigar a quienes ya hayan cometido tales delitos, reduciéndose así el margen de impunidad.

En nuestro país ya se ha propuesto la adopción de este mecanismo, tanto desde la academia como desde el Congreso de la Unión, ante ello, se analizó el caso de un país de América Latina, la República del Perú, en donde se propuso un proyecto de ley para implantar la muerte civil, el cual fue aprobado en octubre de 2016 por el Congreso peruano. Entonces, se analizó el diseño de la iniciativa desde el enfoque de las políticas públicas.

Como resultado del análisis realizado se pudo observar que el mecanismo de muerte civil, como instrumento de política pública para reducir los niveles de corrupción y abatir la

impunidad, presenta consistencia en su diseño, puesto que presenta una cadena causal coherente entre el problema a atender, la acción o alternativa de solución implementada y el resultado esperado. En otras palabras, se puede señalar que la muerte civil es un instrumento de política pública adecuado para disminuir la impunidad y hacer frente a la corrupción.

Adicionalmente, el análisis de los costos y beneficios, si bien de naturaleza cualitativa, deja ver que el mecanismo de muerte civil a servidores públicos que se implantó en el Perú prácticamente no representa mayor erogación que la ya asignada a la dependencia que se hace cargo del Registro Único de Condenados Inhabilitados por delitos contra la Administración Pública, es decir la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Por el lado de los beneficios se tiene también que se prevendría la comisión de delitos de corrupción por parte de los servidores públicos, con lo cual los niveles de corrupción en la administración pública peruana se reducirían.

Entonces, desde la perspectiva del diseño de política pública se concluye que el instrumento de muerte civil es adecuado para el combate a la corrupción a través de la reducción de la impunidad de los delitos de corrupción en contra de la administración pública, la cadena causal inherente al mecanismo es consistente.

Si bien es cierto que la política comentada está operando en el contexto peruano, su diseño en sí puede ser adaptado al contexto mexicano, tomando elementos para un enfoque de política pública comparada incluyendo el análisis de otros países de América Latina en los que también operan mecanismos similares, con la finalidad de robustecer el análisis como un referente que abone al proceso legislativo en la Cámara de Senadores en donde se presentó una iniciativa para adoptar la muerte civil en nuestro país.

También deben incorporarse elementos de análisis de transferencia de políticas públicas que aporten mayores elementos para los tomadores de decisiones involucrados en el caso de implementar la muerte civil en México, análisis de política comparada que conformaría una nueva agenda de investigación.



## IX. Bibliografía

Arellano Gault, David. (2017). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*. Publicado en *Contaduría y Administración*, vol. 62 No. 3.

Arellano Gault, David. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. 2ª Edición CIDE, Ciudad de México.

Casar, Ma. Amparo. (2016). *Corrupción*. Recuperado el 18 de octubre de 2018 desde <https://www.nexos.com.mx/?p=30475>

Casar, María Amparo. (2017). *Corrupción. La sombra de las instituciones*. Publicado en Aguilar Camín, Carlos; Padilla, Raúl, coordinadores. (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. 1ª edición. Penguin Random House Grupo Editorial. Ciudad de México.

Coronilla Cruz, Raúl. (2018). *La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías*. Publicado en Arellano Gault, David. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. 2ª Edición CIDE, Ciudad de México.

Magaloni, Ana Laura. (2017). *Impunidad. De la Procuraduría Presidencial a la Fiscalía Autónoma*. Publicado en Aguilar Camín, Carlos; Padilla, Raúl, coordinadores. (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. 1ª edición. Penguin Random House Grupo Editorial. Ciudad de México.

Malem Seña, Jorge. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos y jurídicos*. Barcelona, Gedisa.

Medina, Alejandra; Rodríguez, Roberto. (2018). *Servicio civil: estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción*. Publicado en Arellano Gault, David. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. 2ª Edición CIDE, Ciudad de México.

Merino, Mauricio. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. México, Distrito Federal.

Merriam, Sharan B. (1988). *Case study research in education: a qualitative approach*. Jossey-Bass, San Francisco, CA.

Morris, Stephen. (1999). *Corruption and the Mexican political system: continuity and change*. Third World Quarterly. Citado en Arellano Gault, David. (2018). Op. cit.

Quispe Meza, Daniel. (2016). *La muerte civil para los sentenciados por delitos de corrupción. Aspectos relevantes de la propuesta de Peruanos por el Cambio*. Boletín Anticorrupción y Justicia Penal.

Rodríguez Vázquez, Julio. (2016). *Principio de resolución y la inhabilitación permanente*. Lima, Perú.

Solís Gadea, Héctor Raúl. (2017). *Ilegalidad. ¿Corruptos por naturaleza?* Publicado en Aguilar Camín, Carlos; Padilla, Raúl, coordinadores. (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. 1ª edición. Penguin Random House Grupo Editorial. Ciudad de México

Transparencia Mexicana. (2010). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2010*. Recuperado el 3 de noviembre de 2018 desde <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

Uscamayta Carrasco, Wilfredo. (2017). *Constitucionalización de la muerte civil, como una medida que coadyuve al pago de reparación civil de los funcionarios públicos sentenciados por el delito de corrupción*. Revista LEX No. 20 Año XV.

Villafranco, Gerardo. (2015). *La corrupción le cuesta al país 1,100 mdd en inversiones*. Recuperado el 18 de octubre de 2018 desde <https://www.forbes.com.mx/la-corrupcion-le-cuesta-al-pais-1100-mdd-en-inversiones/>

Yin, Robert K. (2018). *Case study research and applications. Design and methods*. 6th edition. SAGE Publications Inc.

Sitios de internet consultados

[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos\\_mas\\_destacados\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf)

<https://www.nexos.com.mx/?p=30475>

<https://transparencia.org.es/ipc-2014/>

<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

<https://www.forbes.com.mx/la-corrupcion-le-cuesta-al-pais-1100-mdd-en-inversiones/>

[http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/83316](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83316)

[https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17\\_Peru\\_Dissemination\\_Presentacion\\_032018\\_04.26.18\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Dissemination_Presentacion_032018_04.26.18_W.pdf)

<https://www.nytimes.com/es/2018/03/21/pedro-pablo-kuczynski-renuncia-a-la-presidencia-del-peru/>

<https://www.presidencia.gob.pe/plan-de-gobierno>

<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/abolir-muerte-civil-maria-carmen-delgado-269097>

***Documentos de Trabajo*** es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor